

Informe para H. senadora Isabel Allende Abril 2024

Resumen Ejecutivo:

Se ha encargado a este asesor las siguientes materias:

- 1. Proyecto de ley, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia;*
- 2. Proyecto de Ley, que establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica.:*
- 3. Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica.*

PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL Y MEJORAR SU EFICIENCIA (BOLETÍN N° 16.552-12).

- **Fecha: 22 de abril de 2024**

Asisten Senadores/as Allende, Gahona, y Prohens

Proyecto de ley, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia (Boletín N° 16.552-12)

1° Jorge Cash, Abogado

Releva hitos institucionales desde 1994 a la fecha señalando que el modelo del SEIA en términos estructurales no ha sido modificado ni lo hace este proyecto de ley, destaca el acuerdo político del año 2009 que permitió aprobar la reforma a la institucionalidad ambiental, el año 2012 con la creación de los Tribunales Ambientales que supeditó la entrada en funcionamiento en pleno de la Superintendencia del Medio Ambiente; la dictación el 2016 de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor y el Derecho Real de Conservación y la creación de la Comisión Asesora Presidencial para la reforma al SEIA, el año 2019 en que por primera vez que el Ejecutivo presenta a tramitación un proyecto de ley de Delitos Penales Ambientales y el 2020 en que se vincula la normativa ambiental con la territorial y se genera jurisprudencia en orden a que el derecho de propiedad y actividad económica lícita se encuentra supeditado a la conservación del patrimonio ambiental y no se pueden desarrollar sin cumplir con evaluación ambiental, lo que ha frenado algunos proyectos porque se encuentran pendientes las declaratorias de humedales según la Ley N° 21.202 “Humedales Urbanos”.

Agrega que cuando se incorporó el literal s) al artículo 10 de la Ley N° 19.300 en la columna “El Comienzo del fin del SEIA” (El Mostrador 20 julio 2020) la actual Superintendente del Medio Ambiente Marie Claude Plumer señala que se acabaría con esta tipología la lista exhaustiva de proyectos que ingresan al SEIA ya que con esta reforma se obliga a descartar efectos de un proyecto antes de ingresar al SEIA, a diferencia de los demás, en que la magnitud está determinada en el Reglamento.

A continuación señala como hitos el año 2022 la Ley N° 21.455 “Marco Cambio Climático” y la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú en Chile y el año 2023 la entrada en vigencia de las normas pertinente de la Ley N° 21.210 sobre el Sistema Nacional Compensación Emisiones relacionado con los impuestos a las emisiones y la Ley N° 20 600 crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

En relación al proyecto de ley en estudio expone sobre los siguientes puntos:

1.- Componente político en la evaluación ambiental de proyectos y la sostenibilidad de su autorización (RCA)

Plantea el debate de cuan amplia se desea la revisión del componente político en el SEIA, ya que podría alcanzar la participación del Senado en nombramiento Ministro/as Tribunal Ambiental que van a revisar las resoluciones de los proyectos de inversión, y eso es político al igual que la participación del Presidente de la

República en los nombramientos del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental o del Superintendente del Medio Ambiente.

El proyecto del ley limita la discusión a la calificación de proyectos, mediante la eliminación del Comité de Ministros y las COEVAS, y traspasa la Calificación al Director (a) Ejecutivo o Regional (EIA o DIA, propuesta que elimina el carácter colegiado de la decisión que está asociado íntimamente al diseño y naturaleza transversal de la evaluación ambiental.

Además, se reemplaza el nombre y carácter resolutivo de la instancia colegiada, “COEVA”/resolutiva por un Comité Técnico consultivo, cuyas funciones son: levantar acta de la sesión, incorporar el acta en el expediente, es facultativo incorporar recomendaciones, sugerencias de condiciones, medidas y otras relacionadas con el proyecto o actividad en calificación, debidamente fundada, conformes con el principio de congruencia.

Proponen en este punto mantener lógica colegiada de calificación de proyectos considerando la composición que se propone en el proyecto del Comité Técnico ya que más que riesgo de captura hay riesgo en pérdida de transversalidad de la evaluación. Considera que siendo consistente con la propuesta del Ejecutivo respecto a que la integración de dicha instancia esta se realice con las autoridades o jefes superiores de los servicios que participaron en concreto en la evaluación ambiental del proyecto .

2.- Término Anticipado del Procedimiento de evaluación ambiental

La propuesta del proyecto de ley es variar los plazos y fundamentos para poner fin anticipado al procedimiento de evaluación ambiental, extendiendo el plazo 20/ 15 días luego de la presentación de la primera Adenda y agrega como causal la incompatibilidad con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Al respecto comenta que esta institución fue concebida con el propósito de asegurar un estándar de calidad suficiente una vez ingresado el proyecto a evaluación ambiental, de manera de analizar si la falta de información de que adolece el proyecto es o no subsanable en el marco de la evaluación ambiental, ampliar el plazo tienes costos tiempos y certidumbre para el titular, por lo que no sería conveniente esperar una etapa avanzada de la evaluación para resolver si el proyecto podrá seguir hasta su etapa de calificación Se sugiere no innovar en esta materia, dado que siempre estará disponible el reingreso del proyecto al SEIA.

Agrega que le parece razonable incorporar como fundamento al Término Anticipado la incompatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial (IPT), pero que se deben considerar cuan actualizados o no se encuentran estos IPT, la relación entre los proceso de Participación ciudadana en esos instrumentos y en la evaluación ambiental, porque la incidencia de la comunidad podría resolverse en otras instancias y no trasladar las decisiones a la ciudadanía o al SEIA. Se refiere a que “La purga territorial, purga la mora ambiental”, esto es que no podría trasladarse al titular la incompatibilidad de su proyecto con el territorio si los instrumentos no se encuentran actualizados

Si se mantiene la propuesta de Término Anticipado en el plazo que indica el proyecto, propone que se contemple un recurso administrativo especial.

3.- Alcance de la incorporación de los impactos sinérgicos y acumulativos

El Proyecto de ley considera que se deben incorporar los efectos sinérgicos de impactos de otros proyectos en evaluación, lo que obliga a considerar las modelaciones, medidas y efectos de esos proyectos, los que podrían no concretarse o modificarse en etapas posteriores, lo que complejiza la evaluación y crea nuevos escenarios judiciales.

Plantea que esta propuesta obliga a compensar proyectos ajenos con independencia de la calidad y contribución del proyecto y que podría existir un problema constitucional asociado a la “igual repartición de las cargas públicas”.

Propone que la obligación de considerar los impactos sinérgicos esté asociada a componentes ambientales de interés concreto que puedan encontrarse comprometidos.

4.- Consultas de Pertinencia de Ingreso al SEIA y Declaraciones Juradas- Registro de Consultores

En su opinión este cambio no agilizaría la inversión ni da certidumbre, porque si bien en muchos casos se han mal utilizado, hoy son delitos esas conductas (fraccionamiento), y no deberían por problemas de recursos eliminar una institución que permite a los titulares legítimamente resolver sus dudas acerca de la obligación de ingresar al SEIA. Por otra parte, se extiende la aplicación del artículo 311 sexies del Código Penal como eximente de responsabilidad penal a estas declaraciones juradas, pero en esa disposición no se refieren a una declaración jurada.

Considera que el Registro es atentatorio contra la libertad económica, porque no está claro quien lo evaluará, y genera más burocracias.

5.- Permisos Ambientales Sectoriales y SEIA

Plantea que muchos de los Permisos vinculados al SEIA se encuentran obsoletos, tanto respecto de su utilidad, del contenido técnico de su otorgamiento, como también, de los plazos y autoridades que inciden en su aprobación o resolución final.

Propone que todos los PAS deben resolverse y otorgarse íntegramente, considerando la resolución sectorial, en el marco del SEIA. Dado los pronunciamientos de los organismos sectoriales en el marco del SEIA, no se justifica solicitar la aprobación sectorial post RCA.

6.- Participación Ciudadana

Sobre la participación ciudadana temprana señala que no se explica un proceso voluntario previo al ingreso del proyecto al SEIA, que sin embargo es altamente reglado; con una duración de 12 meses prorrogable por 6 meses adicionales, en total 18 meses; en que el Proponente debe contratar un facilitador registrado; y su regulación queda en un Reglamento.

Considera que esta propuesta no da certeza, propone dejar solo la PAC que se puede hacer cargo de impactos significativos en el marco del SEIA para descartar afectaciones en medio humanos, y que sea obligatoria en el SEIA, sino no tiene sentido.

Para que sea efectiva esta PAC, se debe definir el Área de Influencia para determinar quiénes puedan participar y formular observaciones, más que el interés debe establecerse una cuestión espacial y geográfica.

7.- Tipologías de ingreso al SEIA

Considera necesario revisar las tipologías existentes que se asocian a umbrales o parámetros de ingreso objetivo, por sus impactos más que magnitudes o superficie que no aportan en la gestión ambiental.

8.- Daño Ambiental y Carga Probatoria

En cuanto a la propuesta de establecer la carga dinámica de la prueba en daño ambiental sugiere retomar la discusión original sobre acceso a la justicia ambiental, que se dio en el marco de la creación de los Tribunales Ambientales, y contemplar por ejemplo el aumento de presupuesto para Informes Periciales con cargo al erario público. No le parece bien alterar reglas del derecho procesal pues se pueden fomentar prácticas poco decorosas.

9.- Facultades Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.

Opina que debería suprimirse la facultad para revisar “Políticas” porque debilita al Ministerio del Medio Ambiente.

10.- Unificar el Instrumento de Evaluación Ambiental en reemplazo de las DIA e EIA

Dado que las DIA se están asemejando a los EIA; y que ya no tienen la lógica de cuando se creó el SEIA debería avanzarse a un instrumento único, sobre todo si hay IPT claros que hayan contado con PAC, es posible predecir la producción de efectos adversos que puedan dar lugar a un EIA (generación impacto significativo).

Hoy ocurre en materia de emisiones atmosféricas por ejemplo que un proyecto que ingresó a través de una DIA, puede superar los umbrales máximos sin que por eso se transforme en un EIA y solo debe presentar medidas de mitigación sectoriales.

Explica el Sr. Oscar Salazar profesional de Consultora Urbana, que en la identificación de impactos significativos en zonas urbanas lo más relevante es el transporte, y que ese permiso sectorial lo revisa la SEREMI de Transportes pero en la evaluación ambiental es muy complejo porque en la PAC quedan elementos que no se comprenden, y generan conflictos.

Por otra parte, se refiere a la modificación del artículo 25 bis sobre la Direcciones de Obras Municipales (DOM) que actualmente no pueden otorgar recepción definitiva a proyectos sin RCA y que ahora se exigirá que informen a la SMA los proyectos de edificación de proyectos sin RCA, quitándole poder al DOM, y podría ocurrir que no se informe un proyecto, tenga recepción definitiva y sea válido pero no haya sido evaluado ambientalmente, por lo que propone que sea un complemento y no reemplazo de las atribuciones de la DOM.

2° Jorge Riesco, Presidente Sociedad Nacional de Minería

Expone que la Sociedad Nacional de Minería F. G. (SONAMI) es una institución gremial de más de 140 años, que agrupa y representa a los distintos segmentos de la pequeña, mediana y gran minería, tanto metálica como no metálica y entrega antecedentes de evaluaciones ambientales en el sector minero, señalando que hay 80 proyectos de desarrollo minero ingresados a evaluación en el SEIA durante el periodo 2023-2024, 6 proyectos ingresaron por EIA y 72 vía DIA, hay 35 proyectos no calificados, desistidos o rechazados y 11 proyectos no admitidos a tramitación. Muestra los plazos promedio de tramitación en DIA 23 meses y los EIA 43 meses, destacando los tiempos de suspensión de 251 y 1000 días para DIA y EIA respectivamente y que los costos ascienden a 6000 UF /20000 UF (DIA /EIA)

En relación al Proyecto en estudio se refiere a los siguientes puntos:

1.- Aumento de plazos de suspensión en el SEIA

Señala que es un fenómeno multicausal, en el que han identificado como principales causas (i) el requerimiento, por parte de los OAECA y el SEA, el cumplimiento de Guías, Instructivos y Criterios que no se encontraban vigentes durante el momento de la elaboración del instrumento de ingreso, y que requieren estudios o consultas adicionales no contempladas en tramitación original y (ii) el incremento sostenido en la cantidad de Guías, Instructivos y Criterios que se dictan cada año y que el titular de un proyecto debe cumplir para obtener una calificación ambiental favorable

2.- Pilares de la reforma a la Ley 19.300

Dentro de los pilares se encuentra el (i) Fortalecimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental, (ii) Participación Ciudadana y (iii) Certezas y Disminución de Plazos, y en su análisis han detectado que no se visualizan medidas generales para aumentar la certeza de la evaluación ambiental y disminuir plazos; y que algunas medidas que se proponen van en contra del tercer pilar de la reforma, ya que incrementan incertidumbre.

2.1 Propuestas estructurales pilares 1 y 2 del proyecto

Reconocen como medidas para estos pilares :

1.- Eliminar COEVA y entregar calificación ambiental a Dirección Regional o Dirección Ejecutiva del SEA

2.- Eliminar Comité de Ministros y reemplazar organismo a cargo de la revisión del procedimiento de evaluación, por el organismo que administra el SEIA (Dirección Ejecutiva del SEA)

3.- Introducir algunas modificaciones al procedimiento de evaluación:

- Exigencia de rechazo a proyectos incompatibles con IPT vigentes (art.8° inc3);

-Ampliación de supuestos de término anticipado de la evaluación;

-Ampliación de PAC en DIA (vía eliminación de cargas ambientales);

-Extensión de procedimiento de revisión art. 25 quinquies de RCA a DIA;

-Ajustes en tipologías de ingreso; evaluación de impactos sinérgicos y acumulativos; vía única de reclamación, entre otros.

Al respecto plantean como Diagnóstico del funcionamiento del SEIA que opera como un buzón de información administrado por el SEA, el cual sistematiza las observaciones de organismos con distintas competencias sectoriales (OAECA), que por regla general no se relacionan entre sí; y que como consecuencia se presentan observaciones por parte de los OAECA que exceden las competencias de los Servicios que las emiten; observaciones que exceden los límites del proyecto sometido al SEIA; en instancias avanzadas de la evaluación, requieren información que no fue solicitada en la oportunidad debida; omisión de ponderación de antecedentes ya presentados, entre otros problemas.

Además, la calificación del proyecto en evaluación recae en COEVA (autoridades políticas regionales), y la experiencia indica que se resuelve con criterios poco claros o de acuerdo a instrucciones de superiores jerárquicos.

La propuesta es reemplazar por el SEA, que hoy administra el buzón, sin una estructura suficiente, lo que no resuelve el problema, solo lo atenúa. Decisión se mantiene en un organismo con designación política, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente, que no pondera los pilares sociales y económicos del desarrollo sostenible en sus decisiones. Debiera evaluarse una instancia colegiada y con cierto grado de autonomía que permita una calificación conforme a criterios técnicos.

Agrega que la eliminación del Comité de Ministros y su reemplazo por Dirección Ejecutiva del SEA convierte la instancia de reclamación administrativa en una suerte de recurso de reposición o recurso jerárquico según sea el caso, ya que quien resuelve es el mismo organismo que dicta la RCA.

Valoran la unificación de vías recursivas de RCA.

2.2 Propuestas estructurales pilar 3 del proyecto

En su opinión, el proyecto de ley no contempla aportes significativos para su tercer pilar “Aumentar las certezas sobre estándares para la calificación ambiental” y “Disminuir significativamente plazos en etapas de revisión y modificación de proyectos”, ni tampoco entrega mayores certezas para titulares de proyectos en relación con la información necesaria para la aprobación de un proyecto.

Hay elementos de incerteza en la obligación de rechazo a proyectos incompatibles con IPT (instrumentos de planificación territorial) vigentes (antiguos y sin EAE robusta), sin distinción respecto de área rural o urbana (art.8° inc3).

El proyecto de ley debiera considerar la discusión que se ha dado en torno al proyecto de ley sobre Marco de Autorizaciones Sectoriales (Boletín N°16.566-03), actualmente en trámite en la Comisión de Economía de la Cámara, y contar con un diagnóstico completo.

3.- Aspectos generales del proyecto

- En cuanto a los pilares del proyecto y propuestas, el énfasis debiera estar en la mejora y el perfeccionamiento del sistema de evaluación de impacto ambiental y de las herramientas de gestión ambiental, para satisfacer la necesidad de certeza y optimización de los plazos de las respectivas tramitaciones.

- Se propone integrar a este análisis los informes y antecedentes de diagnóstico que fundamenta el proyecto de "Ley Marco de autorizaciones sectoriales", aprobado en general en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, el informe final de la Comisión Técnica de la Ley de Royalty, emitido por la Subsecretaría de Hacienda, y el informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad que le sirvió de base.

- Esto permitiría tener presentes tipologías y propuestas concretas por tipo de proyectos e incorporar armónicamente en la tramitación ambiental las denominadas THA (Técnicas Habilitantes Alternativas / Avisos / Declaración jurada), entre otras propuestas que considera dicho proyecto de ley.

4.- Comentarios a otras propuestas del Proyecto.

4.1 Revisión de RCA de las DIA

Expone que el 93,5% de proyectos son ingresados lo hacen mediante DIA. La revisión de la RCA (deja de ser excepcional) procedería respecto de un universo sustancialmente mayor de RCA que en la actualidad, y se requiere mayores recursos y funcionarios acorde a mayor carga.

4.2 Sustitución de la consulta de pertinencia por declaraciones con registro de consultores. Debieran evaluarse procedimientos ad hoc para realizar modificaciones a proyectos (skimming and scanning), en especial a mediana minería, elegir aspectos que se revisarán específicamente cuando se trata de mejorar aspectos de proceso, prolongar la vida útil, o mejoras en general, que deberían entrar al SEIA pero no modifican el impacto ambiental del proyecto original, lo que constituye un gravamen para estas empresas porque son costos adicionales y tiempo de tramitación.

4.3 Carga dinámica de la prueba en daño ambiental, expone que visualizan que se pueden dar efectos contrarios a la justicia ambiental. Destaca que la Corte Suprema en su oficio N°43-2024, mediante el cual informa sobre el proyecto de ley, afirma, en relación con la carga dinámica de la prueba, que la incorporación de una medida de este tipo genera una asimetría, considerando quiénes son los legitimados activos y las facultades con que goza el Tribunal Ambiental para acreditar los hechos (ordenar peritajes y presumir el vínculo causal).

Esta propuesta generará litigación temeraria y aumentará los costos de los proyectos al traspasar la carga económica de la prueba a los titulares de proyectos y genera desequilibrio en las cargas procesales en demandas de responsabilidad por daño ambiental (“desigualdad de armas”)

5.- Conclusiones

5.1 El proyecto de ley no es consistente con el tercero de sus pilares, ya que no contempla propuestas para entregar mayor certeza durante la evaluación ambiental y tampoco reduce significativamente los plazos de tramitación de proyectos.

5.2. Las modificaciones estructurales que se introducen al sistema, en relación con la calificación de proyectos y la eliminación del Comité de Ministros, no resuelven el problema de fondo, ya que Direcciones Regionales y Ejecutivas del SEA mantienen un componente político importante y la reclamación administrativa será resuelta por el mismo órgano que tomó la decisión.

5.3. Debiera ponderarse la relación de este proyecto de ley con el Boletín N°16.566-03 aprobado en general por la Comisión de Economía, para aprovechar las sinergias que pueden existir entre ambos.

5.4. En relación con la evaluación de impactos sinérgicos y acumulativos, se propone eliminarla por su impracticabilidad o limitarla estableciendo un plazo para que la realice la autoridad al inicio de un proyecto.

5.5 Se sugiere eliminar la “carga dinámica de la prueba” debido al desbalance que genera en entre las partes de una demanda de responsabilidad por daño ambiental y las distorsiones que su aplicación puede provocar en el ordenamiento jurídico, además del riesgo real del surgimiento de denuncias temerarias e infundadas.

5.6. El informe financiero del proyecto de ley, no se condice con las atribuciones que se entregan al SEA, que considera solo 15 funcionarios.

3° Ministerio del Medio Ambiente

El asesor del Ministerio Sebastián Aylwin expresa que la reforma al SEIA fue parte del diagnóstico de la Comisión de la Ley de Royalty y de Productividad, y que muchas medidas de esa comisión son parte del Proyecto de Ley, y que debe tenerse en cuenta que el SEIA cuenta con más datos e información que los otros permisos, y con problemas más sofisticados como las suspensiones de plazos por los titulares que responden a múltiples factores.

El Proyecto de ley intenta regular un SEIA que ha crecido de manera inorgánica, sin codificación, por lo que el desafío es identificar qué parte de un permiso le corresponde a la RCA, así como por ejemplo organizar las funciones de la DOM que no tiene competencias ambientales ni capacidad técnica para determinar si un proyecto requiere RCA, lo que explica este nuevo rol que tendrá

En cuanto a la disminución de plazos se abordan en diferentes medidas como el cambio en las consultas de pertinencia, en el proceso de evaluación ambiental y en las instancias de reclamación, aunque se pueden discutir espacios de mejoras pero es innegable la disminución de plazos legales o incentivos.

En temas de suspensión por los titulares en lo que tiene que ver con dispersión de las observaciones de servicios sectoriales, lo que se propone para solucionar aquello es establecer la rectoría técnica del SEA para que verifique la pertinencia y fundamentación dentro de las competencias de los servicios.

4° Ronda Comentarios Senadores/a

Senador Prohens consulta a expositores si las regiones más contaminantes en CO2 están dispuestas a pagar más impuestos ambientales; si el Comité de Ministros al revisar reclamaciones de titulares tuvieron buen criterio o resolvieron políticamente en calificación ambiental.

Al Ejecutivo consulta sobre la coherencia de este proyecto con el que se está discutiendo en la Cámara sobre permisos, ya que un proyecto con RCA no debería pasar por otro proceso para los permisos sectoriales, que es casi otra RCA porque si no se aprueban el proyecto se cae, señala que deberían verse en una sola instancia lo ambiental.

Senador Gahona: Consulta si en Minería ocurre que hay poco uso de Evaluación Ambiental Estratégica, como en el caso de energía, debido a que señalan que es muy rígido, y en las conversaciones con la comunidad hay cambios pero el proyecto no puede modificarse y pide su opinión sobre la posibilidad de flexibilidad después de la RCA, incluso para hacerse cargo de las observaciones ciudadanas.

Al expositor Jorge Cash consulta cómo ven la definición de área de influencia por comuna, región, macrozona o qué propone.

Pide a expositores y al Ejecutivo ahondar sobre modificaciones de permisos ambientales sectoriales (PAS).

5° Respuestas Ejecutivo y Expositores

5.1 Ministerio del Medio Ambiente señala que la rigidez del SEIA tensiona a una RCA en la que se trabaja con un concepto del proyecto, en etapa preliminar, pero con todas las variables ambientales, y para eso se construye experiencia y regulación más allá del SEIA, como ocurre en la industria de transmisión, con estudios de franja de transmisión que llega simplificada al SEIA.

Con los PAS se debe determinar lo propiamente ambiental y que no lo es. Así por ejemplo en el caso de la DOM debían verificar si un proyecto tenía que contar con RCA, pero su función es velar por el cumplimiento de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, entonces por seguridad terminan pidiendo Consulta de Pertinencia para todos los proyectos, por lo que es necesario trazar límites más claros, y es parte de lo que se está haciendo al respecto en este proyecto de ley.

Señala que el Ejecutivo tiene pendiente una minuta conjunta con el Ministerio de Economía de cómo conversan ambos proyectos de ley que fueron trabajados en conjunto en las materias que les son comunes, en lo que se refiere a proyectos que ingresan al SEIA; para que lo ambiental se vea en la reforma al SEIA y lo ambiental en el proyecto del Ministerio de Economía.

5.2 Jorge Cash expone que el sistema de compensación de emisiones es un mercado asociado a una norma de emisión y para que funcione requiere un impuesto alto que signifique gravamen a quien emite, y que este pueda netear la emisión a través de un proyecto de reducción de emisión de contaminantes y no pagar para ello debe ser un incentivo, en este sistema la deuda es no entender que el principal problema son los contaminantes locales.

Sobre el Comité de Ministros opina que era positiva la deliberación política, porque le hace bien al país la discusión sobre políticas públicas.

En cuanto al área influencia en medio humano, expresa que debe determinarse por componente y según el tipo de industrias, siendo un tema muy complejo, que puede ser también algo cuantitativo; y que lo más relevante es que se entreguen guías con certezas y que los factores que se afectan sean reales.

Sobre la DOM señala que es un actor relevante para las comunidades por lo que las consultas de pertinencia obedecen a una respuesta que se le da al vecino que no siempre conoce a la SMA.

5.3 Jorge Riesco, SONAMI

Aclara que para la minería el respeto por el medio ambiente existe desde la etapa de exploración, que apelan al principio de realidad, ya que las empresas mayores tienen compromisos internacionales o con accionistas que los obligan a tener consideración por el medio ambiente. En la minería hay coincidencia con el bien protegido y nunca han hablado de dejar proyectos sobre todo ahora que se requieren más metales para enfrentar el cambio climático, y lo que está ocurriendo es que como sector tienen trámites que no atienden al verdadero impacto de los proyectos. Por ello proponen una revisión más profunda, de un sistema desordenado, atomizado, con efectos en la comunidad por no recibir beneficios de realizar un proyecto y la necesidad urgente de ampliar la producción para cumplir con las metas de descarbonización.

Hay desconfianza y oposición hacia la industria minera pese a que hay mejoras, y le preocupa que se les entreguen a esas personas herramientas para generar más retardo y dificultades a los proyectos, amenaza de la cual hay que hacerse cargo, a través del diálogo que permita recuperar el crecimiento.

Sobre la EAE expresa que no se ha llegado a mecanismos de bienes públicos necesarios para que la actividad se desarrolle coherentemente, con respeto a la minería incluso ancestral, antigua y que exista un ordenamiento territorial completo, con líneas de base públicas.

- **Fecha: 23 de abril de 2024**

Asisten Senadores/as Allende, Gahona, Lagos y Prohens

Proyecto de ley, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia (Boletín N° 16.552-12)

1° Director Ejecutivo de Generadoras de Chile, Camilo Charme.

1.1.- Contexto

Comienza por dar el contexto de la industria de generación para la transición energética, señalando que sus proyectos representan el 73% del sistema, que el 100% son proyectos renovables, y que son el principal usuario del SEIA con los sistemas solares, eólicos y lo que viene con baterías con el fin de reemplazar centrales termoeléctricas a carbón.

Destaca como logros del 2023 que el 63,8% fue energía renovable, que la reducción de emisiones de CO₂ fue de 20% en el último año, sin cargar a los clientes el costo de estos efectos.

Hay un desafío ante la ley de cambio climático, que la inversión debe continuar con cierto ritmo, duplicar su capacidad solar, aumentar 6 veces en lo eólico y 5 veces en almacenamiento, que equivalen a 45.000 MM dólares, con fuertes avances en las regiones.

Agrega que la aprobación de proyectos ha decaído en 70% y los plazos aumentan en 32%, por lo que este Proyecto de Ley es muy necesario.

1.2 - Se refiere a ciertos **Aspectos puntuales del Proyecto de Ley**, considerando como enfoques generales: (i) coherencia regulatoria de este proyecto con proyecto de ley marco de permisos sectoriales, debe haber un correlato entre autoridades y nomenclaturas; (ii) que el SEA tome el control de la evaluación para lo que necesita recursos y (iii) que haya potestades más claras del SEA.

Planteas como temas específicos de mejora los siguientes:

1.- En el 9 bis que se refiere a la evaluación según expediente se requiere claridad que el SEA no solo será buzón de informes sectoriales, sino que podrá ponderar sus opiniones.

2.- En la tipología, la eliminación de 3 MW parece razonable, permite separar proyectos nuevos que se pueden eliminar de la evaluación y en los existentes que se modifican, para optimizar con umbrales mayores considerando los avances tecnológicos, y flexibilización para adecuarse a esta realidad.

3.- Sobre impactos acumulativos no correspondería porque los de proyectos en evaluación son un proceso, no hay título habilitante para desarrollarlo, no se sabe si se va a aprobar, dándole una carga a los titulares, no se resuelve qué hacer con proyectos que se retiran del sistema.

Además ya existe el 25 quinquies que contempla la posibilidad de revisar las RCA si hay impactos no evaluados y es la solución para no incluir meras expectativas de proyectos.

4.- En las Consultas de pertinencia y declaraciones juradas, la redacción no deja claro que el titular se debe hacer responsable, basado en la buena fe y que si no cumple la SMA puede sancionar, pero en la redacción dice que será presentada a la SMA para su consideración, lo que da a entender que hay un proceso nuevo. Además habría un conflicto de competencia con el SEA, ya que la SMA no evaluar, ya que lo esperable es que la SMA actúe en caso de incumplimiento.

Propone dejar más claro que la declaración jurada modifica la RCA y que la SMA actúa si hay infracción a la ley, eliminando la consideración de la SMA, de esa manera da más seguridad y permite cumplir con el objetivo de mejorar la burocracia en sistemas de pertinencia.

5.- Sobre PAC temprana están de acuerdo, ya es la regla en la industria de generación. La diferencia es que consideran que debería ser ejecutada por el Titular del proyecto, y no el SEA ya que las reclamaciones cuando se presentan son por un hecho de un tercero que no depende del titular, y es un riesgo que no puede manejar, por lo que solo debe ser validada por el SEA, no implementada por este servicio.

6.- Les parece que el Registro Consultores es una buena idea pero proponen que no sea un cuello de botella, esto es que si solo lo hará el Ministerio del Medio Ambiente habrá burocracia, proponen que sean los centros académicos, universidades regionales, quienes acrediten a los consultores.

7.- Sobre las COEVA y Comité de Ministros, que se reemplazan por el Director Ejecutivo y Regional del SEA, plantean dudas sobre las garantías de un órgano unipersonal. Proponen que se regule de mejor manera la discrecionalidad técnica de la administración para la toma de decisiones, conocer cómo, cuándo, los motivos y trazabilidad de la decisión, independiente del órgano ya que ese proceso da confianza y legitima la decisión.

1.3 Propuestas para incorporar en la reforma

- Fortalecer instrumentos de gestión: dotar al SEA en capacidad tecnológicas y humanas.
- Rediseñar el SEA ante proyectos más complejos, que sea colegiado así como se hizo con la Comisión de Mercado Financiero que fue regulada por la importancia que tiene para el país, en temas ambientales debería darse el mismo estándar, que pueda generar jurisprudencia, predictibilidad de los cambios regulatorios.
- En los proyectos urgentes debería haber un correlato con el proyecto de ley de los permisos.
- Considerar los Proyectos estratégicos, que se relacionan con los objetivos estratégicos que el país se está proponiendo (en litio, hidrógeno, descarbonización), y que podrían crearse un equipo especializado para su evaluación.
- Contemplar incentivos para que proyectos se acojan a políticas de planificación porque en el SEA no se ve el efecto de participar en esos procesos de elaboración de políticas anteriores.
- Ventanilla única real y efectiva, en que el proceso debería incidir efectivamente en la obtención optimizada de los permisos sectoriales posteriores sea que se otorguen en el SEA o que la RCA señale de manera vinculante que no puede el sectorial negarlos.

2° Abogado Manuel José Barros.

A modo de contexto señala que las reformas se refieren principalmente al SEIA, a la EAE, a daño ambiental y Consejo de Ministros; que hay una problemática de permisología relacionada con la adaptación a nuevas tecnologías; que la ley de delitos económicos y ambientales no ayuda mucho a solucionar esta problemática porque el tipo penal de elusión que es muy amplio; lo mismo opina del proyecto de ley que fortalece la SMA porque incrementa las atribuciones en aspectos discrecionales, y elimina la consulta en sanciones no pecuniarias.

En este escenario resalta que este proyecto de ley y el de permisos sectoriales podrían contribuir a la solución. En este proyecto considera valioso el recurso único salvo por proyectos interregionales, la eliminación de las

DIA con carga, la legitimación activa permanente para el Consejo de Defensa del Estado y el fortalecimiento técnico al SEA.

Plantea Comentarios en los siguientes aspectos:

1.- Tipologías de ingreso al SEIA.

Plantea que es una oportunidad para cerrar la discusión sobre tipos de proyectos que se evalúan, si es un listado cerrado, o es un listado que depende de la susceptibilidad de generar impacto ambiental, ya que en la ley existía un listado cerrado pero se interpreta como susceptibilidad de riesgos. Propone que pudiese ser más exacta la redacción señalando que únicamente este listado requiere y solo si causan impacto ambiental.

Sobre los umbrales de ingresos, señala que es correcto dejar en el Reglamento su determinación pero que en artículo transitorio quede claro que la idea en las centrales generados de energía era subir los 3MW. Además se requiere definir qué se entenderá por suelos frágiles.

Si no hay claridad sobre qué proyectos entran o no al SEIA es desproporcionado el tipo penal de elusión.

2.- Declaración jurada sobre modificaciones a proyectos con RCA.

Opina que es la dirección correcta ante proyectos dinámicos, y al considerarse las Consultas de pertinencia como eximentes de responsabilidad el sistema se colapsará. Para que funcione debe estar claro que hay responsabilidad penal si hay dolo directo, no cualquier error de buena fe, y la conducta tipo sea clara y acotada.

3.- Disminución de plazos de proyectos o actividades urgentes.

Plantea que haya un manejo de expectativas ya que el SEA no es el que demora los proyectos, las demoras están del lado del titular sea porque el proyecto tiene falencias o porque los servicios formulan observaciones difíciles y largas de resolver, y en eso la respuesta es la rectoría técnica pero para ello deben tener certeza que va a ser respetadas posteriormente y no será un vicio del procedimiento el hecho de cortar los pronunciamiento sectoriales.

4.- Modificaciones al sistema de responsabilidad por daño ambiental.

Difiere del proyecto de ley en cuanto a la carga de la prueba, ya que si bien en Escazú se menciona como ejemplo, no corresponde trasladar hacia el demandado la prueba ya que ello promoverá litigios frívolos y temerarios, además que ya existe la presunción de culpabilidad ante incumplimientos de normas ambientales en que el responsable debe probar que cumplió, por lo que no se justifica este cambio.

También considera que es un error la forma de computar la prescripción porque sería imprescriptible, y esta institución es esencial por la seguridad jurídica.

Plantea otras materias que podrían formar parte de este proyecto: .

- 1.- Suspensión del plazo de caducidad de una RCA sometida a revisión administrativa o judicial.
- 2.- Establecer mayor certeza respecto de las atribuciones de la SMA en la fiscalización y sanciones de RCAs, dado que la LOSMA establece que puede fiscalizar normas, medidas y condiciones de la RCA pero no la RCA completa, como lo está haciendo.
- 3.- Posibilidad de dividir una RCA cuando hay unidades distinguibles en un proyecto como puerto y bodega, porque se generan una serie de problemas administrativos y financieros.
- 4.- Régimen recursivo post sentencia del Tribunal Ambiental porque se ha discutido sobre casación y apelación.

Conclusiones. En síntesis presenta las siguientes conclusiones:

- 1.- Mandato legal expreso respecto de taxatividad de causales del Art. 10.
- 2.- Definir criterios pendientes (umbrales centrales de energía, concepto de “suelos frágiles”, “carácter industrial” para plantas de hidrógeno y desalinizadoras, causales de ingreso letras p) y s) y “cambios de consideración” según g.2.

3.- La configuración de responsabilidad penal por el mal uso de la declaración jurada desincentivará el uso de este instrumento. Debe basarse el dolo directo más conducta acotada y precisa.

4.- La disminución de los tiempos del SEA no impactará sustantivamente en los tiempos de evaluación. Sí lo debiera hacer el resguardo jurídico de las decisiones del SEA en uso de su “rectoría técnica”, con el fin de que exista deferencia técnica respecto de éstas.

5.- Prohibición de que los órganos de la Administración del Estado exijan consulta de pertinencia y/o declaración jurada como trámite previo al otorgamiento de permisos sectoriales u otros respecto de proyectos nuevos o de modificaciones de proyectos.

6.-La carga dinámica de la prueba presenta importantes desventajas.

7.- La imprescriptibilidad (en los hechos) de la acción de reparación ambiental genera inseguridad jurídica.

8.- Suspensión del plazo de caducidad de una RCA sometida a revisión administrativa o judicial.

9.Mayor certeza respecto de atribuciones de la SMA en la fiscalización y sanciones de RCAs.

10.Posibilidad de dividir una RCA.

11. Régimen recursivo post sentencia del Tribunal Ambiental

3° Ministerio del Medio Ambiente

Ministra valora que se reconozcan aspectos positivos del proyecto de ley con posibilidades de mejora en cuanto a la rectoría técnica. Aclara que el cambio en la tipología de proyectos energéticos tendrá como efecto que muchos proyectos no ingresen bajando la carga al sistema y que los recursos del servicio irán a otro tipo de proyectos.

Sobre las observaciones a la carga dinámica de la prueba se refiere a que el profesor Cortez dio ideas como evitar las denuncias temerarias, que se pueden incluir en el proyecto de ley.

El asesor Sebastián Aylwin explica que en el umbral de generación eléctrica la voluntad es que suba, que reconozca diferencias tecnológicas, y de proyectos, y que podría establecerse en un artículo transitorio para que quede claro cuando se reglamente.

En cuanto a los impactos acumulativos aclara que dichos impactos son para informar no para considerar como parte del impacto del proyecto, y que se refieren a los proyectos al momento de ingresar, por lo que no les afectan los proyectos que ingresan después.

Destaca otros Instrumentos de Gestión Ambiental que se modifican en materia de energía, por ejemplo los polos de desarrollo del Ministerio de Energía que por el hecho de tener EAE se les concede un beneficio de reducción de plazos.

Plantea que por definición política, estratégica del Proyecto de ley no se modifican otros proyectos de ley recientemente aprobados como cambio climático, delitos económicos ambientales que no ha entrado en vigencia.

En relación a las tipologías está zanjado que es taxativa en el artículo 10 de la ley, lo que no obsta a que el Congreso pueda ingresar tipología de riesgo como el caso de humedales.

El registro de consultores tiene por objeto generar mejor información, pero no certifica ni acredita a los consultores, solo informa sus proyectos, áreas, resultados. No es la intención acotar el mercado porque subiría los costos.

4° Ronda Comentarios Senadores/a

- Senador Allende: señala la necesidad de conocer lo que se está haciendo con el proyecto de ley de permisos sectoriales para ver el cruce con este proyecto, propone que se exponga en la Comisión.

- Senador Lagos: sobre las sanciones penales en las declaraciones juradas plantea que se deje como opción usar esa figura en base a la buena de fe u otro camino. Sobre la carga de la prueba en otras jurisdicciones se comienza a plantear pasar de la taxatividad de los tipos penales a abrirse en esta materia, por ejemplo en temas tributarios (elusión) se trata de demostrar que era para fines económicos, y en lo ambiental se busca algo similar. Agrega que para este proyecto se puede abordar desde un enfoque de cómo modificar esto que afecta el crecimiento u otros sectores es decir desde el obstáculo o partir desde cuánto falta para la transición, cómo mejorar las zonas de sacrificio, ponerse al día en conservación, que es la visión que le gusta.

- Senador Gahona: Expresa que hay un problema de musculatura del Servicio en relación con sus atribuciones, por lo que consulta si la figura de revisores externos como el caso de las DOM podría ser usada en DIA o tipos de proyectos según riesgo y tamaño. Y si sobre la carga dinámica de la prueba, que al parecer en general no comparten los especialistas, pero surge la duda sobre la simetría entre comunidades y titulares, y la obligación de Acuerdo Escazú, entonces qué mecanismos podrían proponer.

5° Respuestas Expositores y Ejecutivo

- Manuel Barros: expresa que de alguna forma los certificadores de DIA estaban en esa línea, hay proyectos que podrían tener un rol con un 3°, pero el problema de la permisología es también posterior a la RCA y habría que ver como se reconocerían esos terceros en esa etapa.

En cuanto a la carga dinámica, hoy existen mecanismos para equilibrar la asimetría, como las facultades para decretar medidas para mejor resolver que incluye informes periciales, inspecciones del tribunal con sus expertos; podría darse mayor presupuesto a tribunales para que puedan mejorar la prueba.

- Asociación de Generadores. Expresa que la correlación de ambos proyectos de ley es muy necesaria y sobre la musculatura del SEA, comparte que con todos los desafíos que tiene el país, el SEA debería ser colegiado con mayor visión de todo el proceso, con profesionales de diferentes visiones, capacitando a funcionarios que se ven enfrentados a nuevas tecnologías que no conocen y dificulta la evaluación y crear equipos especializados según demanda de proyectos que están en el sistema.

- Ejecutivo: la Ministra se refiere al fortalecimiento del SEA en el proyecto de ley con el cambio tipología que se espera descargar al SEA sacando proyectos pequeños; que con la rectoría técnica se puede robustecer el servicio y que se permite al SEA establecer programas y subprogramas, así por ejemplo para proyectos de hidrógeno verde podría incorporar profesionales según la carga en ciertos plazos, de manera dinámica.

Sobre proyecto de ley de permisos sería buena idea invita a Ministro Economía para que quede claro que son complementarios.

PROYECTO DE LEY, ORIGINADO EN MENSAJE, QUE ESTABLECE UNA LEY MARCO DE AUTORIZACIONES SECTORIALES E INTRODUCE MODIFICACIONES EN CUERPOS LEGALES QUE INDICA.

• 9 de abril:

Sesionó la Comisión de Economía de la cámara baja, para tratar el proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales.

En primer término se acepta la renuncia del presidente de la Comisión, diputado Mellado, debiendo elegirse a él o la nueva titular, en la próxima sesión.

Expuso en primer término la ministra de Medio Ambiente, Rojas, quien dio una visión de contexto del proceso de reformas que impulsa el Ejecutivo (SEIA, SMA y Permisos Sectoriales) recalcando que su objeto es dar celeridad a las inversiones en un marco de certeza en la protección del medio y otros bienes.

Tras su exposición, las y los integrantes anticiparon su disponibilidad a aprobar la idea de legislar, pero previniendo que, en el trámite en particular, debe ponerse especial atención a distintas situaciones que retrasan o dificultan el crecimiento económico, especialmente para las Pymes y, también, en que no se cree burocracia innecesaria.

Tras ello, correspondió exponer a SONAMI. A manera de conclusiones, la Asociación Gremial señala que:

1. El proyecto de ley cuenta con un diagnóstico que comparten.
2. Qué el espíritu de la ley va en el sentido correcto
3. Existen iniciativas que son valiosas, como la plataforma SUPER, la incorporación de THA para ciertos permisos y autorizaciones, la eliminación de la duplicidad de permisos para obras hidráulicas mayores, entre otras
4. Existen aspectos a revisar, como el diseño orgánico institucional que propone el proyecto de ley, generar incentivos para una mejora en la gestión del quehacer de la administración y la determinación de la procedencia de las THA
5. Plantean la Necesidad de consolidación en una sola instancia legislativa de diversos proyectos que abordan el tema de permisos y autorizaciones, para que la ley sea efectivamente una "Ley Marco", , integral y que cumpla el propósito de simplificar y homogeneizar esta materia
6. Finalmente cuestionan que se introduzcan reformas de fondo a la Ley de Cierre de Faenas Mineras en relativas a criterios de cambio climática.

Tras votación se aprueba la idea de legislar por unanimidad (12 votos)..

- **16 de abril:**

En el primer punto de la Tabla, de la Comisión de Economía de la Cámara, continúan audiencias para proyecto de ley Marco de autorizaciones sectoriales.

Previamente se procede a elegir como nuevo presidente al Diputado Víctor Pino.

Tras las excusas de la Asociación Chilena de Municipalidades, se escucha posición de CONAPYME.

Exponente se refiere, en primer término, al diagnóstico, desafíos y efectos del proyecto aprobado en general por la Comisión, con los cuales en líneas generales coinciden.

Luego expresa las siguientes posiciones de su organización:

1. Discrepan con crear nuevos órganos públicos que encarezcan el presupuesto fiscal, proponiendo Establecer una unidad nueva que dependa de la CGR y que se conforme con funcionarios que ya están y que trabajan en las distintas direcciones del Estado.
2. Conjuntamente con ello debiera facultarse al ejecutivo para que dicte como Reglamento los procedimientos estandarizados que la unidad en cuestión proponga, teniendo presente los principios contenidos en la actual Ley de Procedimientos Administrativos.
3. Establecer como norma el Silencio Positivo, Preclusión, Caducidad y Teoría de los Actos Propios.
4. Consignar como norma base de todos los procedimientos deben propiciar el desarrollo productivo sostenible y facilitar la inversión.
5. Sujetar al mismo procedimiento las autorizaciones que deban otorgarse en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
6. Finalmente, sobre la vigencia proponen que rige para todos los órganos de la administración en la misma fecha (Artículo cuarto transitorio) y que se aplicara a las presentaciones en curso.

No se verifican consultas tras lo expuesto.

- **23 de abril:**

Al cierre de la sesión de la Comisión de Economía de la Cámara, ministro de Economía, se manifestó conforme con el trabajo de la mesa técnica para el proyecto de autorizaciones sectoriales.

Agregó que se retiró la urgencia para el proyecto de gas licuado y se propiciará el enroque de dicha iniciativa a la Comisión de Minería, para dar prioridad al despacho de la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales.

Comprometió indicaciones al día 6 de mayo, referidas al ^L_{SEPI} Sistema que se crea (Artículo 1, 71 casos).

Estas provendrán tanto de la mesa técnica, como de aquellas establecidas por los expositores.

Tras ello, el día 13 de mayo, compromete ingresarlas para las 37 leyes sectoriales que incluye el proyecto de ley.

De esta manera, propone iniciar las votaciones el día 7 y realizar tantas sesiones como sea necesario para despachar el proyecto.

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE Y MEJORA LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN AMBIENTAL A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE, MODIFICANDO AL EFECTO EL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.417, Y REGULA OTRAS MATERIAS QUE INDICA.

- **Fecha: 3 de abril de 2024**

Asisten Diputados/as, Bobadilla, Concha, González, Manouchehri, Melo, Meza, Musante, Pulgar, Rey, Sagardía, Santibáñez.

Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica (Boletín N° 16553-12).

1° Pablo Soto, académico de la Universidad Austral de Chile.

Expone que el proyecto de ley busca equilibrar la eficacia y la interdicción de arbitrariedades, diversificando las alternativas de intervención sin sacrificar el estado de derecho. Su objetivo no es aplicar sanciones como se ha dicho en exposiciones anteriores sino hacer cumplir la normativa ambiental como lo señala el mismo Mensaje.

Su presentación se circunscribe a dos aspectos del proyecto: las vías alternativas de cumplimiento de la regulación ambiental y la diversificación de procedimientos, modificaciones que surgen de un diagnóstico transversal que constató la necesidad de reformar la Superintendencia del Medio Ambiente, ante un alto volumen de infracciones de menor entidad, como el caso de ruidos, que no tienen una afectación relevante en el medio ambiente y salud de las personas, genera una falta de agilidad que deslegitima el sistema, y retrasa procesos con impacto en el efecto de disuasión de los incumplimientos.

1.- Vías alternativas de cumplimiento de regulación ambiental

Se refiere a la incorporación de un nuevo título, con medidas para infracciones detectadas en la fiscalización, que no producen afectación en el medio ambiente o la salud ni hay riesgo de afectarlos, que puedan ser subsanadas en un plazo de 6 meses, es decir no aplica a cualquier infracción y solo si cumplen los requisitos establecidos por la SMA se entienden subsanadas.

Se han adoptado resguardos para el caso que se aplicaron previamente sanciones por infracciones graves o gravísimas o en caso que se haya incumplido un Programa de Cumplimiento o las medidas adoptadas en estas vías alternativas.

Se establecen garantías de certeza de las medidas correctivas, que deben establecerse mediante una resolución fundada, cumpliendo con principios de idoneidad, eficacia y oportunidad.

Además, la SMA debe identificar cuáles son las infracciones de menor entidad, tal como ocurre en la Comisión de Mercados Financieros, que contempla reglas que limitan su discrecionalidad.

2° Procedimiento para diversos regulados e infracciones

Se refiere a la existencia de un defecto en el diseño de la SMA que la sobrecarga, y en definitiva la lleva a gestionar problemas de vecindad, por lo que sería necesario reconfigurarla en 3 pilares:

(i) Determinar la competencia exclusiva de la SMA en materia de ruidos para aquellos titulares de proyecto que cuentan con RCA y que los juzgados de policía local (JPL) resuelvan las otras infracciones de ruidos, con una multa hasta 5.000 UTA, lo que genera que más órganos estatales velen por el cumplimiento de normas ambientales y que hay garantías para los regulados porque el JPL es un órgano jurisdiccional.

(ii) Existencia de proceso simplificado para infracciones leves, tales como reportes que deben presentar a la SMA; lo que permite descomprimir el proceso sancionatorio general que quedará para infracciones graves o gravísimas.

Este proceso reduce los plazos se inicia con la formulación de cargos y permite un cierre rápido si el infractor acepta los cargos con un descuento de 25% de la multa; y si presenta descargos debe hacerlo con las pruebas en la misma instancia lo que también reduce los plazos.

Este modelo de procesos simplificados existe en otros sectores como la CMF que tiene un esquema similar al proyecto de ley.

(iii) El aumento en el tope de las multas por infracciones, se debe a que el beneficio económico ha sido mayor al máximo de multa a aplicar, y la idea es que incumplir la regulación no permita ahorrar recursos.

Concluye que el proyecto de ley da mayor capacidad de respuestas a la SMA, diversifica sus instrumentos sin renunciar a las legítimas garantías de los regulados y mantiene los ejes del modelo original de la SMA.

2° Rosa Gómez, académica de la Universidad de Los Andes.

En primer lugar, señala que para fortalecer potestades sancionatorias es necesario analizar la capacidad presupuestaria de la SMA, ya que el informe económico contempla aumentar la dotación en 18 funcionarios, pero ante nuevas tareas y potestades que se incluyen en el proyecto de ley, no parece suficiente.

Luego, se refiere a algunas mejoras que se pueden hacer al proyecto de ley en los siguientes aspectos:

1.- Denunciantes

Reconoce que son colaboradores de la Administración por lo que destaca el fortalecimiento en este sentido y la exclusión de materias de ruido de competencia de la SMA.

Plantea que la admisibilidad de la denuncia que contempla un plazo de acotado para informar su resultado requiere más capacidad de funcionamiento, y dado que ese acto es recurrible habrá un aumento de la carga laboral.

En cuanto a la posibilidad de presentar la denuncia en formato digital y escrito, se debe considerar la Ley 21.180 que propone que los procedimientos de la administración sean electrónicos.

Valora la inclusión de la reserva de identidad de los denunciantes porque se hace cargo del miedo a represalias que existe y que recoge la ley 21.592 que establece un estatuto de protección a los denunciantes, sin embargo, esta figura hace necesario contrapesos, para evitar una vorágine de denuncias temerarias, por lo que debería haber sanción para los denunciante temerario, como existe en el caso de la Superintendencia de Educación en la Ley 20.529.

2. Procedimiento simplificado.

En materias administrativas es escasa esta opción, pero sí existe en materia penal donde incluso hay proceso monitorio que no tiene garantías como audiencia previa, ya que el juez aplica sanciones y luego el afectado puede defenderse.

Opina que se ha dejado fuera la proporcionalidad en la prescripción según la gravedad de las infracciones, al igual que en materia penal, o la Unidad de Análisis Financieros; y la figura del decaimiento, aunque se proponen plazos más exigentes lo que podrían jugar en contra del fortalecimiento porque quizás no se logre resolver en 6 meses y termine con fallos de la Corte Suprema que acojan la alegación que es materialmente imposible llevar a cabo el proceso sancionatorio.

Plantea la duda para el caso que concurren infracciones leves que les aplica el procedimiento sancionatorio con infracciones graves, que se rige por el procedimiento general; y plantea la posibilidad de crear procesos paralelos.

3.- Vías de cumplimiento

Se refiere a una eventual inconsistencia ya que hay un plazo de 6 meses para informar al denunciante lo que la SMA haya realizado frente a la denuncia, pero si hay medidas alternativas estará en paralelo cumpliendo las medidas alternativas, y se podría generar un alcance en los plazos para informar y cumplir las medidas.

Valora que la SMA pueda dictar instrucciones sobre las medidas correctivas, pero que requiere un mecanismo de participación para legitimarlas.

Señala que en el artículo 34 octies se indica que la SMA regulará los procedimientos, pero el Tribunal Constitucional ha dictaminado que solo la ley puede regular procedimientos, lo que debe tenerse en cuenta ante el control de constitucionalidad.

4.- Medidas de Incentivo al cumplimiento

En cuanto a la autodenuncia, valora que se fortalezca, y que motive al infractor a que concurra, pero duda si el mecanismo logre este efecto como ha ocurrido en tema de aguas que solo se ha usado en 3 casos, ya que el proyecto de ley complejiza la figura y el infractor podría optar por esperar la formulación de cargos. Agrega que incluir la atenuación de la sanción como imperativo es excesivo ya que se encuentra en la Ley vigente que señala que la SMA debe considerar otros criterios para ponderar la sanción.

Propone que una forma de motivar a la autodenuncia podría ser mecanismos de compensación relacionados con la ley penal, ya que justamente las infracciones más graves requieren mayor colaboración de infractores.

Sobre el programa de cumplimiento plantea que se aumenta el plazo de 10 a 15 días para su presentación, y sugiere establecer que sea la SMA la que determine en la formulación de cargos el plazo, según los supuestos infraccionales y su mayor o menor entidad; además considera que el plazo de 6 meses para resolver en casos complejos no será suficiente.

Sugiere que sería bueno incorporar la posibilidad de aprobación parcial y continuar proceso sancionatorio con los demás aspectos que no se pueden subsanar en el Programa de cumplimiento.

Sobre el plan de reparación considera que el plazo de 30 días para presentarlo podría no ser suficiente por lo que propone que la SMA lo determine; y que también el plazo de 6 meses para resolver en los casos más complejos sería poco.

5.- Ruidos

Le parece bien que sea el JPL quien sancione en caso de ruidos y que la SMA se pueda encargar de las infracciones más graves, pero que falta establecer criterios para que JPL determine la sanción.

3º Superintendente del Medio Ambiente, señora Marie Claude Plumer Bodin.

En relación a lo planteado por los expositores valora que destaquen aspectos positivos del proyecto y explica que el 70 % de los procesos sancionatorios se refieren a infracciones leves, por lo que no ve un alto riesgo de que prevalezca el procedimiento de lato conocimiento, ya que la regla general hoy son las infracciones leves.

En cuanto al denunciante temerario coincide con que tenga sanción, considerando que se reciben 1700 denuncias anuales, muchas de las cuales resultan inadmisibles y otras tantas resultan sin éxito.

Sobre el ajuste de los plazos indica que la propuesta parte del supuesto de la demora en la toma de decisiones, sea al inicio o término del procedimiento, por lo que hay una intención de establecer plazos razonables, replicando lo dispuesto en la ley 19.880, con posibilidad de aumentar a la mitad, con el fin de resolver las distorsiones actuales.

Respecto de la regulación de la denuncia señala que la propuesta busca ordenar la gestión de las denuncias, por lo que se agrega la obligación de informar sobre la admisibilidad en 10 días, para entregar lo más rápido posible información al denunciante si cumple estándar mínimo para ser tramitada. Luego hay una serie de pasos que se responden en 90 días y que se puede traducir en resolución del caso o vías de acción que la SMA está tomando. Resalta que la pretensión de la denuncia no siempre coincide con la decisión de la SMA, lo que también busca la propuesta, es mostrar la actividad de la SMA frente a la denuncia.

El proyecto de ley plantea reglas claras a través de instrucciones asociadas a la corrección temprana, para infracciones menores, para su aplicación por fiscalizadores y que el ejercicio de estos nuevos instrumentos están asociados a una evaluación de su eficacia en términos de cumplimiento ambiental.

4° Jefe División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, Ariel Espinoza

Explica que no se incluye en este proyecto de ley aspectos procesales porque están en otro proyecto en discusión legislativa, sobre la resolución de aspectos de fondo en procesos ambientales y la procedencia de casación.

Destaca que otro punto del diseño de este proyecto es equilibrar el aumento la dotación con eficiencia en los procedimientos, y la disciplina fiscal.

5° Intervención Diputados/Diputadas

Diputado Pulgar consulta sobre los cuánto cambiarán los plazos para responder e informar a los denunciantes.

Diputado González: Solicita profundizar en el estatuto de protección del denunciante y qué significa temerario. Expone sobre el informe de la Corte Suprema que plantea una inquietud sobre que algunas sanciones pasen a los municipios y no se consideran otras como la clausura, o la opción de Programa de Cumplimiento y solo se reduce a multas.

Plantea además la situación de los proyectos anteriores al SEIA que no tienen RCA y que son de grandes magnitudes, y que generan ruido.

Hace referencia a una iniciativa del diputado Zaldívar de generar una ventanilla única para denuncias ambientales, ya que en el caso de los ruidos las personas no saben si hay RCA por lo que no sabrán donde denunciar y propone incluir en este Proyecto de Ley.

6° Respuesta expositores y Ejecutivo

6.1 Profesora Gómez señala que la protección del denunciante es gravitante dado su rol como colaborador de la administración y en esa línea se establece la reserva de la identidad lo que genera un problema con las personas temerarias que, sin razón, sin antecedentes, sin fundamento denuncien; y que para evitarlo en otras áreas hay posibilidad de sancionar con multa entre 1 y 10 UTM.

Sobre la ventanilla única, lo relaciona con la Ley 21.180 que establece la interoperabilidad, que todo el sistema público esté conectado, lo que supone que si se denuncia ante organismo no competente se remita internamente.

6.2 SMA

Explica que sobre los plazos para responder al denunciante se hace un ajuste para informar los resultados de denuncia, ya que hay 10 días para informar la admisibilidad y plazo de 90 días para informar los resultados o actividades realizadas al denunciante. Hoy el denunciante es un interesado y debiera ser notificado en la formulación de cargos y eso no se cambia, lo que se busca es cambiar la redacción actual para informar de resultados que pueden ser formulación de cargos, orden de ingreso al SEIA, una medida cautelar o actividades como fiscalización en terreno, requerimiento de información, entre otras.

En cuanto al Informe de la Corte Suprema destaca que la Corte reconoce avances en la propuesta y que sobre el sistema de la SMA que tiene incentivos, estos son especialísimos y este proyecto no interviene la Ley de JPL, lo que se busca es que denuncias de ruido puedan ser vistas por dichas reglas.

Sobre los proyectos sin RCA destaca que el proyecto de ley contempla aumentar la potestad cautelar para instalaciones industriales sin instrumentos de carácter ambiental asociados por lo que podría aplicar medidas para controlar el riesgo de este tipo de fuentes.

6.3 Asesora Superintendencia del Medio Ambiente

Señala sobre el informe de la Corte Suprema, que esta conoce bien los programas de cumplimiento, y que en ese sentido debería conocerse la opinión de los JPL porque tienen un amplio campo de materias y por eso no se innova en el procedimiento, agregando que los municipios tienen facultades de otras sanciones como clausura.

Sobre los proyectos sin RCA explica que hay otros instrumentos que aplican y sobre los cuales la SMA podría intervenir.

6.4 Profesor Soto.

Sobre la propuesta de la Corte de incluir otras sanciones para los JPL no ve mayores problemas, pero no así los programas de cumplimiento, que no son obligatorios en todas las sanciones, y estas infracciones de ruido son de tipo de policía de orden público, por lo que ve muy complejo que se puedan revisar por los JPL; pero recoge la propuesta de establecer criterios para la determinación de la sanción lo que mejoraría el esquema de garantías antes el JPL.

6.5 Jefe División Jurídica del MMAA

Agrega que la redacción en el nuevo artículo 60 bis apunta a que una unidad fiscalizable tenga RCA en alguna de las áreas por lo que el residual anterior al SEIA también quedaría sujeto a la SMA.

Sobre los JPL señala que el Instituto de JPL les ha planteado el interés de opinar en cuanto a este proyecto, con la idea de establecer medidas para restablecer el cumplimiento de la norma.

Finalmente, el Diputado González propone que se clasifiquen con otros criterios las instalaciones, como industrial y no industrial y no necesariamente con RCA o sin RCA para poder fiscalizar adecuadamente.

- **Fecha: 8 de abril de 2024**

Asisten Diputados/as, Concha, Cornejo, González, Meza, Pulgar, Sagardía.

Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica (Boletín N° 16553-12).

1° Alejandra Donoso, Directora Defensoría Ambiental

Se refiere a la crítica que da inicio al Proyecto de ley en cuanto a los tiempos que demora la SMA en llevar a cabo la fiscalización que es demasiado y señala que centrará su presentación en uno de los elementos más críticos del proyecto esto es en los Programas de Cumplimiento (PdC).

Sobre el PdC como instrumento, considera que hay una situación de fondo que no se aborda en el Proyecto de Ley, que la SMA en su ley orgánica tiene más de una función, una es incentivo al cumplimiento, pero se genera incompatibilidad con la otra función que es el deber constitucional del Estado de proteger el medio ambiente, preservar la naturaleza. Sugiere que se establezca la preponderancia de este deber para la SMA por sobre las demás funciones que tiene.

Hay figuras en el Proyecto de Ley que son insuficientes: allanamiento del infractor a la formulación de cargos, es una institución general del derecho, siempre puede no es necesario que se mencione; mecanismos de corrección temprana corren por líneas paralelas y no se hacen cargo del riesgo o daño por incumplimiento de

los instrumentos de gestión ambiental que la SMA debe fiscalizar; el aumento de plazos de tramitación no se justifica ya que los titulares siempre pueden solicitar ampliación de plazos y efectivamente así ocurre tanto ante la SMA como en el SEIA.

Expone sobre el caso de Alto Maipo, y su procedimiento sancionatorio que cuenta con un PdC, que comenzó en 2017 y su último movimiento fue el 2020, el que tuvo varios incumplimientos, la formulación fue por 14 cargos de distinta índole, siendo los más graves en la variable hídrica, ya que al romper la roca para los túneles que requiere, se produjo afloramiento de agua que sobrepasa las cantidades de agua que por RCA tiene autorizada al presentar el PdC la medida no era disminuir la cantidad que afloraría en una gestión de riesgo, sino la ampliación de piscinas para el tratamiento de esas aguas, lo que no soluciona el problema de cantidad de agua y supera con creces lo aprobado por la RCA; lo que se explica por la pasividad de la SMA y que durante la tramitación del PdC el titular definió que la mayor cantidad de agua es un impedimento y no un incumplimiento, que lleve a evitar que aflore el agua.

La ley podría establecer la preponderancia del deber de preservación de la naturaleza por sobre otros objetivos y con eso se podría tener un mecanismo específico para evitar que las creaciones de los infractores de ley (medidas en PdC, impedimentos) acarreen como consecuencia que la institucionalidad ambiental no sirva, en estos casos graves, en que se ha afectado los niveles del acuífero de la cuenca más importante del país.

Alto Maipo tiene ingresadas consultas de pertinencia por una modificación de proyecto, para que no ingresen al SEIA y pueda funcionar con los túneles caídos, lo que con la prevalencia del rol protector de la naturaleza en los PdC no hubiese podido ocurrir.

Expone que además de la discusión jurisprudencial de la naturaleza jurídica de los PdC en tanto suspenden el procedimiento sancionatorio serían actos no definitivos y la posibilidad de ser revisados por la Corte Suprema a través de casación, su diseño y ejecución no debería ir en contra de los objetivos de protección de la naturaleza como ocurre con Alto Maipo y otros casos.

Propone que se incorpore a la ley el deber de preponderancia de la protección de manera que los instrumentos de incentivo al cumplimiento no sean tergiversados.

- Diputado Pulgar consulta a la expositora sobre su experiencia en el sistema débil de fiscalización en regiones, en particular en la región del Maule.

La expositora responde que Alto Maipo es ejemplar pero que en informe de Contraloría General de la República también se refiere a los tiempos de tramitación de la SMA e incluye a otros territorios, y que la demora de la SMA en responder a las denuncias ha dejado prescribir acciones, lo que es gravísimo porque genera un incentivo perverso, situación que va de la mano con la falta de recursos. Señala que es un problema de diseño y de gestión que se arrastra desde la creación de la institucionalidad ambiental y eso tiene directa relación con la falta de recursos en relación a la cantidad de sujetos regulados que debe fiscalizar, lo que se resuelve a través.

En la región del Maule hay concentración abusiva de contaminación electromagnética, que va contra la justicia ambiental que establece que debe haber equilibrio entre las cargas y beneficios ambientales, lo que no está correctamente fiscalizado porque la legislación no lo aborda correctamente y se hace a través de ruidos que es la carga principal de la SMA.

Lo anterior, se relaciona con la interpretación que ha hecho la SMA de sus deberes de cómo fiscaliza, y que gracias a un fallo de la Corte Suprema a propósito del derrame de petróleo del año 2014 en Quintero Puchuncaví en que el infractor determinó que era una instalación sin RCA por lo que la SMA no era competente para fiscalizar. En ese caso la Corte señala que la ley es clara en cuanto a las competencias de la SMA que incluye RCA, PdC, planes de reparación, Planes de prevención y descontaminación y cualquier otro instrumento de gestión ambiental, no obstante la SMA ha tendido a disminuir el foco de lo que le corresponde fiscalizar, y el caso de la contaminación electromagnética ha quedado fuera, pero se puede resolver vía definición de instrumentos y también por la gestión de la SMA a través de una interpretación amplia de lo que es un instrumento de gestión ambiental, en concordancia con el deber constitucional del Estado de preservar la naturaleza.

- Diputada Sagardía: señala que la expositora no se refirió en particular al proyecto de ley por lo que solicita su opinión.

- Expositora señala que expuso sobre los puntos críticos del proyecto de ley, en particular el PdC que es un incentivo de cumplimiento, y que se modifica en diversos puntos pero que no va en la línea de dar una preponderancia del deber constitucional y legal de protección de la naturaleza. Está de acuerdo en general con el proyecto, pero hay temas puntuales que resolver como el allanamiento del infractor, la corrección temprana, la creación de los impedimentos en los PdC, que como señaló en su exposición no van en la línea de preservar la naturaleza.

2° Jefe División Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, Ariel Espinoza

Releva que en el mensaje del proyecto de ley que modifica la ley 19.300 actualmente en trámite, se refiere a los principios de derecho ambiental recogiendo los originales de la Ley 19.300 y algunos nuevos, en especial destaca el principio de pro ambiente, que implica que los instrumentos de gestión ambiental se interpretan a favor del medio ambiente, lo que da cuenta de la importancia para esta administración de dicha visión, y que aun cuando no se mencionen expresamente en la ley, los principios tienen validez por sí mismos.

3° Superintendente del Medio Ambiente, señora Marie Claude Plumer Bodin.

Señala que no se discute sobre los tiempos de la SMA, no solo en la tramitación y gestión de las denuncias sino también en el desarrollo de los procesos sancionatorios y los programas de cumplimiento (PdC). El proyecto de ley busca resolver esta situación y se refiere a los tiempos para resolver los PdC para evitar ocurra el caso relatado por la expositora, entendiendo que este es un instrumento muy complejo de abordar desde la perspectiva del cumplimiento.

Recuerda el PdC se presenta una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, es decir en un marco de un incumplimiento y eso no se modifica, pero el proyecto de ley busca poner a nivel legal ciertos requisitos que hoy están a nivel reglamentario y agregar otros, como el criterio de adicionalidad lo que busca es que no basta el mero cumplimiento.

Se mejora el artículo 42 sobre impedimentos que trata de resolver algunas dificultades que se han tenido, debido a la redacción del artículo, que la SMA ha interpretado de manera racional. Entonces se modifica para que quede más claro, y se agrega la limitación que no procede un PdC cuando hay daño ambiental imputado.

Sobre las facultades de la SMA la propuesta es ampliar la potestad cautelar a situaciones de riesgo y daño de instalaciones sin instrumentos de carácter ambiental, en base al fallo de la Corte Suprema que mencionó la expositora, para controlar los riesgos ambientales, lo que se explicita en el mensaje.

4° Ezio Costa, Director Ejecutivo FIMA

Expone que en términos generales el proyecto de ley es una mejora pero que permite algunas mejoras en los siguientes aspectos:

4.1 Funciones de la SMA (art. 3)

- En cuanto a la relación con terceros que realizarán actividades fiscalizadoras expresa porque solo sean autorizadas y no certificadas, porque ya le parece muy negativo en general para el estado de derecho la existencia de entidades privadas que fiscalicen, por lo que darles más poder no parece adecuado, aunque entiende que se relaciona con la falta de recurso, por lo que la solución sería dotar a la SMA de más recursos y fortalecerla y no ampliar poder a los particulares.

- Valora el cambio en la posibilidad de establecer medidas transitorias de manera más ágil y simple, incluyendo otros instrumentos distintos al SEIA.

- El cambio en el literal h lo considera valioso, por los problemas de la SMA con la estrechez de los problemas ambientales que puede abordar, y esta modificación contribuye a superarlo.

- Sobre los nuevos literales señala que la obligación de fijar estrategias de cumplimiento ambiental es interesante, pero requiere más detalles, dotar de marco dado por la ley, y un reglamento y no un instructivo, para evitar que haya un efecto de rebajar sanciones trabas al rol de fiscalizadores, por parte del Ejecutivo de turno.

4.2 Denuncias (art. 21)

Valora que se simplifican en general, pero sobre la reserva de identidad señala que puede ser complejo la calificación que hace la SMA para otorgarla, desincentivando su uso debería ser a voluntad del denunciante solo para asegurar su protección.

4.3 Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental (ETFA) en el art, 24 reitera que deberían estar más controlados estos terceros o más aun que dejen de existir.

4.4.- Vías alternativas de cumplimiento para desviaciones de menor entidad en el art. 34 bis parece bien exista, pero el concepto de desviaciones menor entidad es laxo, ya que según el inciso segundo infracciones cuya diferencia es la falta de afectación en cierta magnitud, lo que es demasiado discrecional. Explica que si es algo menor no es infracción y por ende no sería compatible con sistema de infracciones, pero como se plantea genera riesgo de uso inadecuado aumentando conflictos ambientales, se debería corregir estableciendo concretamente cuáles son esas desviaciones normativas.

En ese mismo sentido, el envío de cartas de advertencia para infracción ambiental es muy leve, un plan de corrección es válido porque mejora la situación ambiental, pero si ya se usaron recursos del Estado para fiscalizar, la carta no es suficiente.

4.5.- En el artículo 34 sexies no se aborda uno de los problemas del denunciante de las discusiones sobre la posibilidad de recurrir sobre el archivo de la denuncia por lo que sería una opción regularlo para que los tribunales ambientales puedan revisar esta decisión y evitar lo que se ha señalado que por falta de recursos de la SMA se pierde la posibilidad de accionar.

4.6 Para las desviaciones de menor entidad a que se refiere el art. 34 octies, es necesario un reglamento y no instrucciones por la alta discrecionalidad de la SMA.

4.7 En el art. 36 letra f sobre elusión al SEIA sería positivo incorporar que elusión no pueden tener en el PdC como acción solo el sometimiento al SEIA y no haya sanción, al menos debería dejar de funcionar mientras no tenga la RCA.

4.8 En cuanto a los incentivos de cumplimiento, en especial la autodenuncia en el art 41, parece razonable mejorar incentivos ya que no ha funcionado como se esperaba pero la propuesta es excesivo, 3 opciones de autodenuncia con posibilidad de rebaja de la multa en 100, 85 y 50% bastando solo la adopción de medidas correctivas, sin mencionar la idoneidad; podría servir de base generar una estrategia para incumplir la normativa ambiental, eligiendo usar el instrumento según la conveniencia del infractor.

Proponen incluir el requisito de idoneidad de la medida y rebajar el porcentaje de disminución de la multa a solo 50% la segunda y tercera vez que se use.

4.9 En el art. 43 propone determinar quiénes pueden ejercer acciones de daño ambiental, cuando hay incumplimiento gravísimo, si es el Consejo de Defensa del Estado, la SMA u otro.

4.10 En cuanto a las infracciones por ruidos se entiende que es problema por la cantidad de denuncias pero entregar la función a Juzgados de Policía Local y Municipalidades es riesgoso porque estas fiscalizaciones no tiene la seriedad y precisión de las SMA y se usan como herramienta política de los alcaldes y alcaldesas contra actividades en la comuna, para un control distinto, por lo que sugieren que la fiscalización la haga la municipalidad pero la sanción sea aplicada por la SMA y revisión de Tribunales Ambientales. Sería un retroceso llevar a órganos no preparado para esta acción

5° Intervención del Ejecutivo

- Fiscal del Ministerio del Medio Ambiente aclara que, sobre el archivo de denuncias, en su resolución se deja establecido que son reclamables y no se cambia porque es un tema de justicia ambiental y sobre llevar a reglamentos algunas materias hay problemas operativos porque hay actividades técnicas que se enmarcan en facultades reguladoras generales de la SMA y no necesariamente da mayor certeza porque los reglamentos son muy generales también.

Sobre la participación de terceros se trata de transparentar el uso de lenguaje técnico, que no es la SMA que acredita, sino que autoriza, pero es un sistema muy regulado, y la justificación de su existencia se debe a que hay aspectos demasiado técnicos que la SMA no podría implementar por el nivel de especialización.

En cuanto a las desviaciones normativas, el proyecto busca diferenciar momentos de manera que si se corrigen de manera pronta no se requiere activar procesos para lograr el cumplimiento.

- Superintendente del Medio Ambiente:

Señala que algunas de las propuestas del expositor están recogidas en el Proyecto de ley como el caso de la elusión y el PdC, que se señalan las barreras de entrada al PdC, y en el caso de la elusión el proyecto no debe continuar su ejecución salvo situaciones muy especiales como que aumente la contaminación por detener el proyecto.

En cuanto a los ruidos la SMA recibe número muy grandes de denuncias por lo que el proyecto de ley saca de su esfera de competencias las denuncias de fuentes fijas sin RCA y solo conocerá actividades con RCA porque uno de los efectos es que se ha quebrado la programación de la SMA con el ingreso de denuncias de ruido, y este es el instrumento esencial de la fiscalización de SMA para lograr su objetivo, es problema de recursos pero también del modelo de gestión de la SMA que no se previó por el legislador y debe corregirse.

- Asesora de la SMA Ximena Insunza expresa que, para reserva de identidad del denunciante, se replica el modelo de la Comisión de Mercados Financieros y recoge lo que la Contraloría General de la República plantea, y por ello se incluyen los casos calificados. Agrega que la intervención de terceros en funciones fiscalizadoras es algo muy antiguo en el ordenamiento jurídico y no hay privatización, siempre se mantiene la potestad de la SMA sobre esos terceros que cumplen protocolos e instrucciones de la SMA ya que por escasez de recursos y el nivel de especialización se requieren.

- La Superintendente agrega que en el caso de las ETAF además el proyecto de ley incorpora la improcedencia de programas de cumplimiento para las infracciones relacionadas con la autorización de estos terceros.

6° Intervención expositores

- Alejandra Donoso expresa que el principio in dubio pro-ambiente sería bueno incorporarlo más allá del mensaje de manera que mecanismos de corrección temprana cumplan con ese principio al igual que la reclamación de resoluciones de la SMA por archivo, PdC y otras que se ha discutido en jurisprudencia, por lo que sería bueno que el legislador lo resuelva en la ley de manera clara.

- Ezio Costa agradece aclaración de las ETFA que el cambio es cuestión técnica para quede en la historia de la ley y señala que la preocupación tiene que ver cómo se controla el poder de la SMA se mantenga independiente de quien la dirija y por ello la necesidad de reglamentos para definir conceptos a nivel legal o reglamentario más que instructivos, que es un instrumento de menor valor en teoría, pero en la práctica de mayor aplicación.

- **Fecha: 10 de abril de 2024**

Asisten Diputados/as, Ahumada, Concha, Cornejo, González, Manouchehri, Martínez, Melo, Meza, Musante, Pulgar, Rey, Sagardía y Santibáñez.

Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica (Boletín N° 16553-12)

1° Presidenta de la Asociación de Funcionarios Superintendencia del Medio Ambiente, señora Paola Jara.

Indica que no fueron convocados a discusión prelegislativa, aunque en 2022 si realizaron un proceso interno que terminó con una propuesta del funcionariado presentada a las autoridades de la SMA, que coinciden en general con el proyecto de ley y entregan propuesta a la Comisión.

Releva ciertos aspectos que deberían modificarse:

1.- Proceso sancionatorio simplificado: plantean que en la ley debería dejarse la posibilidad del procedimiento, pero a nivel reglamentario los mecanismos para su aplicación, dado que necesitan más flexibilidad y dinamismo para adecuarse a la realidad, por ejemplo, ante nuevos instrumentos de gestión ambiental, nueva clasificación de errores subsanables. También propusieron un procedimiento de sanción automático o sanciones de rápida aplicación cuando exista obstaculización o impedimentos deliberados para la fiscalización

2.- Programas de cumplimiento: proponen aumentar las restricciones a su presentación a aquellos casos que se refieren a obligaciones que no puedan subsanarse con posterioridad como las que se constatan en la etapa de la construcción, pero se sancionan cuando el proyecto está operando, o la superación de ciertos límites o sobreproducción, incumplimientos de medidas urgentes, provisionales o de corrección temprana.

3.- Notificación electrónica en tanto entra en vigencia la Ley 21.881, porque existen dificultades prácticas que hacen imposible notificar por carta certificada con el consecuente gasto de recursos y distracción de funciones fiscalizadoras en este trámite.

4.- Denuncias : no se menciona la descentralización de la gestión de denuncias, al menos con su archivo que no lo puede hacer las regiones, lo que agilizaría su tramitación. También proponen que sean causales de archivo de la denuncia el hecho que el denunciante entregue información falsa o maliciosa, o bien que este no colabore para la fiscalización. Además, solicitan aumentar plazo para admisibilidad de la denuncias de 10 a 20 días hábiles, ya que los equipos regionales no tienen capacidad ante los volúmenes de denuncias.

5.- Otros aspectos.

- Art. 56 sobre cómo se pagan las multas se propone que se impida la posibilidad de reducción del pago de multa cuando hay daño ambiental

- Sugieren que se amplíe el plazo de prescripción de infracciones a 5 años

- Establecer plazo más laxo para la formulación de cargos cuando hay medidas provisionales en base a ley 19.880 el que es insuficiente por la cantidad de antecedentes que deben revisar.

6. Mejoras en temas de personal, en especial el aumento de la dotación, porque no logran llegar con a la eficiencia que se requiere para los requerimientos actuales y futuros, de hecho, los 18 funcionarios que contempla el proyecto de ley son insuficientes. Propone que parte de las multas se destinen a la SMA para financiar este aumento y que toda creación de nuevos instrumentos que deba fiscalizar la SMA incorpore los recursos para la dotación adicional para absorber nueva carga laboral en todas las áreas de la SMA.

- Diputada Sagardía valora la presentación y apoya lo planteado por la Asociación de Funcionarios y Funcionarias, en especial la notificación en zonas remotas y la escasez de recursos humanos y materiales.

- Diputado Martínez valora la petición para comprender la realidad, pero señala que escapan a su alcance acceder a todo lo que proponen.

- Diputado González, plantea que considerarán lo propuesto en cuanto a las notificaciones y que cuando se discuta la planta será invitada nuevamente la Asociación de Funcionarios.

- La Superintendente de Medio Ambiente señala que estudiaron el documento elaborado por la Asociación y que con algunas diferencia, fueron recogidas en el fondo del proyecto de ley; como el caso de la notificación electrónica que se adecúa con referencia expresa a la Ley 19.880 que permite esta forma de notificación. Asimismo, apoya la necesidad de mayores recursos para cumplir con su función.

2º Dominique Hervé Espejo, académica de la Universidad Diego Portales.

Plantea que sus comentarios los realiza desde la perspectiva de la justicia ambiental, en la dimensión distributiva (equidad en distribución de cargas y beneficio ambientales) y participativa (participación significativas en decisiones ambientales), en especial a tres contenidos del proyectos de ley: (i) Programas de cumplimiento (ii) potestad cautelar y (iii) denuncias ciudadanas.

1.- Programas de cumplimiento, destacando el nuevo requisito de adicionalidad que se relaciona con la justicia ambiental distributiva como forma de compensar a los territorios por los efectos de la infracción cometida; el que se toma del modelo de la EPA en Estados Unidos que permite al infractor comprometerse a efectuar acciones beneficiosas del medio ambiente, el que comprende una etapa de participación ciudadana, que en el proyecto de ley no se incluye, aunque existe la posibilidad de formular observaciones por los interesados.

Agrega que existen casos en que la SMA ha aplicado el principio de adicionalidad y participación, como el PdC en central termoelectrica de Ventanas que incluye medidas de reducción de emisiones a futuro, es decir más allá

del cumplimiento; y se ha dado plazo para presentación de observaciones al PdC en Rol D-129-2020 y D-095-2017.

2.- Potestad cautelar para medidas urgentes y transitorias para cualquier actividad industrial que incluye los casos anteriores al Sistema de evaluación de impacto ambiental, cuando hay riesgo grave e inminente al medio ambiente o salud de las personas, que son los principales casos en zonas de sacrificio.

3.- Denuncias ciudadanas representan un rol fundamental en cuanto a justicia ambiental participativa, y el proyecto de ley las fortalece al ampliar vías de ingreso (digital o presencial) y establece la reserva de identidad del denunciante.

Actualmente la gestión de denuncias las realiza la SMA, y prioriza las que se refiere a territorios ambientalmente vulnerables.

4.- Otras materias de justicia ambiental que no están incluidas en el proyecto de ley son:

- Priorización de actividades de fiscalización en territorios vulnerables ambientalmente; que la SMA ya hace a través de la gestión de denuncias y la programación y subprogramación, pero no hay reconocimiento a nivel legal.

- Consideración de afectación o riesgo a la salud para determinar la sanción, considerando la gravedad de la afectación y desproporcionada.

- Reconocimiento expreso de facultad de interesados de hacer observaciones a los programas de cumplimiento.

- **Fecha: 17 de abril de 2024**

Asisten Diputados/as Concha, Cornejo, González, Manouchehri, Martínez, Melo, Meza, Musante, Pulgar, Rey, Sagardía, Santibáñez.

Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica (Boletín N° 16553-12)

1° Ex Ministro del Medio Ambiente, Javier Naranjo.

Valora que tras 10 años de existencia de la institucionalidad se hagan ajustes. Se refiere al Informe de 100 propuestas para fortalecer el cumplimiento de la normativa ambiental, donde destaca algunas de ellas: mejora en denuncias, vías alternativas de cumplimiento, incorporación de municipalidades, elusión al SEIA, procedimientos simplificados y en especial incentivos de cumplimiento porque el diseño original de la SMA no era solo aplicar sanciones sino mejorar el cumplimiento.

Destaca en términos generales como valiosas las propuestas del proyecto de ley, en vías alternativas de cumplimiento, procedimiento simplificado para infracciones leves y la competencia de las Municipalidades en norma de emisión de ruido, con el resguardo que se requiere presupuesto, igualdad de trato y capacitación destinados sin criterios políticos, sino para todas las municipalidades que lo requieran.

Plantea otras consideraciones en los siguientes puntos.

1.- Programas de Cumplimiento (PdC)

El mensaje se refiere a cuestionamientos que se han hecho de su legitimidad, lo que no considera exacto aunque hay fallos de la Corte Suprema que vayan en ese sentido, y lo que se está haciendo es elevar a rango legal el impedimento de presentarlo por haber causado daño ambiental, lo que sería un error, porque se requiere abordar con urgencias las infracciones graves y eso lo permite un PdC.

En cuanto a la ampliación de plazos para su presentación considera que no es suficiente para generar un buen programa, porque hay elementos que toman mucho tiempo como hacerse cargo de los efectos que es una evaluación de impactos.

En cuanto al requisito de adicionalidad que agrega el proyecto de ley opina que es un error en el diseño porque es prácticamente evaluación y esa función no le corresponde a la SMA.

2.- Autodenuncia

El diagnóstico de por qué no funciona se debe a que el incentivo es malo y el proyecto de ley no lo considera, porque si va a ser sancionado de igual forma, al infractor le conviene esperar la formulación de cargos y acogerse a un PdC, propone que se pudiese usar una figura como la delación compensada que existe en la Fiscalía Nacional Económica.

3.- Planes de Reparación

Estos no han funcionado y el problema en el proyecto de ley es que se sanciona al responsable por la conducta que causó el daño ambiental, este debe presentar un plan de reparación y será sancionado si no cumple dicho plan o si este es rechazado por la SMA, lo que sería una conducta sancionatoria excesiva que desincentivará su uso.

4.- Sanciones

Señala que no ha encontrado en el informe financiero ni el proyecto la razón técnica o económica para el aumento de las sanciones y llama la atención que se puedan revisar autorizaciones de otras autoridades.

5.- Medidas cautelares

La ampliación de las medidas cautelares a cualquier actividad industrial va en contra de fomentar el cumplimiento, considerando que no hay control jurisdiccional de estas decisiones ni la posibilidad de defensa, y es necesario que exista una instancia para revisar esta decisión.

6.- Delitos Económicos y Ambientales

Señala que al parecer se van a confundir conceptos, como el fraccionamiento que elimina el requisito de dolo con la expresión “a sabiendas”, entonces se baja el estándar de prueba en sede administrativa pero en materia penal se mantiene el requisito que sea hecho maliciosamente, lo que implica que por un mismo hecho podría recibir dos sanciones que afecta el principio de *Non bis in ídem*.

2º Ex Subsecretario de Medio Ambiente y exasesor Jurídico de la SMA, Felipe Riesco.

Señala que su presentación se centra en que el proyecto de ley dota de facultades exorbitantes a la SMA sin control, con estándares más bajos que los actuales y le permite ejercer sus facultades casi en la arbitrariedad, porque faltan mecanismo de control y garantía para los ciudadanos, como ocurrió en el origen de la SMA que termina con la creación de los Tribunales Ambientales.

1.- Plantea que el tema con denuncias de ruido no requiere modificación legal, ya que su problema está en el Decreto Supremo que aprueba la norma de ruido, esto es de origen reglamentario, que antes era a materia del Código Sanitario para la protección de la salud, pero con la Ley 19.300 se crean las normas de emisión que se miden en el efluente y no en el receptor como señala la norma de ruido. En el marco de revisión de la norma de ruido, no cambió esta situación pero si se modificara se arreglaría la mitad de los problemas de denuncias y debería ser la autoridad de salud, en virtud del Código Sanitario quien vea el tema de ruido por efectos en salud con sus instrumentos.

2.- Sobre incentivos del cumplimiento plantea que lo que se busca es regularizar prácticas de la SMA, algunas amparadas en fallos de la Corte Suprema y otras no. En términos generales considera que en la autodenuncia hay avances pero la regulación de requisitos y forma en que se aprueba debería ser materia de potestad reglamentaria, porque ya hubo error al dejarlo en la ley y no funcionó porque los estándares legales no fueron suficiente incentivo para regulados y cómo esto evoluciona con el tiempo, se requiere ensayos para que la adaptación sea más fácil, de manera que si se vislumbra que no cumplen el objeto para el cual se diseñaron se puedan modificar más fácilmente.

3. Sobre el requisito de adicionalidad en los PdC considera que es raro porque por definición este es un plan de acción para volver a lo comprometido, y el requisito de adicionalidad obliga a ir más allá de lo autorizado, pero quien autorizó no es la SMA, por lo que podría modificar las exigencias establecidas en la RCA o en las normas de otros órganos, lo que conlleva un problema de competencia y certeza jurídica.

4. En cuanto al plan de reparación el proyecto obliga a presentarlo, lo que no es un incentivo, ya que además se propone sancionar a quien no lo presente. Resalta que hay un problema ya que inhibe la acción de reparación en tribunales ambientales, por lo que quita la competencia a los tribunales para conocer esta materia, y se estaría habilitando de forma indirecta a la SMA para ejercer la acción cuando no se presenta el plan de reparación, pero en la Ley 19.300 no está habilitada la SMA como titular de la acción de daño ambiental.

5.- Propone que se debata sobre el fondo de qué hacer con la SMA, un cambio en el diseño institucional para subsanar las debilidades que presenta como la falta de contrapeso, de imparcialidad política en algunas decisiones, el incumplimiento de plazos legales en procesos administrativos, vulneración de garantías de debido proceso, por lo que parece necesario dotar a la SMA de autonomía legal, sacarla del ciclo político para su nombramiento, porque hay riesgo de capturar por poderes empresariales, ambientalistas y políticos, y debe velarse por la objetividad en su quehacer.

6.- Menciona otros aspectos que le parecen inconsistentes o generan dudas:

- En el artículo 48 sobre medidas provisionales se elimina la referencia al proceso sancionatorio, por lo que pareciera que pueden pedirse en cualquier procedimiento, pero dicha disposición está en el párrafo 3 sobre proceso sancionatorio, por lo que pide sincerar si eso es lo que se pretende.

- Se flexibiliza uso de medidas provisionales cuando hay riesgo para salud de las personas o daño ambiental y se está entregando al instructor del proceso esta facultad y no al Superintendente, que ha sido designado por tener ciertos atributos que no tienen todos los funcionarios.

- En el artículo 54 sobre separación de funciones, se señala que el instructor emite un dictamen y Superintendente tiene plazo para dictar su resolución, ese plazo no se cumple y se puede vulnerar incluso con la firma electrónica, ya que no se notifica a los interesados.

- Sobre el monto de las sanciones señala que la reforma debería poner un piso a las sanciones ya que todas parten de 1 UTA, lo que moderaría la clasificación de la infracción.

- En el Procedimiento simplificado señala preocupación por quien califica la gravedad de la sanción, ya que esto se hace en la formulación de cargos por el instructor que no es abogado.

3º Académica e Investigadora de la Universidad del Desarrollo, Camila Boettiger Philipps.

Señala que su análisis se basa en verificar si la reforma se ajusta al diseño de la SMA, que considera positivo el reconocimiento de la carga de la SMA en denuncias sobre ruido; la posibilidad de simplificar y archivar denuncias, y la derivación hacia vías alternativas de cumplimiento, que permite gestionar los problemas ambientales al igual que el procedimiento simplificado para infracciones leves y la participación de la municipalidades.

Considera que hay una disrupción en el diseño de la institucionalidad porque inciden en otros órganos del Estado las siguientes medidas:

- Posibilidad de suspensión de funcionamiento por impactos imprevistos.

- Medidas urgentes y transitoria sobre cualquier actividad industrial.

- Incautación directa, sin asistencia de las fuerzas de orden.

- Medidas de paralización sin autorización.

- El aumento al doble de multas ya que sería el doble de lo que se contempla delitos ambientales.

- Nuevas infracciones por rechazo del plan de reparación no se justifica, sería un doble castigo.

- En incumplimiento de residuos industriales líquidos elimina la referencia a industrial , lo que implica competencias de otros servicios.

En conclusión se observa que la SMA está creciendo sin ser parte del diseño institucional.

En otras materias, señala que impedir un PdC si hay daño ambiental no es incentivo al cumplimiento, y no se repara el daño porque hay que esperar que sancionen al infractor. De igual forma establecer la obligación de presentar un plan de reparación es obstáculo para la demanda de daño ambiental ante tribunales ambientales y no tiene sentido que tenga que previamente pasar por sede administrativa. Finalmente se refiere a que con el proyecto de ley se genera una triple sanción por daño ambiental, administrativa, penal y civil, por los mismos hechos.

4° Intervención Diputados/Diputadas

- Diputado Pulgar: Se refiere a daño ambiental en la región del Maule, y pregunta por las garantías en la fiscalización por parte de la institucionalidad, para controlar el tráfico de influencias.

- Diputado Meza: Solicita al Ejecutivo aclarar el uso de autodenuncia cuántas son, cuántas mejoraron las condiciones originales y cuál es el fundamento del aumento de las sanciones, considerando que el 2023 tuvo el menor número de proyectos ingresados al SEIA.

Diputado Cornejo: Plantea lo relevante de los procesos de participación, con distintas visiones para evitar que la aplicación de las normas tenga impactos negativos, entendiendo la importancia del cuidado del medio ambiente sin perder la perspectiva del desarrollo integral del país.

5° Intervención Ejecutivo

Superintendente del Medio Ambiente, Marie Claude Plumer Bodin.

Explica que el proyecto no innova en el diseño institucional de la SMA, fortalece los mismos instrumentos que ya están en la ley y mejora la gestión.

Sobre los instrumentos de incentivo al cumplimiento el proyecto busca mejorar los incentivos. En el caso de la autodenuncia no se superan los 20 casos, porque hay un mal diseño de incentivo, y por eso se mejoran los requisitos de autodenuncia y evitar lo que inhibe su presentación.

El PdC es el instrumento más usado por los infractores, en un marco de incumplimiento con reglas distintas a la evaluación que no la hace la SMA . El proyecto de ley busca, a partir de la experiencia, mejorar el instrumento que cuenta con un gran incentivo de no ser sancionado, pero ha sido tensionado por la posibilidad de reparar el daño ambiental en el marco de un programa de cumplimiento, por lo que se propone que la reparación de daño ambiental sea en sede administrativa, incentivando con una rebaja de la sanción en la infracción donde se configuró el daño; lo que también se relaciona con la ley de delitos ambientales que incluye como atenuante calificada la reparación del daño ambiental. Lo anterior, considerando que el objetivo es reparar lo antes posible y bajar la judicialización.

Reconoce que hay espacios de mejora, que la incautación es con aprobación del Tribunal Ambiental, y que no se altera el control intenso jurisdiccional, y que si bien en las medidas cautelares no está la referencia expresa, se mantiene la regla, por lo que se puede mejorar la redacción.

Fiscal del Ministerio del Medio Ambiente, Ariel Espinoza

Aclara que la normativa de ruido no se regula por mera reglamentación sino que hay una estructura institucional para hacerlo, en la que hay competencia del Ministerio del Medio Ambiente con otros ministerios.

Precisa que no es correcto afirmar que en daño ambiental hay una limitación para que el causante lo repare, ya que de acuerdo a la Ley 19.300 es una obligación.

Agrega que el proyecto de ley busca diversificar las herramientas para reaccionar ante desviaciones, con proporcionalidad, y dentro de estas medidas se incluye la corrección, disuasión y contención de daños, con las medidas urgentes y transitorias.

En cuanto al número de proyectos que ingresan al SEIA, es un hecho que no depende de la autoridad y que son instancias distintas cuantos se aprueban, y el cumplimiento ambiental con lo que se relaciona la SMA, y que no se pueden relacionar los proyectos de inversión que se evalúan con el cumplimiento porque están en momentos diferentes de la vida del proyecto.

Asesora de la SMA, Ximena Insunza

Explica que hay espacios de mejora pero que no existe una intención de esquivar los tribunales ambientales, que la eliminación de la consulta está avalada por la Corte Suprema, y que los contrapesos del Tribunal Ambiental son parte del proyecto.

6° Intervención expositores

1.- Felipe Riesco señala que la Ley 19.300 obliga a reparar pero con sentencia de por medio no *erga omnes*, y que hay titulares establecido en la misma ley para la acción de daño ambiental.

Agrega que si La SMA no hace evaluación, no se entiende en qué consiste la adicionalidad en los PdC.

2. Camila Boettiger señala que es un enfoque parcial no mirar a la SMA en un contexto de institucionalidad ambiental porque los inversionistas si miran cómo funciona al tomar decisiones.

3.- Javier Naranjo, señala que sobre la autodenuncia, la mejora de los requisitos no es suficiente, se necesita un incentivo y propone que debiese transitarse con modelo de delación compensada; y que si hay evaluación de las medidas del programa de cumplimiento aunque no se dice textualmente.

- **Fecha: 24 de abril de 2024**

Asisten Diputados/as, Araya, Concha, Cornejo, González, Manouchehri, Martínez, Medina, Melo, Rey, Sagardía y Santibáñez.

Proyecto de Ley que Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica (Boletín N° 16553-12)

1° Ex Subsecretario de Medio Ambiente y profesor de derecho ambiental de la PUC, Ricardo Irrázabal.

Comienza con un contexto del proyecto de ley que surge luego de la Comisión de Expertos convocada por el Senado, con el fin de abordar la mejoras a la SMA, y señala que cuando se crea la SMA el año 2010, no había un órgano fiscalizados y sancionador por lo que parte de cero su propuesta y en el diseño se contempla la generación de incentivos al cumplimiento y no solo aplicar multas, porque el objetivo es maximizar el cumplimiento ambiental, para que la empresa invierta en corregir las desviaciones ambientales .

Agrega que en el transcurso del tiempo se han dictado muchas leyes, hay un escenario legal complejo y una institucionalidad tramitando 3 proyectos de ley que tienen temas en común, estos son la reforma a la Ley 19.300 especialmente en lo que se refiere al SEA; los permisos sectoriales y este proyecto de la SMA, cuya conexión es que uno de los Instrumentos de Gestión Ambiental que fiscaliza la SMA es la Resolución de calificación Ambiental.

Destaca que en el informe de expertos, y lo señalado por el Ministerio del Medio Ambiente y la SMA hay un diagnóstico positivo de los Programas de Cumplimiento como parte del sistema responsivo, que está bien evaluado en general; y en el Mensaje el Ministerio da claridad total del objetivo del Proyecto de Ley al señalar que es maximizar el cumplimiento ambiental, lo que apunta no a cursar multas sino a mejorar el sistema responsivo que se instaló el año 2010.

Señala que siendo este el objetivo se requiere considerar las premisas del sistema responsivo: (i) necesidad de certidumbre del garrote y la zanahoria, es decir si hay multas altas saber cuándo y a qué conducta les aplica, (ii) estructura piramidal para entender el riesgo en la que lo primero es lo penal, y al final la persuasión, con incentivos, y (iii) eficacia en la estrategia de fiscalización.

En la situación actual de la legislación chilena, este modelo piramidal se ha construido a través de distintas leyes y el desafío de este proyecto de ley es como logran un blindaje para que convenga con la ley de delitos ambientales que no solo contempla delitos de resultados que sería lo mismo que daño, sino también conductas de riesgo y de afectación grave que apunta a los mismos criterios que conocen los Tribunales Ambientales en demandas de daño ambiental, por lo que habría superposición de conductas y respuestas del Estado, lo que atenta contra el sistema responsivo, porque no hay certeza de las consecuencias de las acciones.

Plantea que hay poca claridad y precisión en los tres estados de alteración al medio ambiente, ya que se usan indistintamente términos como afectación, afectación graves, daño ambiental, riesgo significativo, lo que debería corregirse mediante la inclusión de sus definiciones en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente para entender la conducta que amerita delito o sanción infraccional, ya que por cada estado hay distintos tipos de tutela, así para alteración actúa la SMA; ante riesgo significativo hay tutela infracción y penal y en temas de daño hay responsabilidad de reparación, tutela infraccional y penal.

En los aspectos específicos del proyecto se refiere a los siguientes puntos:

1. Distribución de competencias de fiscalización apunta al sistema responsivo de manera positiva ya que permite que la SMA se centre en las RCA. Podrían entrar en la misma condición las medidas de los planes de prevención y descontaminación atmosférica que actualmente en algunas materias los conoce el Juzgado de Policía Local pero deberían ser resueltos por la SMA.

2. Modelo sancionatorio rígido tiene dos medidas positivas en el proyecto de ley: procedimiento simplificado y vías alternativas de cumplimiento, sin embargo plantea algunas dudas sobre su ámbito de aplicación ya que las infracciones leves quedaron muy reducidas con la modificación del catálogo infraccional, ya que las exigencias de la RCA ahora son infracciones graves.

3. Catálogo infraccional. Señala que hay mucha confusión conceptual entre daño ambiental, riesgo significativo, afectación, por lo que no queda claro cuáles serían infracciones leves.

Asimismo, plantea que las multas serán altas y que ese límite es por cada cargo, por lo que opina se debería dar una discusión previa sobre concurso infraccional o divisibilidad de los cargos.

4. Ajustes al modelo de incentivos

Considera positivo ayudar con la autodenuncia, pero se requiere precisar qué blindaje se da con la ley de delitos ambientales o por daño ambiental, ya que se está reconociendo una infracción, y eso tiene consecuencias en otras instancias.

En cuanto a los Programas de Cumplimiento (PdC) que considera positiva la reforma propone que se requiere más plazo aun; y que sobre el impedimento a presentarlos en caso de daño ambiental señala que es un tema mayor, que debería radicarse en los Tribunales Ambientales, si la SMA detecta daño ambiental que oficie al Consejo de Defensa del Estado; ya que además en materia de delitos se refieren a afectación grave que sería lo mismo, entonces propone excluir el conocimiento de daño ambiental de la SMA, y que se concentre en demanda de daño ambientales y los Tribunales Ambientales.

Sobre el requisito de Adicionalidad en los PdC debería quedar muy bien regulado a nivel general en la ley y en el reglamento para que no haya incertidumbre.

Y también plantea la necesidad de precisar cómo se va a relacionar el reconocimiento de incumplimiento en los PdC para no caer en delito ambientales.

5.- Medidas Cautelares

Plantea que si hay un caso puntual que la Corte Suprema lo ordena es una cosa pero que la SMA está diseñada para intervenir cuando hay Instrumentos de Gestión Ambiental aunque desde la perspectiva popular sería raro que no intervenga en situaciones que no hay instrumentos pero se afecta el medio ambiente. Agrega que la SMA ha hecho uso de las medidas cautelares y provisionales, la que se amplía incluso a casos de elusión, que también es un delito, por lo que el problema es la alta discrecionalidad cuando hay cambios, que deben interpretarse si son de consideración y determinar si hay elusión o fraccionamiento.

Agrega que hay palabras claves en las Medidas Urgentes y Transitorias como riesgo inminente y en caso de cualquier riesgo grave e inminente, cuyo alcance no es claro.

A modo de conclusión señala :

1. Se deben considerar las premisas de sistema responsivo y analizar el proyecto de ley en base a estas y al contexto legal ambiental e institucional.
2. La necesidad de delinear la conducta y la respuesta donde hay gran confusión en el contexto legal ambiental chilenos.
3. Evitar superposiciones en principio.
- 4.- La cuestión conceptual que requiere definiciones de riesgo, riesgo peligrosos o significativo, afectación.
- 5.- Revisar la discrecionalidad en la elusión y fraccionamiento
6. La discusión sobre daño ambiental que supera a este proyecto

2° Ex Superintendente del Medio Ambiente, Cristián Franz.

Se refiere al origen del proyecto de ley en el Senado, que el 2021 convocó al Comité de expertos para hacerse cargo de falencias de la SMA en temas como autodenuncia; planes de reparación sin incentivos; imposibilidad de intervenir en situaciones de emergencia; fiscalización de todas las normas de emisión sin excepción como ruido que terminó colapsando la capacidad de respuesta de la SMA.

En cuanto al Proyecto de ley se refiere a los siguientes puntos:

1.- Medidas cautelares. Coincide con la necesidad de dictar estas medidas y en casos de actividades sin RCA, ya que dota de fundamento legal lo que han exigido la jurisprudencia administrativa y judicial a la SMA en cuanto a actuar cuando haya riesgo de afectación al medio ambiente o la salud de las personas aunque no haya Instrumento de Gestión Ambiental.

También coincide con la idea de suspender el funcionamiento de proyectos cuando hay elusión porque independiente de la emergencia, no hay otro organismo que pueda actuar en esas situaciones, el Estado abdica de su obligación de velar por la salud de la población y el medio ambiente, por lo que se requiere de gestión para abordar estas situaciones de emergencia ambiental para ser resueltas de inmediato.

No obstante, señala que la propuesta adolece de algunos defectos: usa el concepto de instrumentos de carácter ambiental, lo que es novedoso y se requiere explicitar qué son; y cuáles son aquellos que permiten el funcionamiento y son distintos de la RCA, por ejemplo si incluye los Permisos ambientales sectoriales, cuáles son o si son solo los permisos sectoriales anteriores a la vigencia del SEIA, sino tendrá problemas de interpretación afectando la efectividad de la norma porque deberá resolverse en tribunales.

2. Desviaciones de menor entidad y vías alternativas de cumplimiento. Le parece que es una buena propuesta porque despeja situaciones menores a que se enfrenta la SMA, y permitirá que se concentren en infracciones de mayor entidad. Propone para robustecer la figura que la verificación debería exigirse a los titulares y no a los fiscalizadores, a través de las Entidades Técnicas de Cumplimiento Ambiental, lo permitiría hacer uso de estas entidades.

3. Sanciones. Coincide en el aumento porque el máximo vigente no ha sido lo suficientemente alto para lograr el efecto disuasivo, y propone que queden indexados a los beneficios económicos obtenidos por la infracción, los que además serían ilícitos.

Plantea que el nuevo monto en las infracciones leves puede conspirar contra el proceso simplificado porque ante el incentivo de reducir la multa en 25% si se allana, con la multa en un rango muy amplio cómo se propone será difícil que se allane si el monto igualmente será alto.

4. Promoción del cumplimiento. Concuera que el foco es en los PdC porque en autodenuncia no se puede hacer nada más, y en cambio los PdC se han traducido en 700 millones de pesos en inversiones ambientales y en sanciones son solo 132 millones de pesos que van en beneficio fiscal pero subsisten los incumplimientos .Falta

mayor incentivo para su uso, el plazo para presentarlo se debe ampliar más considerando que en casos complejos, que debe demostrarse la inexistencia de efectos se requieren estudios que al menos duran 30 días; también señala que el plazo de aprobación de este instrumento debe ampliarse a 9 meses con 3 meses adicionales o diferenciar según tipo infracciones.

5. Entidades Técnicas . Expone que es un hecho la brecha de capacidad de la SMA ante la cantidad de instrumentos y nuevas obligaciones que se han establecido en nuevas normas, por lo que se debería propender a ampliar la cobertura de la SMA con nuevas herramientas.

6. Proceso sancionatorio simplificado: Plantea que se requieren los procesos simplificados porque hay 25.000 actividades de fiscalización, un 8% termina en procesos sancionatorios y un 3% llega a sanción, lo que se explica por los problemas estructurales, escasez de recursos para la SMA y rigidez del modelo sancionatorio, porque para distintas infracciones requieren el mismo estándar de fundamentación y exigencias procesales.

7. Conclusión. Señala que se requieren abordar ajuste de fondo, como la naturaleza jurídica de la SMA que debería tender a la descentralización administrativa (oficinas regionales) y un financiamiento que provenga de una obligación de los titulares de la RCA que paguen una tasa anual como ocurre en Perú, Brasil, Nueva Zelanda, entre otros.

3º Doctor en Derecho Ambiental, Lorenzo Soto.

A modo de introducción señala que desde el 2010 quedaron cosas pendientes como la conservación ambiental, la modificación al SEIA y que uno de los temas relevantes es la falta de respuesta de la SMA a denuncias ciudadanas por falta de recursos, medios financieros, tecnológicos, como se ha expresado en la Comisión.

Sobre el proyecto de ley plantea los siguientes aspectos:

1.- Autonomía de la SMA.

Señala que se ha demandado desde su creación que la SMA sea un ente autónomo para lo cual podría usarse el modelo de la Fiscalía Nacional Económica y bastaría agregar el concepto de independencia de todo organismo o servicio, con plazo para la designación del superintendente (a) independiente del cambio de gobierno, con causales taxativas de su cesación en el cargo y que no sea un cargo de exclusiva confianza; lo que daría garantía a los regulados y denunciados que la SMA no dependería del signo político ni habría injerencia de otros intereses.

2.- Infractores emblemáticos

A modo de contexto se refiere a tres proyectos mineros, de gran dimensión y escala que demuestran que el sistema no funciona para la protección ambiental (i) Caserones con la multa más alta del sistema, se acogió al descuento por pagar la multa antes y puede operar con normalidad, sin cumplir los compromisos de la RCA; (ii) Escondida y Cerro Colorado, ambos casos con daño ambiental en salares altoandinos que terminaron con transacciones judiciales, con un pago inferior a sus utilidades por el tiempo que han operado; y (iii) Los Pelambres por derrame en sector agrícola, sin sanción a la fecha, operando con normalidad.

3.- Fiscalización sectorial

Propone reemplazar el inciso 2 del artículo 2 que establece que órganos sectoriales fiscalizan en lo que no corresponde a la SMA; y devolver la potestad fiscalizadora de servicios públicos competentes en materia ambiental y radicar en la SMA solo la potestad sancionatoria; lo que evita la superposición y concurrencia de funciones que se ha planteado.

4.- Potestad cautelar

Señala que hoy existen instituciones que tienen mejores competencias cautelares, como la autoridad sanitaria que puede clausurar, sin autorización judicial, ni temporalidad. La propuesta del ejecutivo mantiene la restricción temporal de 30 días y debe solicitar nuevamente la autorización cuando vence ese plazo.

5.- Contrapeso de estas mayores atribuciones de la SMA sería que los Tribunales Ambientales tengan mayor control judicial, estableciendo el poder conocer de todas las actuaciones de la SMA.

6. Propone dotar de mayor densidad legal los procedimientos con plazos acotados y establecer definiciones, claras y precisas eliminando alusiones a conceptos jurídicos indeterminados.

7. Aumento de Multas. Coincide con el aumento pero propone fijar un piso de la multa en cada grado de la multa, y que el tope sea según los beneficios económicos obtenidos por el infractor.

8. Delitos ambientales. Plantea que la SMA podría tener potestad de denunciar o querrelarse si detecta delitos en sus actividades de fiscalización o sancionatorias.

4° Ministro (s) del Medio Ambiente, Máximo Proaño

Valora el tono y propuestas de los expositores en las que se coincide con el diagnóstico y necesidad de fortalecer la SMA, y expresa la disposición a recoger los temas planteados que den mayor certeza y precisión.

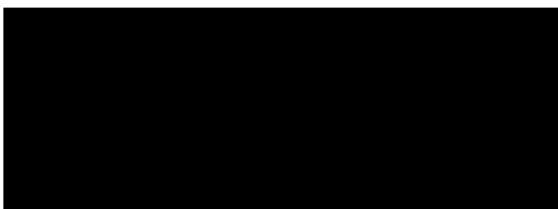
Ariel Espinoza, jefe de la División Jurídica valora el tema de plazos para los PdC que ha sido expuesto en otras ocasiones, así como el máximo de las multas en procedimientos simplificados, en la lógica de generar un set de actividades de la SMA según las dimensiones de cada infracción. Aclara que en cuanto al restablecimiento de legalidad se busca que se refieran a lo establecido en el instrumento que dio origen el cargo sin traslapar con competencias de otros servicios.

5° Superintendente del Medio Ambiente, Marie Claude Plumer Bodin.

Recalca que sean relevados elementos positivos del proyecto de ley y que existan puntos comunes, y que donde puede haber mejoras hay espacio para hacerlo.

Sobre el modelo responsivo, señala que efectivamente es detrás de la propuesta y por ello se amplía la gama de instrumentos para lograr el cumplimiento ambiental, lo que implica ejercicio de varias herramientas: fiscalización que se fortalece; instrumentos alternativos a la sanción para lograr la corrección de incumplimientos de baja entidad, esto es que no generan riesgo significativo a las personas y al medio ambiente, lo que abre las posibilidades a cualquier instrumento de carácter ambiental, sin excluir las infracciones a la RCA, dada la complejidad de estos instrumentos; lo que será fijado por instrucciones de la SMA por tipo de proyectos, u otros criterios para que fiscalizadores puedan determinarlo en esta etapa su aplicación.

Otro instrumento es el incentivo al cumplimiento donde hay cierto consenso sobre esfuerzo de mejorar la autodenuncia, y el plan de reparación que busca promover la reparación para disminuir la judicialización que demora la reparación, y para ello hay incentivos en la presentación (obligatorio) Sobre los PdC no se innova sustantivamente pero se busca dar certeza para los regulados y que se logre el objetivo de vuelta al cumplimiento.



JUAN ALBERTO MOLINA TAPIA

ABOGADO