



Mesa técnica 4

Mecanismos de modificación de la RCA

Paulina Riquelme P.

Santiago, 10 de Julio 2015



Mecanismos de modificación de la RCA

¿Cómo se tratan las modificaciones de proyectos/RCAs en el SEIA?

“Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 **sólo** podrán ejecutarse **o modificarse previa evaluación** de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.” [Ley 19.300, inciso 1º art. 8º]

¿Qué modificaciones deben ingresar al SEIA?

Aquellas modificaciones que consideren obras, acciones o medidas tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad, de modo tal que éste **sufra cambios de consideración**.

Mecanismos de modificación de la RCA

¿Cambios de consideración?

El art. 2º letra g) del RSEIA dispone que se entenderá que un proyecto o actividad sufre **cambios de consideración** cuando:

g.1. Las partes, obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad constituyen un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del presente Reglamento;

g.2. Para los proyectos que se iniciaron de manera previa a la entrada en vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental, si la suma de las partes, obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad de manera posterior a la entrada en vigencia de dicho sistema que no han sido calificados ambientalmente, constituye un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del presente Reglamento.

Para los proyectos que se iniciaron de manera posterior a la entrada en vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental, si la suma de las partes, obras y acciones que no han sido calificadas ambientalmente y las partes, obras o acciones tendientes a intervenirlo o complementarlo, constituyen un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del presente Reglamento;

Mecanismos de modificación de la RCA

¿Cambios de consideración?

El art. 2º letra g) del RSEIA dispone que se entenderá que un proyecto o actividad sufre **cambios de consideración** cuando:

g.3. Las obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad modifican sustantivamente la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o actividad; o

g.4. Las medidas de mitigación, reparación y compensación para hacerse cargo de los impactos significativos de un proyecto o actividad calificado ambientalmente, se ven modificadas sustantivamente.

Para efectos de los casos anteriores, se considerarán los cambios sucesivos que haya sufrido el proyecto o actividad desde la entrada en vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental.

Mecanismos de modificación de la RCA

■ Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA en RSEIA:

Sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia para requerir el ingreso de un proyecto o actividad, los proponentes **podrán** dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, **a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si**, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, **un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**. La respuesta que emita el Servicio deberá ser comunicada a la Superintendencia.

[Art. 26 RSEIA]



- Instructivo SEA ORD. N°131456/2013 que Imparte Instrucciones sobre las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA

Mecanismos de modificación de la RCA

- Instructivo SEA ORD. N°131456/2013 que Imparte Instrucciones sobre las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA:

Finalmente cabe señalar que, de acuerdo a lo expresado por la Contraloría General de la República en los dictámenes N°s 20.477, de 2003 y 76.260, de 2012, en el caso de proyectos que cuentan con RCA, el acto administrativo que se pronuncia respecto a la consulta de pertinencia no es susceptible de modificar, aclarar, restringir o ampliar la respectiva RCA de un proyecto determinado, ni tampoco tiene el mérito de resolver la evaluación ambiental de una modificación al proyecto original, sino tan solo determina que ciertos cambios tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad no deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, por no ser de consideración.

Mecanismos de modificación de la RCA

Criterio CGR sobre modificación de RCA

Consulta de Pertinencia no es la vía para modificar una RCA

- Dictamen N° 20.477/2003

- ☒ “De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta la jurisprudencia precedentemente citada, **pretender** que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, la Dirección Ejecutiva o el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente puedan, **fuera de los casos en que ello es procedente, modificar el contenido de una resolución de calificación ambiental, implica una transgresión al procedimiento reglado previsto por el ordenamiento jurídico para la evaluación de los proyectos o actividades sometidos al Sistema [...]**”

- Dictamen N° 6.138/2012

- ☒ “[...] por medio del mencionado oficio N° 63, de 26 de octubre de 2010, el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Atacama, se limitó a resolver acerca de la pertinencia de ingresar al sistema de evaluación ambiental la eliminación de la fundación como administradora de aquel fondo[...]
- ☒ “Concordante con lo anterior, comoquiera que dicho Director Regional carece de la potestad de modificar la indicada resolución de calificación ambiental, conviene aclarar que **el precitado oficio no ha tenido semejante alcance**, lo que se constata, además, de la revisión de su texto, el cual no elimina del acto administrativo de calificación ambiental la exigencia de que el Fondo de Desarrollo Sustentable sea administrado por una fundación”

Mecanismos de modificación de la RCA

Criterio CGR sobre modificación de RCA

Consulta de Pertinencia no es la vía para modificar una RCA

- Se consulta a la CGR si el traslado del Parque Rupestre destinado a recibir el material arqueológico proveniente de los rescates efectuados durante el desarrollo del “Proyecto Integral de Desarrollo” de la **Minera Los Pelambres**, desde el Monte Aranda a otro lugar, requiere modificar la RCA del proyecto
- CGR resuelve mediante **Dictamen N° 80.276/2012** que:
 - ⊗ *“el titular del “Proyecto Integral de Desarrollo” deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución exenta N° 38, de 2004, dentro del cual se encuentra la construcción e instalación de un Parque Rupestre en el Monte Aranda, de modo que **si desea reemplazar esa medida por otra** -como lo sería el traslado del aludido parque a otro lugar-, **tendrá que solicitar que se modifique ese acto administrativo ante la Comisión de Evaluación [...]**”*
 - ⊗ *“ [...] la conclusión de la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Coquimbo -en orden a que el reemplazo de la medida de instalación del Parque Rupestre y su traslado a otro sitio, no es un cambio de consideración del proyecto que requiera someterse a evaluación de impacto ambiental-, **no constituye una modificación de ese acto administrativo, ni tampoco habilita al titular del citado proyecto a no dar cumplimiento a la exigencia del referido parque**”*

Mecanismos de modificación de la RCA

Criterio CGR sobre modificación de RCA

Consulta de Pertinencia no es la vía para modificar una RCA

- Se solicita pronunciamiento de CGR respecto de si mediante el Oficio N° 900/2009 habría modificado la RCA que aprobó el proyecto “Planta de Almacenamiento de Combustibles Puroo, Región de Los Lagos
- El Oficio N° 900/2009, señala que las modificaciones que se introducirán al proyecto no resultan ser significativas ambientalmente y que por ende, no requieren ser ingresadas al SEIA
- CGR resuelve mediante **Dictamen N° 76.260/2012** que:
 - ☒ *“Ahora bien, en concordancia con lo señalado en el dictamen N° 20.477, de 2003, de este Organismo de Control, y en lo que concierne a la consulta acerca de si el referido oficio N° 900, de 2009, modificó la resolución mediante la cual se calificó como favorable ambientalmente el proyecto “Planta de Almacenamiento de Combustibles Puroo, Región de Los Lagos”, cumple dejar en claro que **dicho oficio no importa una alteración a lo decidido** mediante el indicado acto administrativo, toda vez que, según se indicara, **no resuelve la evaluación ambiental de una modificación al proyecto original**, sino tan sólo y, en forma previa al inicio de un procedimiento de calificación ambiental, determina que no resulta obligatorio que ciertos cambios a aquél, en razón de que no son de consideración, sean sometidos a tal proceso”*

Mecanismos de modificación de la RCA

Criterio CGR sobre modificación de RCA

Consulta de Pertinencia es una opinión de la autoridad

- Dictamen N° 75.903/2014 :

- ☒ *“Del tenor de la normativa indicada se colige que la consulta de pertinencia regulada en el precitado precepto, constituye un trámite de carácter voluntario y previo al eventual sometimiento de un proyecto o actividad, o de su modificación, al SEIA, y que el pronunciamiento que recaiga en aquélla se enmarca dentro de las declaraciones de juicio que realizan los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias, por medio de las cuales expresan el punto de vista de dichos órganos acerca de la materia sobre la cual se ha requerido su opinión”*

- Dictamen N° 463/2015

- ☒ *“Por lo tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, la Comisión de Evaluación del SEA no está de ninguna forma condicionada a la decisión señalada en la Carta N° 292, de 2012, de la Dirección Regional de esa entidad, [carta de pertinencia que indica que el proyecto no debe ingresar al SEIA] pues tal instrumento no tiene carácter vinculante, debiendo hacerse cargo de las observaciones planteadas por el denunciante en la instancia correspondiente del proceso de evaluación ambiental, al tenor del ya citado artículo 30 bis de la ley N° 19.300”*

Mecanismos de modificación de la RCA

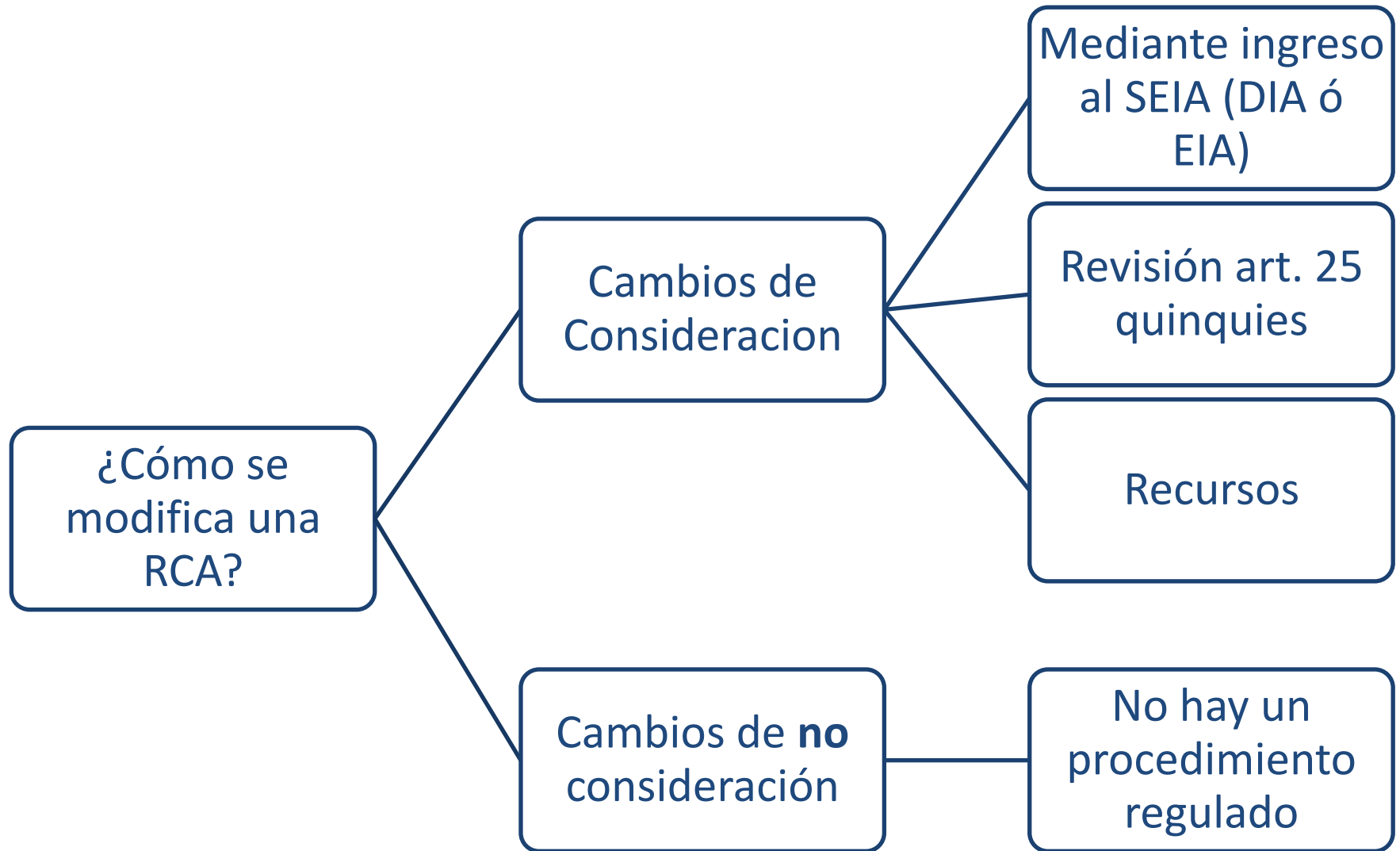
Criterio SMA sobre modificación de RCA

Resolución Final Procedimiento Sancionatorio Caso Pampa Camarones

SMA sanciona la construcción de una losa de lavado de camiones, no considerada en la RCA del proyecto, aunque esta no constituye un cambio de consideración

- La plataforma de lavado de camiones “[...] **no constituye un cambio de consideración** [...] aunque su construcción sin contar con un pronunciamiento previo (**consulta de pertinencia**) del organismo competente y sin las autorizaciones sanitarias requeridas, da cuenta de una **conducta indebida del infractor**, toda vez que era parte de un complejo mayor para el lavado de camiones que [...] generaría una serie de residuos sólidos y líquidos”. (C. 284.3)
- “[...] La empresa incurrió en una **conducta indebida**, en términos que desvirtuó el fin preventivo que inspira la normativa ambiental en su conjunto, **privando a la administración de pronunciarse oportunamente** sobre los posibles impactos asociados a la construcción de la plataforma, **a través de la consulta de pertinencia**. Si bien **se regularizó de manera posterior esta infracción**, la construcción de la plataforma sin la debida consulta a los organismos competentes pareciese ser una actitud constante de la empresa infractora a lo largo de la ejecución de su proyecto minero, más aún considerando que la fecha de fiscalización data del 23 de mayo de 2013 y la consulta de pertinencia ingresada al SEA de la Región de Arica y Parinacota, recién el 1 de octubre de 2013, **estimándose entonces que esta circunstancia es de aquellas que incrementa el componente de afectación de la sanción** específica que corresponde aplicar por la infracción cometida”. (C. 406 sobre daño causado o peligro ocasionado)
- La consulta de pertinencia posterior presentada se verifica como “**una conducta posterior positiva** en el caso particular, toda vez que cuenta con el respaldo de la autoridad ambiental competente” (C. 410 sobre conducta posterior del infractor)

Mecanismos de modificación de la RCA



Mecanismos de modificación de la RCA

Diagnóstico

Dificultades del SEIA para hacerse cargo de modificaciones de proyectos

- La práctica ha demostrado que todos los proyectos o actividades que deben ingresar al SEIA van experimentando con el transcurso del tiempo cambios de menor o mayor envergadura
- En dicho sentido, la regulación del SEIA ha demostrado dificultades para hacerse cargo de dicha dinámica de cambios y no contempla mecanismos idóneos para gestionar modificaciones de proyectos
- Hay un problema de rigidez de las RCAs y una necesidad concreta de dotar de flexibilidad al sistema en caso de modificaciones
- La consulta de pertinencia de ingreso al SEIA tiene un alcance restringido, limitándose a señalar si una determinada modificación de proyecto debe o no ingresar al SEIA. La Contraloría ha señalado que no es la vía para modificar una RCA, criterio que se ha adoptado también por la SMA en los procedimientos sancionatorios
- Sistema de pertinencia está sobre exigido porque todo se pregunta
- Este escenario hace necesario contar con procedimientos claros y especiales para abordar este tema

Mecanismos de modificación de la RCA

Diagnóstico

Ausencia de un tratamiento orgánico y formal de las modificaciones de proyectos

- La ausencia de un mecanismo de gestión de las modificaciones a proyectos, particularmente de no consideración, genera dispersión de contenidos, confusiones y resoluciones de calificación ambiental distantes de la realidad práctica del proyecto que aprueban
- La inexistencia de un tratamiento orgánico y sistematizador cuando contenidos de las RCAs son modificados, complejizan enormemente la gestión ambiental de proyecto para los titulares y promueven incertidumbre
- Incentivo perverso a no realizar modificaciones menores que sean mejoras ambientales y a no informar modificaciones (incluso muy menores) debido a la ausencia de un procedimiento formal e incertidumbre que genera

Mecanismos de modificación de la RCA

Aproximación a mecanismos para modificar las RCAs

Modificaciones
que no son de
consideración

- Se podría explorar la posibilidad de contar con un **procedimiento breve y simplificado para aquellas modificaciones que no constituyan un “cambio de consideración”**, pero que de alguna forma modifiquen la RCA del proyecto.
- Este procedimiento permitiría actualizar las RCAs con **modificaciones no relevantes ambientalmente**, de forma expedita, pública y transparente. El objetivo es que tales modificaciones sean registradas por SEA, conocidas por la SMA y la comunidad. Este procedimiento podría iniciarse por el titular del proyecto o ser una consecuencia de los resultados de una auditoría periódica cada 5 años
- Asimismo, se sugiere explorar la posibilidad de establecer **herramientas que permitan focalizar y especializar la evaluación ambiental de modificaciones que constituyan “cambios de consideración”**. Lo anterior, permitiría hacer eficiente la evaluación ambiental de las modificaciones y distinguirlas como una categoría especial de evaluación ambiental de proyectos.

Mecanismos de modificación de la RCA

Aproximación a mecanismos para modificar las RCAs

Proceso de
actualización de
RCAs

- **Actualizaciones Periódicas (5 años).** Para efectos de reconocer cambios en el proyecto que no sean de relevancia ambiental (no consideración), de permitir un adecuado seguimiento de RCAs, se propone explorar la posibilidad de establecer auditorías periódicas, por ejemplo cada 5 años. Este mecanismo podría concluir con la consolidación de los cambios no relevantes del proyecto y los ajustes necesarios de manera formal y fiscalizable.
- **Actualización Proyecto Post Construcción (“As built”).** Se recomienda revisar legislación comparada en temas SEIA y actualizaciones. Existen legislaciones que exigen una auditoría obligatoria post construcción y antes del inicio de la etapa de operación para efectos de adecuar el permiso a la realidad construida.

Mecanismos de modificación de la RCA

Aproximación a mecanismos para modificar las RCAs

Consolidación
de RCAs de un
proyecto como
una unidad
productiva

- Se propone explorar como alternativa que cada vez que se aprueben modificaciones a RCAs en un proceso de evaluación que se refieran a un proyecto como unidad productiva, el SEA –con propuesta del titular – tenga la obligación consolidar las distintas RCAs de un proyecto en un solo instrumento (texto refundido automático).
- Registro de las modificaciones que ha experimentado un proyecto.

Mecanismos de modificación de la RCA

Legislación Comparada: Perú

- SEIA General:

- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Decreto Legislativo N° 1078, Modificatoria de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

- SEIA en el sector minero en concreto está regulada en el *Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero*, DS N° 040-2014-EM

Mecanismos de modificación de la RCA

PERU: *Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero*, DS Nº 040-2014-EM

- ✓ RCA se denomina “Certificación Ambiental”
- ✓ Considera dos instrumentos de ingreso al SEIA de actividades mineras:
 - a) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA_{sd}) Categoría II
 - b) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) Categoría III
- ✓ Establece obligaciones de actualización del estudio de impacto ambiental cada 5 años (art. 128) y un procedimiento especial para modificaciones (Capítulo 4)
- ✓ En el artículo 26 dispone que para el caso de las modificaciones, ampliaciones o diversificación de las actividades mineras, el titular deberá tramitar la modificación del EIA-sd o EIA-d correspondiente, salvo que se encuentre en los casos de excepción previstos en el artículo 131 del reglamento.

Mecanismos de modificación de la RCA

Artículo 128° .- Actualización del estudio ambiental [DS N° 040-2014-EM]

El estudio ambiental aprobado, debe ser **actualizado por el titular minero al quinto año**, contados a partir de la fecha de inicio de la ejecución del proyecto y de manera consecutiva en periodos iguales, en los componentes que lo requieran, de acuerdo con lo dispuesto en las normas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

La actualización comprende: el análisis de los impactos reales de la operación en curso en los recursos agua, aire, suelo, fauna y flora y otros aspectos ambientales y sociales, contenidos en el estudio, sobre la base de los reportes de monitoreo u otra fuente de información, a fin que de ser necesario, se propongan mejoras en la estrategia de manejo ambiental aprobada.

En función a la información antes señalada, se deberá actualizar el estudio ambiental, en los componentes que correspondan, y presentar una **versión integrada del mismo, considerando todas las modificaciones realizadas en las operaciones en el periodo de la actualización**. La Actualización del Estudio se hará de conocimiento de las autoridades que la Autoridad Ambiental Competente indique y será de acceso a las autoridades y población en general a través del Sistema de Evaluación en Línea–SEAL-.

En el caso que los titulares mineros **modifiquen sus estudios ambientales, antes del vencimiento del plazo de cinco años, podrán incluir en su modificación, la actualización del estudio de conformidad con el presente artículo, la que deberá contener la matriz de identificación y evaluación de impactos reales actualizados de toda la operación de la unidad minera**. En este supuesto, el plazo de la siguiente actualización se computará desde la fecha de inicio de actividades de la modificación aprobada.

Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, la actualización del estudio ambiental se desarrollará de conformidad con la normativa y documentos orientadores que el MINAM apruebe.

Mecanismos de modificación de la RCA

Artículo 130° .- Modificación del estudio ambiental [DS N° 040-2014-EM]

“Todos los cambios, variaciones o ampliaciones de los proyectos mineros o unidades mineras, que **pudiesen generar nuevos o mayores impactos ambientales y/o sociales negativos significativos, deben ser aprobados previamente.** Para este efecto, el titular de la actividad minera debe iniciar el procedimiento administrativo de modificación correspondiente ante la autoridad ambiental competente”.

El Anexo V de la Ley N° 27.446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental establece que:

“Se entenderá que las actividades y obras de un proyecto pueden producir impactos ambientales negativos, si como resultado de su implementación generan o presentan algunos de los efectos, características o circunstancias previstas en uno o más de los siguientes criterios de protección ambiental, identificados en el Artículo 5° de la Ley (8 criterios muy generales del tipo: “protección de la salud de las personas” o “protección de la calidad ambiental”.

Mecanismos de modificación de la RCA

Artículo 131° .- Excepciones al trámite de modificación del estudio ambiental

“Sin perjuicio de la responsabilidad ambiental del titular de la actividad minera por los impactos que pudiera genera su actividad, conforme a lo señalado en el artículo 16° y a lo indicado en el artículo anterior, el **titular queda exceptuado de la obligación de tramitar la modificación del estudio ambiental**, cuando la **modificación o ampliación de actividades propuestas**, -valoradas en conjunto con la operación existente- y comparadas con el estudio ambiental inicial y las modificaciones subsiguientes aprobadas, **se ubiquen dentro de los límites del área del proyecto establecida en el estudio ambiental previamente aprobado y generen un impacto o riesgo ambiental no significativo**”.

En tal sentido, se aceptarán excepciones como las siguientes:

- a) Modificación de las características o la ubicación de las instalaciones de servicios mineros o instalaciones auxiliares, tales como campamentos, talleres, áreas de almacenamiento y áreas de manejo de residuos sólidos, siempre que **no** se construyan nuevos y diferentes componentes mineros o infraestructuras reguladas por normas especiales.
- b) Modificación de la ubicación de las plantas o sistemas de tratamiento de aguas residuales, siempre que **no varíe el cuerpo receptor de efluentes**.

Mecanismos de modificación de la RCA

Artículo 131° .- Excepciones al trámite de modificación del estudio ambiental

En tal sentido, se aceptarán excepciones como las siguientes:

- c) Mejora en las medidas de manejo ambiental consideradas en el Plan de Manejo Ambiental, considerando que el balance neto de la medida modificada sea positivo.
- d) Incorporación de nuevos puntos de monitoreo de emisiones y efluentes y/o en el cuerpo receptor -agua, aire o suelo-.
- e) Precisión de datos respecto de la georeferenciación de puntos de monitoreo, sin que implique la reubicación física del mismo
- f) Reemplazo de pozos de explotación de agua, en relación al mismo acuífero.
- g) Reemplazo en la misma ubicación de tanques o depósitos de combustibles en superficie, sin que implique la reubicación física del mismo.
- h) Otras modificaciones que resulten justificadas que representen un similar o menor impacto ambiental y aquellas que deriven de mandatos y recomendaciones dispuestas por la autoridad fiscalizadora.

Mecanismos de modificación de la RCA

Legislación Comparada: España

- Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, BOE 11.Dic.2013
- La Evaluación de Impacto Ambiental que procede respecto de los proyectos concluye:
 - i) Mediante la «Declaración de Impacto Ambiental» [RCA], respecto de los sometidos al **procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria**, conforme a lo dispuesto en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título II.
 - ii) Mediante el «Informe de Impacto Ambiental» [RCA simple], respecto de los sometidos al **procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada**, conforme a lo dispuesto en la Sección 2.ª del Capítulo II del Título II.

Mecanismos de modificación de la RCA

Legislación Comparada: España

Gestión de Modificaciones

Artículo 7. Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.

1.Serán objeto de una **evaluación de impacto ambiental ordinaria** los siguientes proyectos:

c) **Cualquier modificación** de las características de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, **cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el anexo I** [*lista positiva de proyectos, ejemplo: centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de una potencia térmica de, al menos, 300 MW*]

Mecanismos de modificación de la RCA

2. Serán objeto de una **evaluación de impacto ambiental simplificada**:

c) Cualquier **modificación** de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, **que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente**. Se entenderá que esta **modificación puede tener efectos adversos significativos** sobre el medio ambiente cuando suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.



Mecanismos de modificación de la RCA

Paulina Riquelme P.

Santiago, 10 de Julio 2015

