



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

ACTA REUNIÓN N° 6 MESA N°4 INSTRUMENTOS ASOCIADOS A LA RCA

FECHA: 13 de noviembre del 2015
LUGAR: Ministerio de Medio Ambiente
HORA INICIO: 09:20
HORA TÉRMINO: 13:40

ASISTENTES

COMISIONADOS

Rodrigo Benítez U.
Cristián Romero C. (Min. de Economía)
Paulina Riquelme P.
Ximena Rojas (Salmón Chile)
Karla Lorenzo (CChC)
Bolívar Ruiz
Juanita Galaz

COORDINADORES MESA

Dominique Hervé (SMA)
Raimundo Pérez (SMA)

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

Nemesio Rivas (Director SEA Región del Biobío)

Juan Cristóbal Moscoso (SEA)
Marcia Bastías (SEA)
Javier Herrera (SEA)
Leonor Lahera (MMA)

TABLA

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

DESARROLLO DE LOS TEMAS

I. *Actas*

El coordinador Raimundo Pérez da por aprobadas las actas de las dos reuniones anteriores.

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

II. Verificación de compromisos de reunión anterior

El coordinador Raimundo Pérez realiza la verificación de los compromisos:

Solicitudes/acuerdos	Responsable	Plazos
SEA informa respecto a la revisión de la minuta de divisibilidad, que se modificará el diagnóstico	SEA	Próximo martes
Versión actualizada de propuesta de mayoría sobre divisibilidad de RCA	SMA	12.11.2015
Versión actualizada de propuesta sobre revisión de RCA y efectos no previstos	SMA	12.11.2015
Resumen discusión fraccionamiento	SMA	Sesión de hoy

III. Temas a discutir

1. Validación redacciones finales de las propuestas sobre:

- Modificaciones de RCA.
- Refundido de RCA.
- Divisibilidad de RCA.
- Revisión de RCA.
- Fraccionamiento de proyectos (tema a discutir hoy).
- Caducidad de RCA (tema a discutir hoy).

2. Chequeo estado demás temas

- Naturaleza jurídica de la RCA. Elaboración documento de cierre (incluye 3 minutas: Jorge Bermúdez, SEA y J. Hurtado).
- Interpretación de RCA. Elaboración documento de cierre (no hay modificación a regulación actual).
- Estructura y contenido de RCA. Remisión a Mesa N° 1 (salvedad: seguimiento Mesa 4)
- Sistema de impugnación. Remisión a Mesa N° 2

a) Fraccionamiento de proyectos

Definiciones

- Etapas: ¿solo temporalidad o también espacialidad?; SEA debe hacer Guía sobre etapas.
- Proyecto/actividad:
 - Criterios SEA: ejecución susceptible de causar impactos ambientales; descrito detalladamente; asociado a una tipología.
 - R. Benitez: considerar especialidad de tipos de proyectos (Ej. inmobiliarios), así como de los sectores económicos de que se trate.
- Estatus de las definiciones: legales, reglamentarias o Guías Técnicas SEA.
- Propuesta SEA:
 - Definición legal de "proyecto".
 - "Etapas" relacionándolas con el Plan Maestro en que se desarrollará la totalidad del proyecto.

Énfasis ambiental y rol de art. 11 ter

- C. Romero: vinculación del fraccionamiento con los efectos acumulativos.
- P. Riquelme: velar por principio preventivo.
- Art. 14 RSEIA: "No aplicará lo señalado en el inciso anterior cuando el proponente acredite que el proyecto o actividad corresponde a uno cuya ejecución se realizará por etapas, aplicándose en todo caso lo establecido en el artículo 11 ter de la Ley".

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

Hipótesis de aplicación

- Hipótesis 1: Fraccionamiento por variación de instrumento de evaluación.
- Hipótesis 2: Fraccionamiento por elusión al SEIA.
- Propuesta SEA: Eliminar hipótesis de fraccionamiento para la variación del instrumento.

Roles institucionales (SEA/SMA) y procedimiento

- Propuesta SEA: Establecer la competencia directa del SEA, ante la determinación de fraccionamiento, durante la evaluación (suspensión, término de proceso de evaluación u otro).

"A sabiendas"

- Propuesta SEA: Abordar la problemática subjetiva ¿dolo o culpa?

b) Caducidad

Regulación

- Art. 25 ter Ley N° 19.300.
- Art. 3 letra l) LO-SMA.
- Arts. 73 y 4 transitorio RSEIA.
- Instructivo SEA.

Naturaleza y objetivo

- Decaimiento del acto jurídico (no es una sanción) como consecuencia del transcurso de un determinado período de tiempo (5 años).
- Impide un desacople entre línea de base ambiental y la materialización de proyectos.

Ámbito de aplicación

- Régimen permanente (art. 73 RSEIA)
- Régimen transitorio (art. 4 trans. RSEIA)

Discusión Mesa en fase de diagnóstico

Aspectos críticos

- Suficiencia de plazo de 5 años / según tipo de proyecto.
- Caducidad e interposición de recursos administrativos y judiciales en contra de la RCA (¿suspensión de plazo?).

COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN Y SOLICITUDES

1. Respecto al naturaleza jurídica de la RCA

- Karla Lorenzo, de la CChC, indica que se le encargó un informe al abogado Mario Galindo que está validado por todas las ramas de la Confederación de la Construcción y el Comercio, en cuanto a que la RCA es un acto administrativo que genera una serie de derechos para el titular, y que tiene que haber limitaciones a la actuación de la administración.
- El Comisionado Rodrigo Benitez indica que el tema de la incerteza de la RCA, tiene más que ver con la capacidad de los tribunales de resolver recursos judiciales que están amparados por la ley, a través de recursos de protección, o de las acciones propias de la Ley N° 19.300 de los tribunales ambientales, que con la naturaleza jurídica de la RCA.

2. Acerca de estructura y contenido RCA

- La comisionada Paulina Riquelme comenta que en la Mesa N° 1 se discutió qué elementos de la RCA son relevantes para la calificación, pero no para la fiscalización, como los temas descriptivos que hacen demasiado extensa la RCA. Agrega que se conversó que las fichas no se pidan en un primer momento, sino que antes del ICE, para que no vayan cambiando cada vez que se tiene un ICSARA.

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

- El Comisionado Rodrigo Benítez indica que el nuevo formato de la RCA es un buen elemento, pero que debe pulirse, ya que a su juicio es demasiado descriptivo para la fiscalización.
- Juan Cristóbal Moscoso del SEA, señala que el nuevo formato de las RCA facilita el trabajo para los fiscalizadores, ya que permite identificar dónde está la descripción, las medidas y las tablas. Respecto a las fichas, indica que a su juicio tiene relevancia que estén en etapas tempranas a la hora de evaluar, ya que se permiten identificar aspectos relevantes.
- El Coordinador Raimundo Pérez indica que se acuerda que los coordinadores se harán parte del seguimiento del formato de la RCA en la discusión de la Mesa N°1.

3. Respecto al fraccionamiento

- Javier Herrera del SEA, indica que el SEA propone eliminar la hipótesis de fraccionamiento por variación de instrumento, pero si esto queda, propone que esté dentro de las posibilidades de establecerlo en el IRE. Agrega que la ley debería tener una mención expresa acerca de la gestión del impacto acumulativo, y sobre qué se entenderá por este tipo de impacto.
- El Comisionado Rodrigo Benítez señala que al presentarse la primera etapa de un proyecto, se debiera presentar cuáles van a ser las futuras etapas, y tener ciertos hitos, que marquen el inicio de las etapas, y cada etapa someterse a evaluación. Agrega que se debe establecer un umbral que defina cuándo se debe ingresar como otra etapa en proyectos inmobiliarios, ya que no cualquier aumento requiere necesariamente evaluación. Añade que en los inmobiliarios puede hacerse una diferenciación, que el permiso gatille las etapas; el tema es en otros tipos de proyectos, donde no hay una cuestión previa. Señala que en algunos proyectos tiene que ver con temporalidad, y en otros con antecedentes previos. Agrega que está de acuerdo con que la propuesta de la hipótesis por variación del instrumento tenga que ver más con el IRE.
- El Comisionado Bolívar Ruiz indica que se debe definir el concepto de etapas, y cuáles son los contenidos mínimos que van a ser suficientes para el evaluador, de manera que el titular sepa lo que tiene que entregar, y no empiece la sospecha del fraccionamiento.
- La Comisionada Paulina Riquelme señala que el fraccionamiento sólo debería ser relevante en términos ambientales, cuando se quisiera eludir el ingreso al sistema, o cuando se quisiera prevenir que no existan impactos sinérgicos y acumulativos no evaluados. Agrega que si un titular ingresa tratando de hacer trampa, por una vía simplificada, la Administración tiene herramientas como el término anticipado. A su juicio existen elementos para que las modificaciones de proyecto se hagan cargo de los impactos acumulativos y sinérgicos con el proyecto original.
- Raimundo Pérez indica que el concepto de etapas puede ser descifrado en clave ambiental, ya que lo que se busca evitar con el fraccionamiento, es que haya una subestimación de los impactos, ya sea porque se eludió o porque se varió el instrumento, pero si todos los impactos están evaluados, no habría problema. Agrega que le parece bien que quede la figura del fraccionamiento por elusión, porque si es que se detecta por parte del SEA que hay una seguidilla de consultas de pertinencia que no tienen la entidad para forzar un ingreso, pero están directamente relacionadas con un proyecto, se activa una alarma, y se pone a investigar el tema, porque lo que importa es que el SEA conozca todos los potenciales impactos del proyecto.
- Cristián Romero del Ministerio de Economía, señala que a su juicio lo importante es que el segundo proyecto incorpore los impactos de la etapa anterior, de manera que los impactos reales sean los que sean evaluados.
- La Comisionada Juanita Galaz indica que la definición de etapas podría tener que ver con el incremento de capacidad.

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

- Juan Cristóbal Moscoso señala que está de acuerdo con que se podría eliminar el tema de la variación del instrumento, pero también debería considerarse el fraccionamiento mirando el objeto de protección, porque pasa que se presentan proyectos que para quedar bajo los límites de compensación se dividen en DIA. A su juicio debería reforzarse el artículo 11 ter de los impactos acumulativos y/o sinérgicos. Si se va a modificar un proyecto, que ingresó por EIA, a través de una DIA, a la DIA se le pida hacerse cargo de la suma de los impactos, a pesar de que sea otro titular. Agrega que tiene que otorgarse la facultad al SEA para determinar el fraccionamiento, para que tenga sentido en la operatoria del SEIA. A su juicio el a sabiendas no aporta nada, porque es un elemento subjetivo de difícil probatoria.
- La Comisionada Paulina Riquelme indica que a su juicio en el caso de distintos titulares, se está frente a una reforma de la ley orgánica de la SMA, para que pueda tener la atribución de investigar ese tipo de caso, por si fuera una infracción. A su juicio el tema es cómo hacer operativo el artículo 11 bis en función de su objeto. Sugiere que el SEA tenga una División de efectos acumulativos y sinérgicos en cada Dirección Regional, que vaya haciendo análisis de los proyectos que están en evaluación por DIA, que no incorporan el análisis de los otros proyectos como los EIA. Agrega que en la medida en que se elimine la vía de ingreso como hipótesis del fraccionamiento, está de acuerdo en eliminar el “a sabiendas”. Agrega dos recomendaciones de gestión: que el SEA haga una guía de efectos acumulativos, y si se elimina el a sabiendas, que la SMA haga una guía de cómo operaría.
- Raimundo Pérez sintetiza que se escribirá un documento que plasmará la propuesta general de eliminar la hipótesis de fraccionamiento por variación del instrumento, enfatizando que el propio SEA al administrar el SEIA eficientemente podría atajar esa situación. Y en un documento de alcance interpretativo, se podría desarrollar la idea de hacer una bajada en clave ambiental de las etapas, vinculadas con el concepto de efectos acumulativos del artículo 11 ter. En relación a si es que el inciso segundo artículo 14 del Reglamento del SEIA contiene los elementos suficientes para que el evaluador entienda que el proyecto es por etapas y no hay fraccionamiento, se podría agregar en un tono interpretativo, que debiese leerse eso en una clave ambiental, y a partir solamente de una lectura temporal. Añade que sería ideal contar con una definición con rango legal de impactos acumulativos y sinérgicos, sin perjuicio que también el SEA vía gestión podría adoptar una serie de resguardos para fomentar la aplicación del artículo 11 ter. Por último indica que el documento advertiría que hay un vacío, ya que el aludido artículo es solo para las modificaciones de proyecto, por lo que hay un vacío cuando hay dos proyectos que operan de espaldas en una misma área de influencia. Una propuesta podría ser ampliar el artículo 11 ter.

4. Respetto a la caducidad de RCA

- La Comisionada Juanita Galaz sugiere la posibilidad de que el titular de la RCA informe su voluntad de continuar a pesar de no estar ejecutando el proyecto, y las razones de por qué no ha construido, incluyendo si las condiciones ambientales cambiaron o no.
- Nemesio Rivas del SEA, sugiere la posibilidad de suspender el plazo por interposición de recursos administrativos, siempre que lo interponga un tercero.
- Cristián Romero sugiere que exista un plazo que pueda ampliarse en condiciones especiales, ya que en relación a la inversión, tiene efecto que haya una RCA vigente, aunque no se esté ejecutando, ya que esa RCA se toma en consideración para la evaluación.
- El Comisionado Bolívar coincide en que en determinados casos, el plazo de caducidad es muy rígido, ya que hay razones más allá del financiamiento, y las consideraciones económicas, por ejemplo que se demoró algún permiso de la DGA, por lo que podría ser una reforma reglamentaria que deje ciertas ventanas de salida para enfrentar estas situaciones que van más allá de la voluntad del titular, se podría

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

dejar el peso de la prueba al titular, que este convenza a la Administración, y que el SEA evalúe la petición fundada del titular.

- Javier Herrera indica que la caducidad se establece también en otras leyes, como la LGUC y la ley general de pesca y acuicultura. A juicio del SEA, a la caducidad en la Ley N° 19.300 le faltó densidad normativa, en relación al procedimiento, los efectos que produce la declaración de caducidad, y los recursos que proceden en contra de la resolución que declara caducada una RCA. También releva el tema de que el legislador estableció que fuera el SEA el que declara la caducidad, previa constatación de la SMA, estableciendo dos hipótesis: caducidad de carácter general y de sanción, lo que genera un problema. Respecto al procedimiento de la caducidad sanción, tiene acción directa el Tribunal Ambiental, pero en la caducidad general, el titular no puede reclamar ante el Tribunal Ambiental. Agrega que tampoco están precisados los efectos que produce la declaración de caducidad, y que se está aplicando supletoriamente la Ley N° 19.880, pero no está claro cuál es el procedimiento que debiera seguirse. En relación con la potestad para caducar una RCA, el SEA entiende que bajo el régimen permanente debiera estar radicado en la SMA, porque el SEA no tiene facultades fiscalizadoras, ni equipos técnicos que vean si una determinada obra fue ejecutada o no.
- Marcia Bastías señala que las propuestas que han sido discutidas al interior del Eje 5 en el SEA, son en gran parte las mismas señaladas por Javier Herrera, en el sentido de que se debe subsanar vacíos procedimentales en la figura, en que el órgano más idóneo para declarar la caducidad es la SMA, lo cual también permitiría tener acceso al tribunal ambiental en una instancia recursiva, pues en este escenario se permite interponer un recurso de reclamación en virtud de lo establecido en la LO-SMA y con ello el acceso a dicho tribunal ambiental.
- Ximena Rojas de Salmón Chile, propone dejar una ventana abierta respecto a casos particulares en que no debiera aplicarse la caducidad de la RCA, ya que de acuerdo a la normativa del sector acuícola, se generan acuerdos de los productores, de por ejemplo dejar sin operar ciertas concesiones con un objeto ambiental y también sanitario, por lo que sería más conveniente que existiera una ventana para poder organizar las operaciones por área. Agrega que existen RCA que son aprobadas, pero los permisos ambientales mixtos se demoran de 2 a 3 años, por lo que este plazo podría empezar a correr no con la RCA.
- La Comisionada Paulina Riquelme señala que le parece relevante tener una figura de vigencia de la RCA, que en el caso de España es de 4 años, pero el inicio tiene un criterio material, se entiende como inicio de ejecución del proyecto cuando, una vez obtenidas todas las autorizaciones, hayan comenzado materialmente las obras o las instalaciones necesarias para el inicio de la ejecución de la actividad. Agrega que la fecha de cómputo que hay en la ley debiera revisarse, ya que desde la notificación de la RCA es muy temprano, puesto que la tramitación del permiso de obras hidráulicas dura 2 años y medio. Añade que en España se permite solicitar prórroga de la vigencia, sujeta a discreción de la autoridad, hasta dos años, lo que se podría aplicar, exigiendo un estándar mínimo, de que no han habido cambios sustanciales de los elementos que sirvieron para realizar la evaluación ambiental. Para las DIA, indica que se debería acreditar que no ha habido cambios sustanciales en los elementos que permitieron establecer que no había efectos sobre el artículo 11.
- El Comisionado Rodrigo Benítez señala que si se pudiera tener un procedimiento para acreditar que la línea base no ha variado, no debiera caducar la RCA en 5 años, porque es un tema ambiental. Agrega que quizás el límite podrían ser 8 años. Añade que parece más razonable que sea la SMA la que establezca la caducidad, y que uno de los problemas que tiene la regulación, es que fue imposible establecer el acto de faena mínima, porque cada proyecto es distinto, entonces si bien parece razonable que el titular le proponga al SEA cuál es el acto de faena mínima, en la práctica eso se traduce en que en la mayoría de los proyectos el acto de faena mínima es la instalación de faenas, que es un acto desarmable, por lo que no se cumple el objetivo. Agrega que si se establece que los plazos empiezan a

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

correr desde que se tienen los permisos, entonces la caducidad va a tender a 10 años, a menos que la regulación exija un plazo a los permisos sectoriales, que puede ser una recomendación de la Comisión.

- La Coordinadora Dominique Hervé señala que las propuestas van al régimen permanente de la caducidad, y que la prórroga podría ser del SEA por una sola vez, y habría que ver las causales de la prórroga, que podrían ser el no uso de recursos naturales por razones ambientales y la interposición de recursos por terceros.
- Raimundo Pérez sintetiza que se podría mantener la hipótesis de 5 años como plazo para la caducidad, contados desde la notificación, pero se propondría que el titular pudiera presentar de forma excepcional solicitudes de prórroga de dos años al SEA, por las causales discutidas, y por el mantenimiento de la línea base. Agrega que podría quedar en manos de la SMA la constatación del no inicio bajo el régimen permanente, junto con la dictación del acto que declara la caducidad. Añade que se propone eliminar la segunda parte del art 3 letra I), porque se acerca más a una figura de revocación de RCA, que a la caducidad.

5. Cierre

- Dominique Hervé señala que queda pendiente la validación de los documentos por parte de los Comisionados.

ACUERDOS

Solicitudes/acuerdos	Responsable	Plazos
Revisión minutas	Comisionados	Jueves 19
Documento fraccionamiento y caducidad	SMA	Semana del 16 de noviembre