

Ministerio del Medio Ambiente
CONSEJO DE MINISTROS PARA LA SUSTENTABILIDAD

ACTA SESION EXTRAORDINARIA N° 1/2012

En Santiago de Chile, a 17 de mayo de 2012, en las dependencias del Ministerio del Medio Ambiente, ubicadas en Teatinos 258, 7° piso, Santiago, y siendo las 16:20 horas, se abre la Primera Sesión Extraordinaria del presente año, del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Preside la sesión la Ministra del Medio Ambiente, Sra. María Ignacia Benítez Pereira.

1.- INTEGRANTES ASISTENTES:

Asisten a la sesión, además, los siguientes Ministros:

- Ministro de Agricultura, Sr. Luis Mayol Bouchon
- Ministro de Economía, Sr. Pablo Longueira Montes
- Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Sr. Pedro Pablo Errázuriz
- Ministro de Vivienda y Urbanismo, Sr. Rodrigo Pérez Mackenna
- Ministro de Energía, Sr. Jorge Bunster Betteley
- Ministro de Minería (S), Sr. Pablo Wagner

Además, asiste el Subsecretario de Salud Pública, Sr. Jorge Díaz Anaíz y el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Sr. Ignacio Toro Labbé.

Actúa como Secretario el Sr. Rodrigo Benítez Ureta, Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

En resumen, los temas tratados en la sesión son:

2.- ORDEN DEL DÍA:

1. Pronunciamiento sobre Propuesta de Modificación del Reglamento de Evaluación Ambiental (RSEIA).

La Ministra del Medio Ambiente da la palabra al Director Ejecutivo del SEA, Sr. Ignacio Toro, quien pasa a exponer:

En primer lugar, se refiere a qué es el SEIA y los aspectos que se evalúan en las declaraciones de impacto ambiental (DIA) y en los estudios de impacto ambiental (EIA). Asimismo, identifica dentro de la evaluación los espacios de discrecionalidad que tiene la Autoridad para emitir sus pronunciamientos respecto de un determinado proyecto. En ese contexto, se refiere a las características que presenta el SEIA en Chile, ya que por un lado, establece que el ingreso al sistema se relaciona con una tipología de proyectos y por otro, el mecanismo de evaluación (EIA o DIA) se vincula a la existencia y evaluación de impactos significativos. Del mismo modo, resalta que en los EIA el ámbito de discrecionalidad está también dado en la evaluación de si el proyecto considera medidas de mitigación, compensación y reparación adecuadas para los impactos significativos.

A continuación, expone los desafíos de la evaluación ambiental en el marco de su gestión y en la implementación del RSEIA. Dentro de estos desafíos está la tecnificación en la Evaluación Ambiental, realización de la evaluación en etapas tempranas, el cumplimiento de plazos, pronunciamientos de los servicios dentro del ámbito de sus competencias, zanjar temas de discusión recurrente con servicios, sistematizar y acordar la información necesaria a evaluar, desarrollar metodologías y criterios técnicos e implementar mejoras en e-SEIA, lo que en gran medida será abordado mediante guías del SEA, sin perjuicio de que el Reglamento dejará establecida las bases para lo anterior.

Por otra parte, destaca que se amplía el proceso de Participación Ciudadana, ya que se considera dentro del procedimiento de evaluación la participación, además de lo que ya señalaba anteriormente la Ley N° 19.300, en las DIAs con carga ambiental, participación en las Adendas para los proyectos que sufran cambios de consideración, incluyendo también un proceso específico de consulta para pueblos originarios que dé cumplimiento al estándar del Convenio OIT 169 y a lo sentenciado por la Corte Suprema.

Por último, la propuesta también busca aclarar y mejorar la permisología ambiental asociada a los proyectos.

En cuanto a los aspectos de la modificación, en atención al título primero de la propuesta, se establecen nuevos conceptos y se aclaran otros. Se detiene en la explicación del concepto de impacto ambiental y de la incorporación de la distinción entre impactos ecosistémicos e impactos socio-ambientales. Las definiciones propuestas son las siguientes:

“Los impactos ecosistémicos son aquellos que se manifiestan sobre el medio físico o los recursos naturales. Estos impactos se generan principalmente debido a las acciones o a la ubicación de las partes y obras del proyecto o actividad, a la extracción, explotación o uso de recursos naturales renovables para satisfacer las necesidades del proyecto o actividad o a sus emisiones, efluentes o residuos. Los demás impactos ambientales se denominan socioambientales y son aquellos que se manifiestan en los elementos socioculturales, en la población o grupos humanos. Estos impactos pueden generarse debido a las acciones o a la ubicación de las partes y obras del proyecto o actividad o como consecuencia de la alteración de los ecosistemas con los que interactúa. Los impactos ambientales serán significativos cuando generen o presenten alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, conforme a lo establecido en el Título II de este Reglamento”. No obstante lo anterior, estas definiciones quedan plasmadas en los capítulos de contenidos mínimos de los EIA y DIA.

Sobre la base de estos conceptos, se distinguen los aspectos que se deberán evaluar en los proyectos, en particular, para evaluar los efectos indicados en el artículo 11 de la Ley 19.300. Por un lado se deberá evaluar la ubicación del proyecto, sus emisiones y extracción de recursos naturales (plan de medidas) y por otro, el manejo de residuos, y sustancias químicas (plan de contingencia). Se distingue entre aquellos aspectos que son objeto de medidas de mitigación, reparación y/o compensación respecto de aspectos que metodológicamente no requieren de estas medidas. Explica dónde se evalúa el impacto significativo y bajo qué metodología, sobre la base de la distinción entre impactos ecosistémicos y socio-ambientales. Con ello se busca clarificar los ámbitos de competencia de los servicios, de manera que éstos formulen preguntas claras y obtengan respuestas claras de los titulares. Ejemplo de ello es que hoy se tiene claridad que en

materia de ecosistemas se puede mitigar, compensar y reparar, pero no así en materia de salud humana, donde no debieran aplicar criterios de compensación. Respecto de esto último, menciona la guía para evaluar el literal a) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, elaborada en conjunto con el Ministerio de Salud.

Por tanto, las principales modificaciones relevantes del título primero relativo a la definición de conceptos son:

- Clasificación de Impactos: Ecosistémico – Socioambiental.
- Información respecto a las características o atributos del proyecto que generan impactos.
- Impactos Significativos: Cuando se genera efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300.
- Definición de Área de Influencia: “El área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioambientales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias”.

También respecto del título primero, en relación a la tipología de proyectos que ingresan al SEIA, el Director Ejecutivo explica que sólo se modificaron aspectos críticos de ingreso al sistema y que fueron trabajados con los Ministerios sectoriales respectivos.

Continúa con la presentación refiriéndose al título segundo del RSEIA, consignando las principales modificaciones relativas a la evaluación de los efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Posteriormente, explica sucintamente los aspectos modificatorios de los títulos siguientes de la propuesta reglamentaria que se introducen en materia de contenido de las DIAs y los EIAs, en el procedimiento electrónico de tramitación de la evaluación, la participación ciudadana y los permisos ambientales sectoriales.

Terminada la presentación, la Ministra del Medio Ambiente abre el debate con los Ministros presentes, principalmente, respecto de aquellos aspectos donde aún existen observaciones por parte de algunos Ministerios.

Por su parte, el Secretario del Consejo, Sr. Rodrigo Benítez indica que la coordinación del trabajo de socialización y análisis de las observaciones con los asesores de los distintos Ministerios sectoriales fue coordinada por la Secretaría General de la Presidencia, a través de reuniones bilaterales con cada uno de ellos.

El Ministro de Energía plantea los puntos donde su sector tiene observaciones:

a) Respecto de la caducidad de las resoluciones de calificación ambiental (RCA), observa desde cuándo se comienza a contar el plazo de los 5 años para decretar esa caducidad y la definición del hito que definirá que se interrumpe ese plazo. Asimismo, cuestiona la discrecionalidad con la que se establecerá por el SEA el hito o faena de inicio de ejecución del proyecto que será considerado para interrumpir esa caducidad, cuestión que viene a regularse recién ahora con la dictación de este nuevo reglamento. Solicita que el plazo comience a contarse desde la entrada en vigencia del RSEIA.

El Director Ejecutivo señala que entiende la preocupación del Ministro y le explica la propuesta contemplada en el RSEIA. Precisa lo que ya define la ley y los ámbitos que fueron entregados a la Potestad Reglamentaria.

Interviene el Ministro de Economía indicando que la tramitación de ley y la discusión referida a este asunto, entendiendo que la modificación de la ley no incluía a los proyectos con resoluciones de calificación de ambiental aprobadas con anterioridad a su publicación.

El Secretario de Consejo, Sr. Rodrigo Benítez, explica a los Ministros desde cuándo se entiende que debe contarse el plazo, de acuerdo al criterio que ya ha indicado para otros casos la Contraloría General de la República, esto es, desde el 26 de enero de 2010 y que aplica la ley sobre efecto retroactivo de las leyes, en cuanto se trata de una ley procesal que rige *in actum*.

El Director Ejecutivo expone en detalle la propuesta sobre este punto y la complejidad de definir hitos específicos que abarquen las particularidades de la gran gama de proyectos que se someten al SEIA. Señala además, que será el titular quien deberá proponer el acto o faena que dará inicio a la ejecución del proyecto, lo que será aprobado por el SEA.

El Ministro de Energía y el Ministro de Minería (S) sostienen que debiera fijarse un hito lo más objetivo posible y reducir la discrecionalidad de su aprobación. Asimismo, reiteran que debiera entenderse que el plazo de los 5 años debe considerarse a partir de la entrada en vigencia de este reglamento.

El Ministro de Vivienda y Urbanismo consulta si se analizó la posibilidad de establecer el hito en relación al valor de la inversión del proyecto. A ello, el Director Ejecutivo explica que no se llegó a acuerdo en este punto, principalmente porque el monto de la inversión no es un aspecto evaluado en el SEIA. Propone formar una mesa de trabajo con los Ministerios de Energía y Minería para la definición de hitos de proyectos de ese sector.

La Ministra del Medio Ambiente propone que se elabore una guía, en virtud de las competencias que tiene el SEA, con la participación de esos Ministerios con una definición de hitos particulares para el sector minero y energético y que esa guía sea sancionada por este Consejo.

Se toma este acuerdo por los Ministros presentes.

b) Definición de área de influencia. El Ministro de Energía expone sus aprensiones sobre esta definición indicando que lo que se entiende por área de estudio es distinto a lo que se plantea por área de influencia. Sobre este punto, el Director Ejecutivo explica que lo que busca la definición incorporada en el RSEIA es precisamente acotar el área de influencia. Vuelve a reiterar la explicación sobre este punto. Señala que se entenderá por área de influencia: "el área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioambientales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias".

Luego de un breve debate, se acuerda unánimemente aprobar la propuesta.

c) Definición de "efectos socioambientales". El Ministro de Energía plantea su preocupación de introducir una definición que no contempla la ley. Ante la inquietud, el Director Ejecutivo expone que esta clasificación permite otorgar una mayor claridad a la

evaluación de impacto ambiental, atendida la definición de medio ambiente, que incluye aspectos socioculturales. Asimismo, esta definición atiende a la incorporación de la distinción de metodologías para evaluar impactos ambientales. Indica que se hizo el esfuerzo por definir metodologías para impactos ecosistémicos y socioambientales. Por tanto, éstos últimos son un subconjunto de impactos ambientales. Explica que esta distinción busca acotar los pronunciamientos de los servicios en atención a sus competencias. Ante la explicación, el Ministro de Energía manifiesta estar de acuerdo con la explicación y la propuesta.

d) Aspecto de discrecionalidad al definir “aumento significativo de las concentraciones por las emisiones del proyecto”. El Ministro de Energía expone que considera un elemento de incerteza y de espacio para la discrecionalidad que si no existe norma ambiental o no existan parámetros objetivos para definir un aumento significativo de las concentraciones por sobre la línea de base, sean los órganos que participan de la evaluación quienes lo definan. Plantea que el aumento significativo se evalúe en atención a las normas vigentes y no con criterios tan amplios. El Director Ejecutivo señala sobre este punto que concuerda con el Ministro, pero lo cierto es que en ninguna regulación del mundo se ha podido acotar taxativamente que es un impacto significativo. Este punto será trabajado con guías del SEA. Además, señala que la propuesta reglamentaria acota la discrecionalidad que ya contempla el reglamento actual.

El Ministro de Economía indica que le parece bien que este punto sea tratado a través de guías metodológicas. Consulta cuántas guías se harán.

El Ministro de Minería (S) propone que la guía sobre evaluación del aumento significativo de las concentraciones sea aprobada por este Consejo de Ministros.

Se acuerda por los Ministros presentes que la guía del SEA sobre este punto, sea puesta en conocimiento el Consejo para pronunciamiento.

Se retira de la sesión el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones.

A continuación, el Ministro de Minería (S) plantea el tema de la consulta indígena, conforme al Convenio 169 de la OIT, y su tratamiento en la propuesta reglamentaria. Señala que la propuesta reglamentaria contempla en los artículos 7, 85 y 86, a propósito de este tipo de consulta es, a su juicio, poco clara y precisa en cuanto al reconocimiento de las personas a cuales aplica, el procedimiento, plazos y forma de información para determinar su procedencia, lo que podría ampliar la judicialización de los proyectos. Indica que es necesario acotar la definición de grupo humano del artículo 7 y el tratamiento de la consulta relacionada con tales grupos, siendo necesario definir el procedimiento, plazos e información necesaria para la relación con dichas comunidades o grupos humanos.

Ante este tema, el Director Ejecutivo realiza una presentación sobre la tramitación de la propuesta reglamentaria en relación a este tema, además de resumir lo que ha ido pasando en sede judicial sobre la aplicación del Convenio 169 a propósito de proyectos evaluados en el SEIA. Explica la evolución del criterio jurisprudencial.

En cuanto a la definición contemplada en el artículo 7, el Director Ejecutivo indica que esta definición está tomada de un largo camino que realizó la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, para tratar qué se entiende por grupo humano, existiendo jurisprudencia al respecto que ha consagrado el término.

Sobre el particular, el Ministro de Minería (S) sostiene que a su juicio, la definición de grupo o comunidad que contempla el Convenio 169 OIT sería más específica que la propuesta del RSEIA. Por su parte, el Ministro de Agricultura indica que este tema le parece de suma relevancia y debe definirse de la mejor forma posible a fin de evitar la judicialización de los proyectos.

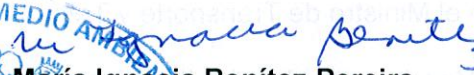
El Director Ejecutivo expone que la propuesta recogida en el RSEIA fue consultada de buena fe con las propias comunidades indígenas y con el Consejo Nacional de la CONADI, incluso señala que personalmente se reunió con ellas a fin de lograr un instrumento aplicable y legitimado. Con ello, se busca blindar los proyectos en el marco del SEIA a fin de reducir la judicialización posterior, como consecuencia de una ausencia o aplicación inadecuada de un estándar de consulta indígena.

La Ministra del Medio Ambiente, en relación a que no hay acuerdo en este punto y dada su relevancia, propone la realización de una nueva reunión para su discusión.

El Ministro de Vivienda y Urbanismo consulta si está suficientemente abordado que los instrumentos de planificación territorial (IPT) no ingresan al SEIA y qué ocurre con los proyectos inmobiliarios. La Ministra del Medio Ambiente indica que lo que corresponde aplicar es Evaluación Ambiental Estratégica para los IPT, en tanto que los proyectos inmobiliarios de determinada envergadura deberán ingresar al SEIA.

Se fija la próxima reunión para el día 28 de mayo a las 8:00 hrs. en las dependencias del Ministerio del Medio Ambiente.

Siendo las 19:35 horas se cierra de sesión.



María Ignacia Benítez Pereira
Ministra del Medio Ambiente
* Presidente del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad
MINISTRA



Rodrigo Benítez Ureta
Jefe División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente
Secretario
Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.