

**MESA TÉCNICA N°3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA INDÍGENA**

**ACTA REUNIÓN EXTRAORDINARIA N°4**

**FECHA:** 29 de octubre de 2015  
**LUGAR:** Auditorio - Ministerio del Medio Ambiente  
**HORA INICIO:** 09:30  
**HORA TÉRMINO:** 12:10

***ASISTENTES***

---

**COMISIONADOS**

1. Jaime Espínola
2. Javier Zulueta (Min. Energía en representación de Nicola Borregaard)
3. Paulina Riquelme

**EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA**

4. Álvaro Durán (SEA)
5. Elizabeth Lazcano (MMA)
6. Iván Cheuquelaf (SEA)
7. Macarena Olivares (SEA)
8. Mayra Barrero (SEA)
9. Erick Wiederhold (SEA)

**COORDINADORES MESA**

10. Jovanka Pino (SEA)

**INVITADOS**

11. Hans Weber (Ministerio de Desarrollo Social)
12. Paula Medina (EE LAW)
13. Wilson Reyes (Consejero Nacional de Conadi)
14. Felipe Zavala (Ministerio de Minería)
15. Francisco Tapia (Ministerio de Hacienda)
16. Cristian Sanhueza (Conadi)

***TABLA***

---

1. Aprobación de actas reuniones anteriores extraordinaria N°3 y ordinaria N°9
2. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia – Álvaro Durán
3. Presentación sobre modificación artículo 27 – Paulina Riquelme
4. Balance de la Reunión y Cierre

---

*DESARROLLO DE LOS TEMAS*

---

**1. Aprobación de actas reuniones anteriores extraordinaria N°3 y ordinaria N°9**

Se extiende el plazo para realizar observaciones de ambas actas hasta el día 4 de noviembre de 2015.

**2. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia – Álvaro Durán**

- Existen diversas normas que regulan la consulta en Colombia. No hay un solo órgano competente sino varios.
- La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior la define como un diálogo intercultural que busca garantizar la participación real, oportuna, y efectiva de los grupos étnicos en la toma de decisiones de proyectos, obras o actividades que los afecten, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.
- En la Constitución Política de Colombia, artículo 7, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
- Se mencionan las normas concordantes:
  - Ley 70 de 1993
  - Ley 99 de 1993
  - Decreto 1320 de 1998
  - Directiva Presidencial 1 de 2010
  - Decreto 2820 de 2010
  - Decreto 2893 de 2011
  - Directiva Presidencial 10 de 2013
  - Decreto 2163 de 2013
- Se menciona que el tema no ha sido pacífico y es objeto de acciones de tutela, que en paralelo al sistema chileno, sería el recurso de protección.
- El proceso lo configuran las comunidades étnicas y el ejecutor del proyecto, el cual es coordinado por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. La autoridad ambiental interviene según la competencia. Como invitados, se menciona a algunos entes del control del Estado y autoridades municipales y departamentales.
- Como principio general, no se requiere la obtención del consentimiento para llevar a cabo un proyecto o actividad, pero la actuación debe estar exenta de arbitrariedad y consultar las inquietudes de la comunidad.
- La excepción de la obtención del consentimiento se da para el caso del traslado de pueblos indígenas, hipótesis contemplada en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), para el vertimiento o depósito de sustancias tóxicas en sus tierras y territorios, hipótesis también contemplada en la DNUDPI y para el caso de impactos significativos a sus sistemas de vida y costumbres.
- Las consultas previas pueden realizarse con o sin licenciamiento ambiental.
- En el ámbito minero, el licenciamiento ambiental solo es para las explotaciones, por lo cual la consulta previa solo opera en esa etapa.
- Consulta sin licenciamiento:
  - Se rige por la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT) y la Constitución Política de Colombia
  - Lidera el Ministerio del interior

- Acompaña el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías)
- Consulta con licenciamiento ambiental
  - Se rige por la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT), la Constitución Política de Colombia, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1320 de 1998 y el Decreto 2820 de 2010.
  - Lidera la autoridad ambiental respectiva.
  - Acompaña el Ministerio del Interior y el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías)
- Tiempos asociados: 15.7 meses con licencia – 6.3 meses sin licencia
- La afectación se asimila a la presencia y territorialidad. Si no se detecta presencia, se realiza una visita para descartar.
- La responsabilidad de identificar presencia es del ejecutor.
- Se presenta diagrama de flujo de aplicación de la Directiva Presidencial 10 de 2013.
- Los comités de seguimiento se conforman a propósito de cada proyecto. Se requiere la presencia de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.
- Hay crítica de exceso de consultas previas.
- Las protocolizaciones se realizan principalmente en el sector de hidrocarburos.
- Algunos riesgos identificados:
  - Incertidumbre sobre áreas de impacto y presencia de comunidades
  - Inconmensurabilidad de los tiempos de las partes
  - Nivel de estructuración
  - Demoras por parte de ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales)
  - Carácter transaccional de la consulta
  - Judicialización
- Herramientas:
  - Posibilidad de fijar cronograma desde la preconsulta
  - No es necesario que haya un acuerdo (salvo reubicación)
  - Hay flexibilidad en el diseño y el trazado

### 3. Presentación sobre modificación artículo 27 del RSEIA – Paulina Riquelme

- Se presenta una propuesta de modificación del artículo 27, que establece el análisis de ingreso por susceptibilidad de afectación directa a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas .
- El artículo no ha sido muy aplicado. La propuesta consiste en ampliar su ámbito de aplicación y que no se limite solamente a aquellos proyectos que ya se sabe que ingresan como EIA por alguna de las letras sociales del Art. 11.
- La idea es reformular el artículo de tal manera de hacer operativo el mecanismo que regula ya que hasta ahora no lo ha sido.
- La importancia del Art. 27 del RSEIA es anticipar la discusión al SEIA sobre si podría haber afectación directa a determinadas comunidades. En este sentido, el Art. 27 del RSEIA no sólo se debe limitar a los proyectos que ingresarían al SEIA a través de un EIA, sino que también debe ser un mecanismo para descartar o confirmar que la vía de ingreso al SEIA debe ser mediante una DIA.
- La propuesta se basa específicamente en la siguiente redacción (en cursiva los cambios):

RSEIA – DTO 40	PROPUESTA
----------------	-----------

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL  
PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

<p>Artículo 27.- Análisis de ingreso por susceptibilidad de afectación directa a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.</p>	<p>Artículo 27.- <i>Solicitud de análisis de ingreso por susceptibilidad de afectación directa a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.</i></p>
<p><b>Inciso 1º:</b> En caso que el proponente requiera ingresar mediante un Estudio de Impacto Ambiental por generar o presentar alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de este Reglamento y su proyecto afecte a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, o bien existan dudas en relación a la afectación anterior, podrá, de manera previa a su presentación, dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, a fin de obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que es necesario considerar para la presentación de su proyecto o actividad y su eventual proceso de consulta.</p>	<p><b>Inciso 1º:</b> <i>El proponente de un proyecto o actividad que requiera ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y éste se emplace en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o en las cercanías o próximo a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, podrá, de manera previa a su ingreso, dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de los requisitos jurídicos y/o técnicos necesarios a considerar para la presentación de su proyecto o actividad, y de los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas susceptibles de afectación por el proyecto o actividad que eventualmente debiesen ser considerados en el proceso de consulta conforme al artículo 85 de este Reglamento, si fuese procedente.</i></p>
<p><b>Inciso 2º:</b> Para efectos del inciso anterior, el Servicio considerará los mecanismos de toma de decisiones propios de los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, así como las costumbres y estructuras organizativas pertinentes. Asimismo, el Servicio realizará reuniones con los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas localizados en el área en que se desarrollará el proyecto o actividad, con el objeto de recoger sus opiniones y considerarlas en su pronunciamiento.</p>	<p><b>Inciso 2º:</b> <i>Se sugiere mantener.</i></p>
<p><b>Inciso 3º:</b> Para la implementación de los mecanismos a que se refiere este artículo, el Servicio podrá solicitar la colaboración de los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental o con competencia en materia de desarrollo comunitario, social o indígena y/o de participación ciudadana.</p>	<p><b>Inciso 3º:</b> <i>Se sugiere mantener.</i></p>

#### 4. Balance de la Reunión y Cierre

La coordinadora de la mesa concluye la reunión, estableciendo los compromisos para la siguiente jornada, los cuales han quedado descritos en la sección “Acuerdos” de esta acta.

#### COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN

##### 1. Experiencia de implementación de la Consulta Previa en Colombia – Álvaro Durán

- Paulina Riquelme comenta que el concepto de territorio indígena en Colombia es distinto al concepto del Convenio 169.
- Wilson Reyes señala que, a diferencia de lo expuesto en el caso colombiano, sobre demandas ancestrales, hay variables culturales, significaciones y vestigios que el Estado de Chile sí ha considerado. Adicionalmente, señala la conveniencia de conocer las estadísticas de judicialización. Su visión es aprovechar esta oportunidad para flexibilizar la consulta, aplicar otros estándares, dado que falta madurez y hay muchos desafíos en el caso chileno.
- Alvaro Durán indica que las etapas presentadas del caso colombiano, también se pueden apreciar en el proceso dentro del SEIA. El problema es el carácter previo que se demanda para poder tener incidencia en las características del proyecto, por parte de las comunidades no solo indígenas, sino también en general, y de ahí la idea del relacionamiento previo más genérico. De este modo, habría que abrirse a la posibilidad de instancias de participación más generales, a las cuales no se cierra el convenio.

## 2. Presentación sobre modificación artículo 27 – Paulina Riquelme

- Erick Wiederhold informa que la única solicitud de análisis de ingreso por art. 27 estuvo asociada al proyecto minero Arqueros. Sin embargo, en la ocasión, no se presentaron todos los antecedentes y por lo tanto no procedió el proceso. Agrega que a partir de la propuesta de la comisionada, la duda que surge es si corresponde al SEA catastrar las comunidades indígenas. Esta es información que tendría Conadi y sería una triangulación. Lo que busca el artículo es conocer los requisitos jurídicos y técnicos; saber a qué se expone el titular si habrá consulta indígena. Está clara la necesidad de preguntar, pero la inquietud es qué corresponde al SEA responder.
- Paulina Riquelme indica que el objetivo del mecanismo es que las observaciones de Conadi surjan antes del proceso de evaluación. En el fondo, tiene que ver con precisar variables para que el titular pueda tener mayor certeza respecto de si se están considerando todas las comunidades que corresponden e incluso confirmar la vía de ingreso al SEIA.
- Cristian Sanhueza indica que este gobierno se ha preocupado por mejorar los pronunciamientos de Conadi, lo que se debe ver reflejado en disminución de tasas de judicialización. Lo que se está haciendo es fortalecer la base de datos de presencia de comunidades. Además, si se solicita por acceso a la información pública, Conadi está en la obligación jurídica de entregarlo. Llama la atención el estándar que se establece en la propuesta, donde la posibilidad está dada por el emplazamiento y no por la afectación.
- Paulina Riquelme indica que el mecanismo es un filtro previo para poder determinar si hay o no hay susceptibilidad de afectación directa (SAD). Sin embargo, actualmente, solo sería aplicable a proponentes que a priori tengan la certeza que ingresarán por EIA. Por lo tanto, el mecanismo del Art. 27 RSEIA se debería modificar para que permita también descartar o confirmar que la vía de ingreso al SEIA debe ser mediante una DIA.
- Erick Wiederhold señala que por las formas de organización de los pueblos indígenas, estos pueden estar o no inscritos, y no por eso dejan de ser comunidades. Preocupa que a partir del “pronunciamiento” de parte del SEA, el titular quede “libre” en casos donde haya habido omisión de información.
- Macarena Olivares consulta por la vinculación que tendría el pronunciamiento del SEA y si la línea base que se realice a partir del pronunciamiento podría ser objetada en el proceso de evaluación.

- Paulina Riquelme señala que si después surgen otras comunidades, el proyecto puede ser rechazado. La otra alternativa es no modificar el art. 27, pero menciona que de no modificarse, continuaría sin utilidad práctica y sería letra muerta.
- Wilson Reyes indica que para ellos no sería letra muerta. Agrega que preocupa que se proponga que titulares de proyecto sigan interviniendo territorio indígena.
- Álvaro Durán señala que se ha discutido cambiar de ubicación el artículo, pues no corresponde a una consulta de pertinencia. Efectivamente hay poca demanda del artículo, ya que no es de utilidad cuando el proponente tiene claro su EIA.
- Jovanka Pino comenta que al interior del SEA está la visión de la inutilidad del artículo, pero se reconoce la oportunidad de hacerlo aplicable.
- Hans Weber señala que a partir de la propuesta se solicitaría información que no sabe si el SEA está en condiciones de otorgar. Tendría que oficiar a otros servicios públicos para que entregue información y a partir de eso pronunciarse.
- Iván Cheuquelafl señala que la inquietud surge por el pronunciamiento que se emita a propósito del art. 27, mientras no se tenga una línea de base construida. Sugiere el pronunciamiento podría emitirse en el sentido de indicar al titular cómo construir su línea de base, en la metodología.
- Paulina Riquelme señala que está de acuerdo con la propuesta de Iván Cheuquelafl. En este sentido sostiene que el pronunciamiento de la autoridad respecto del Art. 27 del RSEIA debe hacer la salvedad que la información proporcionada sobre los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados no puede ser considerada como definitiva. Además agrega que lo anterior es significativo para efectos de otorgar mejorar la información disponible para elaborar los documentos correspondientes para ingresar al SEIA, hacer más eficiente el procedimiento de evaluación ambiental para evitar la aplicación del artículo 86 del RSEIA en forma posterior cuando existan antecedentes que permitan prever la posibilidad de afectación de pueblos indígenas, lo cual otorgaría mayor certeza a los titulares.
- Cristian Sanhueza manifiesta duda en la armonía de la propuesta de la comisionada en el Sistema. La propuesta conduciría a confirmar el EIA como vía de ingreso. Si lo que se busca es resaltar ese punto, la pregunta es ¿para qué?, dado que sería redundante con el Art. 86. Agrega que sin saber si es DIA o EIA, y cuando el titular lo único que sabe es el emplazamiento, el SEA no tendría los elementos para indicar si procede consulta. Por su parte, Conadi tiene la obligación de mantener la información territorial, y para eso se tiene el SITI como herramienta.
- Wilson Reyes indica que cuando hay SAD en los territorios se necesita otra señal. Considera que no se debe abordar solo desde el art. 27. se tendrán que proponer otros articulados. Las mejoras deberían incorporar principios de derecho colectivo.
- Álvaro Durán indica que el SEA no debería decir si hay o no impactos significativos, sino orientar al proponente. Si se mejora el sistema en general, a lo mejor no tendría utilidad el art.27. Podría estar relacionado incluso con el relacionamiento previo.
- Javier Zulueta señala que, en definitiva, hacer las acotaciones propuestas por Iván Cheuquelafl, sería suficiente para cerrar la discusión.

#### VARIOS

- Sobre el análisis de experiencias internacionales en procesos de relacionamiento previo, Francisco Tapia informa que está trabajando en compilado. Comenta que preliminarmente hay procesos

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL  
PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA

parecidos, pero son pocos, y ninguno tiene una regulación muy detallada como la que se pretende proponer.

- Sobre propuesta de relacionamiento previo del Consejo de la Sociedad Civil, Jovanka Pino señala que aún no han presentado la propuesta.
- Los comisionados solicitan ampliación de plazo para generar observaciones al documento de propuesta de relacionamiento previo.

**OBSERVACIONES**

- Esta acta fue modificada con las observaciones de la comisionada Paulina Riquelme, el 13 de noviembre de 2015.

**ACUERDOS**

Acuerdo	Responsable	Plazos
Generar observaciones al documento final de la propuesta de relacionamiento previo (plazo ampliado)	Todos los comisionados	04.11.2015
Mejorar propuesta de art. 27 de acuerdo a discusión de la mesa y postura SEA.	SEA	Próxima Reunión 10.11.2015
Presentar información del SITI	Conadi - Cristian Sanhueza	10.11.2015
Presentar propuesta sobre desvinculación de la consulta indígena del SEIA.	Wilson Reyes	10 o 20 de noviembre (por confirmar)