

ACTA REUNIÓN EXTRAORDINARIA N° 3 MESA N°4 INSTRUMENTOS ASOCIADOS A LA RCA

FECHA: 23 de octubre del 2015
LUGAR: Ministerio de Medio Ambiente
HORA INICIO: 09:20
HORA TÉRMINO: 13:15

ASISTENTES

COMISIONADOS

1. Rodrigo Benítez U.
2. Susana Rioseco (Consejo Minero)
3. Cristián Romero C. (Min. de Economía)
4. Paulina Riquelme P.
6. Samuel Leiva
7. Javiera Zamora (Salmón Chile)
8. Karla Lorenzo (CChC)
9. María de la Luz Vásquez (Ministerio de Minería)
10. Francisca Domínguez (Consejo Minero)

COORDINADORES MESA

Dominique Hervé (SMA)
Raimundo Pérez (SMA)

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

Nemesio Rivas (Director SEA Región del Biobío)
Elizabeth Lazcano (MMA)
Claudia Bruna (MMA)
Macarena Olivares (SEA)
Marcia Bastías (SEA)
Javier Herrera (SEA)
Leonor Lahera (MMA)
Mayra Barrero (SEA)

TABLA

- I. Aprobación del acta anterior.
- II. Verificación de compromisos de reunión anterior.
- III. Temas a discutir.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

DESARROLLO DE LOS TEMAS

I. Acta

El coordinador Raimundo Pérez indica que el acta de la reunión anterior, se someterá a aprobación en la próxima reunión.

II. Verificación de compromisos de reunión anterior

El coordinador Raimundo Pérez realiza la verificación de los compromisos:

Solicitudes/acuerdos	Responsable	Entrega
Sistematización de lo discutido en torno a la revisión de la RCA y los efectos no previstos.	SMA	En la reunión
Documento postura SEA sobre indivisibilidad y fraccionamiento de la RCA	SEA	Antes de la reunión

Se informa que se realizará una reunión bilateral con los comisionados de la Mesa 1 que hicieron comentarios sobre la propuesta de modificación de RCA (plan de seguimiento) de la mesa 4.

III. Temas a discutir

1. Revisión final propuestas preliminares sobre divisibilidad de RCA y presentación postura SEA.

- Propuesta de mayoría: Bajo la regulación actual las RCA son indivisibles. Se propone que en el futuro excepcionalmente lo sean, cumpliendo los siguientes criterios:
 - División no implique una afectación de los objetivos de protección ambiental.
 - Existencia de unidades productivas claramente diferenciables e independientes entre sí.
 - Propuesta de divisibilidad de RCA se presenta por los interesados, y el SEA decide si ésta procede, a través de un procedimiento administrativo acotado. En caso de que se admita la divisibilidad de la RCA, deberán generarse tantas nuevas RCA como divisiones al proyecto original se hagan.
 - En caso de obligaciones cruzadas asociadas a dos o más unidades productivas, ambos nuevos titulares quedarán afectos a su cumplimiento (se replica la obligación).
 - Nuevos titulares deben garantizar una cierta capacidad económica (aspecto debatido en Mesa y sobre el cual no hay acuerdo por hipotética barrera discriminatoria).
 - A futuro la evaluación debiera establecer que los proyectos se puedan dividir eventualmente, para lo cual se realizará la predicción y evaluación de impactos, así como la determinación de las respectivas medidas, por cada unidad productiva distinguible en el proyecto sometido a evaluación ambiental
- Karla Lorenzo, de la CCHC, propone admitir la divisibilidad de la RCA a todo evento y respecto de todo tipo de obligaciones, aunque se abre a la posibilidad de que sea el SEA –y no los Tribunales Ambientales a través de un procedimiento no contencioso– el que se pronuncie sobre la propuesta de divisibilidad de que se trate, siempre y cuando ofrezca suficientes garantías de imparcialidad.
- Argumentos postura del SEA acerca de la indivisibilidad de la RCA:
 - La RCA califica ambientalmente un proyecto o actividad. Su objeto de protección es la prevención y control de los impactos ambientales.
 - La divisibilidad infringe el concepto de evaluación integral que subyace al SEIA, condicionando la vía recursiva posterior.
 - La RCA en tanto se refiera a impactos sinérgicos o acumulativos no sería susceptible de ser dividida so pena de infringir la evaluación ambiental previa de tales impactos.
 - La divisibilidad de la RCA complejizaría la pesquisa económica para hacer frente a eventuales incumplimientos ambientales por parte de la SMA.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

- El SEIA es un procedimiento administrativo reglado, sujeto al principio de juridicidad.
- Desde un punto de vista normativo, únicamente se reguló el cambio de titularidad, pero no la divisibilidad. Desde la perspectiva del fortalecimiento del SEIA, la divisibilidad de la RCA va en una dirección contraria.
- Principio preventivo y normas de responsabilidad (mensaje de la Ley N° 19.300).
- Acuerdo Consejo de Ministros para la sustentabilidad sobre indivisibilidad de las obligaciones de las RCA.
- La interpretación administrativa es de derecho estricto.

2. Revisión de RCA y efectos no previstos.

Aspectos discutidos y analizados:

- Alcance y características del procedimiento de revisión de RCA previsto en los artículos 25 quinquies de la Ley N° 19.300 y 74 del RSEIA.
- Procedencia de ampliación de hipótesis de revisión de RCA art. 25 quinquies a efectos/impactos no previstos generados por un EIA.
- Procedencia de ampliación de hipótesis de revisión de RCA (incluyendo efectos/impactos no previstos) a las DIA.

Consenso preliminar N° 1:

Procedimiento de revisión de RCA: Necesidad de dotar de una regulación más detallada al procedimiento administrativo descrito en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300 y en el art. 74 del RSEIA, considerando al menos los siguientes criterios:

- a) Órgano a cargo del procedimiento: SEA (Dirección Regional o Dirección Ejecutiva, según se trate de proyectos regionales o interregionales).
- b) Procedimiento simplificado: No superior a 90 días hábiles.
- c) Hitos procedimentales: Resolución de inicio; período de información y participación pública (art. 39 Ley N° 19.880); consulta a OAECCA competentes; consultas al titular en caso de corresponder; resolución de término.
- d) Recursos administrativos: Remisión al artículo 20 de la Ley N° 19.300.
- e) Alcance de la revisión: acotada a la variable ambiental específica de que se trate.
- f) Efectos: Las medidas que sea necesario adoptar para corregir las hipótesis que estén bajo revisión, se entienden incorporadas a la RCA (previo refundido de RCA) y no requieren nueva evaluación.

Otros temas discutidos en relación a este aspecto:

- Unidad especializada del SEA en la definición de estas propuestas.
- Posibilidad que ciudadanía participe de procesos de revisión de EIA.
- Precisión del concepto de “directamente afectado”.
- Precisión de quienes tendrían legitimación activa

Consenso preliminar N° 2:

Ampliación de la figura de la revisión a los efectos/impactos no previstos: Existe un consenso general en torno a la necesidad de extender la hipótesis de revisión de RCA (art. 25 quinquies) a los efectos/impactos no previstos que generen los EIA, de forma de propender a que éstos sean conducidos a la sede evaluativa tan pronto como sean advertidos, o incluso cuando haya indicios razonables de su futura ocurrencia. Sin embargo, el siguiente asunto es todavía materia de debate:

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

- Comisionados Bolívar Ruiz y Rodrigo Benítez proponen que la reconducción del efecto/impacto no previsto a la sede evaluativa a través de la figura de la revisión, exima a los titulares de las respectivas RCA de los procedimientos sancionatorios que por tal concepto decida iniciar la SMA.
- Sin perjuicio de que la SMA avala el consenso general hasta ahora alcanzado, considera importante que bajo ciertas hipótesis el ejercicio de la potestad sancionatoria pueda siempre invocarse por la SMA.

Aspecto todavía materia de debate (N°3):

Ampliación de la figura de la revisión (con hipótesis de efectos/impactos no previstos incluida) a las DIA:
Sobre la base de que son múltiples las RCA de DIA que imponen obligaciones de seguimiento, que el 56% de los informes de seguimiento que actualmente ingresan a la SMA corresponden a DIA, y que hay proyectos calificados a través de una DIA que generan efectos no previstos (significativos o no), se ha discutido la posibilidad ampliar la hipótesis de revisión de las RCA a las DIA. Se advierten dos posiciones preliminares:

- No corresponde ampliar la hipótesis de revisión a las DIA por cuanto eso implicaría incrementar desmedidamente los niveles de incerteza jurídica en torno al instrumento.
- Corresponde ampliar la hipótesis de revisión a las DIA, siempre y cuando ésta sea excepcional y acotada a la obligación de seguimiento que deba corregirse (al alza o a la baja), o al efecto/impacto no previsto de que se trate, y se rija por un procedimiento administrativo previamente definido.
- Cuando el Titular advierta un impacto no previsto significativo, paralice la ejecución del proyecto, e ingrese nuevamente a evaluación ambiental, eximiéndose bajo este escenario de los procedimientos sancionatorios que pudiese iniciar la SMA.

3. Fraccionamiento de proyectos y presentación propuesta SEA.

Retomar la discusión de la sesión ordinaria anterior sobre los siguientes aspectos:

- Necesidad de mejorar o no regulación existente.
- Precisar hipótesis de aplicación y procedimientos.
- Introducir definiciones: fraccionamiento, etapas, proyecto.
- Definir roles de instituciones relacionadas (SEA/SMA).

Propuestas SEA:

- Establecer la competencia directa del SEA, ante la determinación de fraccionamiento, durante la evaluación (suspensión, término de proceso de evaluación u otro).
- Establecer una definición legal de lo que se entiende por “proyecto”, para efectos del SEIA, de modo de poder evitar incertidumbres a la hora de determinar el fraccionamiento en su dimensión objetiva.
- Establecer qué se entenderá por el concepto de “etapas”, relacionándolas con el Plan Maestro en que se desarrollará la totalidad del proyecto.
- Abordar la problemática subjetiva ¿dolo o culpa?
- Eliminar la hipótesis de fraccionamiento para la variación del Instrumento.

COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN Y SOLICITUDES

1. Respetto al divisibilidad de RCA y presentación postura SEA

- El Comisionado Rodrigo Benítez propone para el tema de la capacidad económica, que una vez que sean formulados cargos por parte de la SMA, no pueda efectuarse la división de la RCA. Además, sugiere establecer las causales de rechazo de divisibilidad más establecidas por el SEA. Agrega que incluiría en la propuesta lo de las tipologías distintas, y que a su juicio el objetivo de protección ambiental es un criterio demasiado amplio, y en general los casos que tienen que ver con tipologías distintas son los que

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

buscan la divisibilidad. Añade que si se separa un proyecto en 10 partes, es imposible después la fiscalización, ya que, por ejemplo, si ocurre algún imprevisto y se quiere clausurar el proyecto, la SMA podría clausurar sólo un pedazo del proyecto, en vez del proyecto completo. Sintetiza que la idea central es que la RCA sólo es divisible si se acreditan las condiciones para el futuro. Para el pasivo, o se someten a los criterios, o no se permite. Agrega que tiene matices con la minuta del SEA, donde dice que se busca aligerar las responsabilidades, ya que ese no es el objetivo.

- La Comisionada Paulina Riquelme señala que estaría de acuerdo en que la divisibilidad fuera dentro de una misma tipología, como un mecanismo excepcional, en la medida que no se vulnere el objeto de protección ambiental, y que las obligaciones ambientales se repliquen, vale decir, que ambos titulares de la RCA queden afectos al cumplimiento de la obligación. Agrega que no tiene inconveniente en que se incluya lo de las tipologías como primer criterio porque dentro de una misma tipología podrían haber unidades productivas diferentes. . Acerca de lo señalado por el SEA, en la sección de diagnóstico del documento sobre la Indivisibilidad de la RCA, se manifiesta en desacuerdo con la afirmación relativa a que el fin de los sectores productivos sería aligerar el grado de responsabilidad respecto del cumplimiento de las obligaciones que derivan de la RCA, ya que el fin es generar un mecanismo de carácter excepcional, cumpliéndose los criterios enunciados y sobre todo sin descuidar la protección del medio ambiente. En virtud de lo anterior, considerando que el diagnóstico del SEA contiene un juicio de valor absolutamente infundado solicita se reformule tal afirmación. En cuanto al acuerdo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, precisa que tal acuerdo fue sobre el reglamento, no sobre la indivisibilidad, ya que este aspecto no se discutió en detalle.
- Susana Rioseco del Consejo Minero señala que a su juicio más que por la tipología, hay cosas que no son divisibles por la naturaleza de la actividad.
- La Coordinadora Dominique Hervé sintetiza que se mantendrá el concepto de unidad productiva como el concepto principal, y la tipología como un criterio a considerar también.
- Marcia Bastías del SEA, indica que es difícil que se puedan diferenciar los impactos por unidad productiva, si ya se evaluó en forma conjunta, y que se requeriría una evaluación posterior para poder diferenciarlos, en definitiva tendrían que ingresar de nuevo, por lo que no tendría sentido la divisibilidad. En cuanto a la replicación de medidas, señala que es muy difícil determinar a cuál unidad productiva se asocia una medida, sin tener que evaluar de nuevo.
- El Coordinador Raimundo Pérez indica que los proyectos que consideren eventualmente la divisibilidad en el futuro, deben evaluarse, bajo un mismo procedimiento, identificando las unidades que pueden funcionar de manera separada. Agrega que el SEA informará respecto a la revisión y o adecuación de la minuta, y que la SMA incorporará a la propuesta de mayoría los aspectos discutidos.

2. Acerca de RCA y efectos no previstos

- Javier Herrera del SEA, acerca del concepto “directamente afectado”, indica que la regulación actual genera un problema porque somete el art. 25 quinquies al procedimiento establecido en la ley 19.880, y el art. 39 de dicha Ley, no incluye la condición de interesado, por lo que es un contrasentido que se regule conforme la ley 19.880, y finalmente el acto terminal sea susceptible de ser reclamado conforme a un recurso de reclamación del art. 20 de la Ley 19.300. Agrega el tema de que el recurso se concede únicamente en el caso de que se realice/acoja la revisión de la RCA, por lo que a su juicio falta aclarar si la determinación del directamente afectado se hace en una clave ambiental, o administrativa. Añade que a juicio del SEA debe ser de acuerdo a la ley 19.880, ya que si bien se concede el recurso del art. 20 de la Ley 19.300, se podría entender que la condición de interesado debe hacerse conforme al artículo 21 de la Ley 19.880, y ahí las hipótesis amplían demasiado el espectro de quiénes se pueden entender como interesados.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

- Susana Rioseco del Consejo Minero señala que a su juicio hay que precisar la procedencia de los recursos de quienes participan a través del proceso de consulta pública, porque si bien hoy hay una remisión al art. 20 de la Ley 19.300, no es claro que la aplicación de ese recurso se refiera también a quienes hayan participado en la consulta pública, porque no se replica una PAC equivalente a la del SEIA. Sugiere precisar cuando la persona que participa tiene la condición de directamente afectado. Además señala que le preocupa que se abra una participación amplia, y no se le conceda el recurso al que no se le acogió la solicitud de revisión, porque eso lleva a recursos de protección.
- La Comisionada Paulina Riquelme señala que está de acuerdo en dar el derecho al recurso de reclamación cuando se está en una resolución de término, en la cual a lo mejor no se revisó de acuerdo a lo que se había solicitado, pero no cuando no se cumplen las hipótesis. Releva el tema de la importancia que la revisión no se extienda de los 90 días, para que se adopten oportunamente las medidas. Adicionalmente, solicita que los expedientes de revisión del artículo 25 quinquies estén disponibles en la plataforma electrónica del SEIA. Sugiere darle los recursos de la reclamación a los que han participado, haciéndolo más amplio que para los directamente afectados. Por último propone analizar el tema con mayor profundidad. En cuanto a ampliar la revisión a las DIAs, señala que es muy importante la estabilidad de la RCA, y que ésta no pueda ser modificada cada vez que cambien las condiciones ambientales, por lo que debe haber un marco claro de qué va a gatillar el cambio. Agrega que mientras no haya una definición de impacto no previsto, su posición es de no ampliar la hipótesis a las RCAs que califican DIAs. Añade que la revisión debe ser sólo para los impactos significativos.
- Raimundo Pérez sintetiza que queda bajo revisión, que en la parte de los recursos administrativos que hacen alusión al art. 20 de la Ley 19.300, tendrán legitimación activa, tanto aquellos que hayan activado el procedimiento de revisión, en su condición de afectados directos, así como también aquellos que hayan participado del proceso de PAC, en caso de que sus observaciones no sean consideradas.
- El Comisionado Rodrigo Benítez sugiere que para los recursos se siga el mismo proceso que el artículo 20 de la Ley 19.300. Agrega que se debe precisar lo que se entiende por efectos/impactos no previstos, orientándose por el art. 11 de la Ley 19.300. Añade que no debería ser sancionable si pasa algo que nadie advirtió en la evaluación, y que el titular busca corregir, que en ese caso se debería revisar la RCA, y tomar la medida de evaluar el proyecto, con un EIA, pero evitando el sancionatorio, porque el titular está siendo proactivo. Plantea esto como un incentivo al cumplimiento, antes que se inicie el proceso sancionatorio, el titular se acerca al SEA, notifica y paraliza el proyecto, y la SMA se inhibe. Si la SMA se entera antes, el titular debe atenerse a las consecuencias. Entonces lo que propone no es una revisión, sino que un reingreso. Sugiere que respecto de las DIAs, y de los planes de seguimiento, se modifiquen a través de la gestión de modificaciones a la RCA por el procedimiento simplificado, por lo que no debería entrar al procedimiento de revisión de la RCA. A su juicio no hablaría de medidas ni de EIA, sino que de impactos no previstos (definición pendiente).
- Susana Rioseco del Consejo Minero indica que estaría de acuerdo en dejar fuera de la propuesta el ampliar la revisión a las DIAs, para impactos significativos no previstos, en la medida que se considerara el mecanismo alternativo que se está proponiendo. Agrega que se debería incorporar al mecanismo de gestión de RCA para los impactos no significativos.
- Macarena Olivares del SEA señala que aún se está discutiendo la postura del SEA en función de ampliar a las DIAs, el tema de los impactos. Es un tema que aún no está zanjado internamente.
- Raimundo Pérez sintetiza que no se genera una propuesta concreta, sino que se discute el ingresar al procedimiento de revisión las DIAs que generen impactos no previstos que sean asimilables a los efectos del art. 11 de la Ley 19.300, u otra vía para hacerse cargo del mismo problema.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

3. Respeto al Fraccionamiento de proyectos y presentación propuesta SEA

- Javier Herrera indica que el SEA propone restringir la hipótesis del fraccionamiento sólo para el caso de la elusión. Agrega que el SEA tiene la convicción de que la configuración de fraccionamiento por variación de instrumento es muy difícil de configurar, no ha habido muchos, a su juicio la ley se quedó corta en términos de cuándo se entiende configurado, si es cuando se presenta la DIA, cuando se admite a trámite, o cuando se aprueba.
- Francisca Domínguez del Consejo Minero indica que a su juicio no cambiaría la facultad y la dejaría en la SMA, porque en estricto rigor el tema se configura cuando se construye un proyecto que tiene otras partes que no estuvieron evaluadas, y que siempre fueron parte del proyecto pero no se ingresaron, para cambiar el mecanismo de ingreso.
- El Comisionado Rodrigo Benítez consulta a la mesa qué ocurre cuando se tienen etapas 1, 2 y 3, pero no se sabe si se van a hacer la 5 y la 6. A su juicio se debe establecer que la definición de etapas no necesariamente tiene que ser el proyecto 100%, tema que se da en los proyectos inmobiliarios. Sugiere dejar una nota de que los proyectos inmobiliarios no combinan muy bien con el sistema en los aspectos tratados. Además consulta a la mesa si es posible que el SEA establezca en un instructivo de lo que se entiende por etapas, ya que la modificación legal puede tomar mucho tiempo.
- La Comisionada Paulina Riquelme indica que la modificación podría ser reglamentaria, diciendo qué se entiende por proyecto. Agrega que los proyectos inmobiliarios son de una naturaleza diferente, por lo que hay hipótesis de fraccionamiento para actividades productivas industriales, versus hipótesis de fraccionamiento para proyectos inmobiliarios.
- Marcia Bastías relata un ejemplo de fraccionamiento en Batuco, que se suspendió de acuerdo a la 19.880 por posible fraccionamiento, porque se debió haber evaluado en forma conjunta. Agrega que se enviaron los antecedentes a la SMA para que iniciara la investigación, ya que el SEA no tiene facultades para hacer otras acciones, hasta que la SMA resuelva. Añade que en la descripción del proyecto se deben incluir todas las obras o acciones que se requieren para dar cumplimiento al objetivo del mismo y a su vez para que éste pueda funcionar de manera autónoma como unidad productiva.
- El Comisionado Rodrigo Benítez señala que está de acuerdo con lo señalado en la propuesta de SEA respecto de Fraccionamiento.
- Cristián Romero del Ministerio de Economía releva la dificultad de definir lo que es un proyecto, y añade que el fin último es que no se genere un impacto ambiental que afecte el medio a través del fraccionamiento. A su juicio si se evalúa todo, no importaría que fuera a través de 10 proyectos o sólo uno, donde el énfasis debe estar en el impacto acumulativo y el efecto sinérgico. Agrega que esto es relevante para los proyectos que van ingresando, que tiene que hacerse cargo de los que ingresaron con anterioridad.
- Raimundo Pérez releva la importancia del concepto de efectos acumulativos, ya que para efectos ambientales no es relevante si aparece en la etapa 8 diez años después, lo importante es conectarlo con lo que ya existe. Agrega que la ley no conecta el 11 bis (fraccionamiento) con el 11 ter (efecto acumulativo), pero el RSEIA sí lo hace. Añade que es posible que entren al sistema como DIA, dos proyectos al mismo tiempo, idénticos, que generan impactos no significativos, que se encuentran distanciados espacialmente, en que no haya una interacción, no se incrementa la curva de impacto, por lo que se podría considerar que no hay fraccionamiento. Además señala que la SMA sintetizará lo discutido en un resumen.

5. Cierre

- Dominique Hervé señala que en la próxima sesión se verá el fraccionamiento, y luego se revisarán las propuestas que se han trabajado en la mesa

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL (SEIA)

ACUERDOS

Solicitudes/acuerdos	Responsable	Plazos
SEA informará respecto a la revisión de la minuta de divisibilidad	SEA	Por definir
Versión actualizada de propuesta de mayoría sobre divisibilidad de RCA SMA	SMA	Antes próxima reunión
Versión actualizada de propuesta sobre revisión de RCA y efectos no previstos SMA	SMA	Antes próxima reunión
Resumen discusión fraccionamiento	SMA	Antes próxima reunión