

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

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

FECHA: 14 de agosto del 2015
LUGAR: Ministerio del Medio Ambiente
HORA INICIO: 09:15
HORA TÉRMINO: 13:15

ASISTENTES

COMISIONADOS

1. Rodrigo Benítez U.
2. Francisca Domínguez (en representación de Joaquín Villarino)
3. Cristián Romero C. (en representación de Marcela Klein Min. de Economía)
4. Paulina Riquelme P.
5. Rafael Castro (Ministerio de Minería)
6. Bolívar Ruiz A.
7. Samuel Leiva (en representación de Flavia Liberona)
8. Ximena Rojas (en representación de Felipe Sandoval)
9. Juan Francisco Bustos (Ministerio de Minería)
10. Karla Lorenzo (en representación de Javier Hurtado)
11. Juanita Galaz P.

COORDINADOR MESA

Dominique Hervé (SMA)
Raimundo Pérez (SMA)

EQUIPO SECRETARÍA TÉCNICA

Elizabeth Lazcano (MMA)
Macarena Olivares (SEA)
Marcia Bastías (SEA)
Leonor Lahera (MMA)

INVITADOS

Yovanka De Negri (Departamento Participación Ciudadana, MMA)
Gabriel Mendoza (Departamento Participación Ciudadana, MMA)

TABLA

- I. Aprobación del acta anterior.
- II. Verificación de compromisos de reunión anterior.
- III. Metodologías para la búsqueda de consensos (MMA).
- III. Contextualización sobre el tema principal a tratar.
- IV. Debate en torno a presentación de Paulina Riquelme sobre mecanismos de modificación de la RCA.

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

DESARROLLO DE LOS TEMAS

I. *Aprobación del acta anterior*

La Coordinadora de la mesa Dominique Hervé, da por aprobada el acta de la sesión anterior.

II. *Verificación de compromisos de reunión anterior*

La Coordinadora pasa revista a los compromisos de la reunión anterior, indicando que queda pendiente la minuta explicativa acerca de la naturaleza jurídica de la RCA, que se encuentra en elaboración por la SMA. Asimismo, señala que se encuentra pendiente la entrega por parte del SEA de antecedentes sobre el estado y utilización del instructivo de refundido de RCA.

III. *Metodologías para la búsqueda de consensos (MMA)*

- Yovanka De Negri del MMA, expone acerca de cómo se resuelve la toma de decisiones en una mesa de trabajo, indicando que la búsqueda de consenso es una forma de adoptar decisiones que permite transparentar los disensos y las posiciones minoritarias, las que son igualmente legítimas. Añade que por lo mismo no se busca la unanimidad, ni se realizará una votación para resolver los temas.
- Gabriel Mendoza del MMA, señala que se busca que las mesas técnicas aporten con insumos y recomendaciones, en base a un análisis en profundidad de los distintos ejes estratégicos que se definieron, para que después la mesa ampliada pueda tomar decisiones.

IV. *Contextualización sobre mecanismos de modificación de RCA*

La Coordinadora Dominique Hervé, expone acerca de los siguientes temas:

1. Rigidez de la RCA

- Diagnóstico: la rigidez advertida por los titulares, no da cuenta de las modificaciones que sufre un proyecto. Cambios de consideración ingresan al SEIA. ¿Qué pasa con los cambios que no son de consideración?

2. Falta de tratamiento orgánico y sistematizador de contenidos asociados a RCA

- Diagnóstico: inexistencia de tratamiento orgánico y sistematizador cuando contenidos de RCA son modificados. No hay un instrumento que permita consolidar todas las modificaciones que sufre una RCA.
- Ejemplos de proyectos con gran cantidad de RCA y pertinencias.
- ¿Cómo se modifica una RCA?: criterio CGR (cambios mayores). A través de una nueva RCA, de invalidación parcial (art. 53 Ley 19.880), o de revisión de la RCA (nuevo art. 25 quinquies).
- El Coordinador Raimundo Pérez, señala que hoy día el artículo 25 quinquies de la Ley sólo aplica como figura de revisión para EIA en situaciones de excepción, sin embargo, la SMA ha advertido que prácticamente el 70% de los informes de seguimiento tienen que ver con DIAs. Añade que una segunda dimensión de esta problemática, está asociada con los efectos no previstos, ya que en la práctica, estos efectos no tienen una vía de conducción evaluativa, recibiendo sólo tratamiento sancionatorio.

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

- ¿Cómo se modifica una RCA?: criterio SEA complementario, a través de recursos de reclamación. Esto representa un problema para la SMA, ya que la interpretación que hace el SEA de la RCA, en la práctica puede implicar cambios importantes al momento de la fiscalización.
- ¿Cómo se modifica una RCA?: vías de facto y técnica deficiente, a través de una pertinencia los cambios se van incorporando a la RCA (cambio de no consideración) exige un ejercicio de integración por parte de la SMA; y a través del refundido (art. 25 sexies) modificación formal de la RCA.
- Raimundo Pérez, indica que en la práctica, el refundido no está funcionando para hacerse cargo del pasivo de RCA. Añade que su hipótesis de aplicación es bastante acotada según ha instruido el SEA, además de la complejidad y la carga de trabajo que significa para el Servicio.
- Conclusiones preliminares: hay múltiples vías de modificación de la RCA; los aspectos no cubiertos son los cambios menores a la RCA; los aspectos parcialmente cubiertos son la revisión de la RCA; y no hay una regulación específica que promueva la integración de los contenidos que giran alrededor de una RCA.
- Raimundo Pérez, señala que de acuerdo a lo que se ha conversado en la Mesa, existe una convergencia de opiniones en cuanto a la necesidad de concebir una regulación integral sobre las modificaciones de la RCA. Añade que una buena herramienta podrían ser los sistemas de información tecnológicos, para que los datos que vaya ingresando el titular puedan estar rápidamente en conocimiento de la SMA, el SEA y la ciudadanía. Agrega que también se han planteado propuestas como la actualización periódica, agilización de pertinencias, una conducción específica para los cambios que no son de consideración, la necesidad de actualizar de forma expedita y ágil las RCA, mecanismos de agilización para generar textos refundidos, e instrumentos para simplificar las RCA.

V. *Resumen presentación de Paulina Riquelme sobre mecanismos de modificación de la RCA*

- Vías que tiene la ley para introducir modificaciones a la RCA cuando los cambios son de consideración.
- Análisis del avance que incorpora el art. 2 letra g) RSEIA, que le da un rango reglamentario a los criterios históricos que venía utilizando el SEA para evaluar un cambio de consideración.
- Impacto de las pertinencias en el SEIA, se han transformado en una pequeña evaluación, que ocupa buena parte de las capacidades del SEA, y que muchas veces da como resultado que los cambios no son de consideración.
- Criterios de diversos dictámenes de Contraloría y de la SMA contenido en resolución sancionatoria del caso Pampa Camarones.
- Diagnóstico: dificultad del SEIA para hacerse cargo, y ausencia de tratamiento orgánico y formal de las modificaciones de proyectos.
- Propuesta de distinguir cuando los cambios son de consideración y cuando son mayores.
- Propuesta de que en cambios de no consideración, se pueda ir actualizando la RCA de forma periódica.
- Propuesta para cambios de consideración, de un procedimiento especial.
- Propuesta para el caso de las actualizaciones, que sean periódicas, cada 5 años, o invocar la figura de actualización de proyecto, una vez que ya esté construido, previo a su etapa de operación. Casos de legislación comparada que recogen esta figura, ya que es sabido que en la construcción los proyectos pueden incorporar ciertas variaciones, y que se establece la obligación de los titulares de regularizarlas en el minuto de dar inicio a la operación.
- Propuesta para el refundido, de adoptar alguna técnica que permita que si es que se va a modificar un proyecto a través de una nueva RCA, en ese segundo proceso de evaluación, exista la obligación de generar un documento integrador por unidad productiva. Una alternativa complementaria sería tener un registro de modificaciones.

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

- Legislación comparada. Perú: SEIA sector minero (contempla procedimiento especial para modificación y actualización del Estudio cada 5 años), y España.
- Propuesta Secretaría para iniciar la discusión: primero analizar aspectos normativos para la modificación y la actualización de RCA, abarcando los siguientes subtemas: cambios de consideración, cambios menores, hipótesis de revisión/efectos no previstos y técnica de refundido; segundo analizar aspectos de gestión para la modificación y la actualización de RCA, abarcando los siguientes subtemas: sistemas de información y coordinación institucional (Ej: formatos RCA).

COMENTARIOS, CONSULTAS, DISCUSIÓN Y SOLICITUDES

1. Respetto a las metodologías para la búsqueda de consensos

- Samuel Leiva, en representación de la Comisionada Flavia Liberona, releva que el consenso suele crear bandos, con los que están de acuerdo con una posición y los que están en disenso. Respecto al disenso, le parece que la manera correcta de proceder es decir que cierto sector tiene ciertos reparos, y dejar ambas recomendaciones en el texto final, ya que si se impulsa plenamente el consenso, quizás pueda darse que las recomendaciones sean demasiado generales, y la idea desde la sociedad civil, es dar recomendaciones concretas como resultado de la Comisión.
- La Comisionada Macarena Soler, señala que hay que hacer que la propuesta engarce con la Constitución y los tratados internacionales. Añade que a su juicio sería bueno que hubiera espacio en las reuniones para aportar información adicional que puede no estar en el diagnóstico, y que puede ayudar muchas veces a llegar a consensos.

2. Acerca de los mecanismos de modificación de RCA

- La Comisionada Paulina Riquelme, señala que la Contraloría estableció ya una visión de las pertinencias, que solamente sirven para confirmar una duda de si se tiene o no que ingresar al sistema y no modifican RCA, por lo tanto no sirven para la gestión de modificaciones. Añade que hay modificaciones que son menores pero de consideración, como lo que sucede con los cambios indicados en el art. 2 g.3. del RSEIA, que debieran tener un procedimiento distinto. Agrega que en la legislación comparada se ve el mérito de la modificación, en relación con los efectos ambientales de esa modificación, o sea, si es generadora de un efecto adverso del artículo 11. Añade que con modificaciones menores en otras legislaciones, el titular la presenta, se toma nota y punto, y que el instructivo de pertinencia tiene ejemplos de modificaciones de no consideración. Adicionalmente señala que para las mejoras tecnológicas, que no representen cambio de las variables ambientales, que den cumplimiento a la normativa y a los estándares establecidos en la RCA, y que no conlleven aumento de producción, no vale la pena preguntar por el ingreso, sí notificar, por lo que señala que se podría tener un sistema mixto, y si la SMA descubre de que hay efectos ambientales, se sancione duramente. Por último, señala que es importante tratar la modificación del artículo 71 del RSEIA, ya que a su juicio es súper razonable decir que el proyecto se someterá estrictamente al contenido de la RCA, pero no es razonable la forma en que se ha interpretado.
- Ximena Rojas, en representación del Comisionado Felipe Sandoval, señala que a su juicio se debiera buscar un instrumento que permitiera revisar la RCA cada cierto tiempo, y que fuera el titular el que proponga el tipo de modificación que presenta, y que eso sea un trámite corto, en base a si es de consideración o no.

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

- Karla Lorenzo, en representación del Comisionado Javier Hurtado, señala que el plazo para la actualización periódica de 5 años le parece un poco corto, por lo que se debería plantear un plazo más largo.
- Samuel Leiva, en representación de la Comisionada Flavia Liberona, señala que la revisión de RCA cada 5 años no debiera ser obligatoria, sino que se podría abrir una ventana al titular, que le permita cada 5 años decir si por ejemplo incorporará una mejora tecnológica. Añade que es claro que los temas de consideración entran al sistema, entonces el tema es cuáles son las cosas que se va a considerar cambios menores, con criterios bien señalados, para que sea más fácil de fiscalizar.
- Francisca Domínguez, en representación del Comisionado Joaquín Villarino, señala que a su juicio los mecanismos periódicos de actualización terminan siendo un impasse, más aún en proyectos de la gran minería. Propone que si se tiene una modificación, el titular haga un análisis interno de si se debe ingresar o no y lo presente al SEA para que lo evalúe, en base a los criterios del instructivo del SEA, y de los criterios nuevos del reglamento. Agrega que a continuación se debiera informar a la SMA a través de la plataforma de seguimiento, y así se iría teniendo un registro histórico del proyecto, sin tener miles de pertinencias. Señala que esto tal vez requeriría una modificación legal y reglamentaria, en el sentido de que la interpretación del SEA debería ser vinculante para la SMA. Añade que lo que plantea es para cambios menores, los que no ingresan de frentón, y para los que sí deben ingresar, se establezca un procedimiento simplificado, en que intervengan sólo los servicios relacionados con el aspecto a evaluar. Por último, señala que también hay que ver la modificación de los planes de seguimiento de las medidas.
- El Comisionado Rodrigo Benítez, señala que para cambios en los planes de seguimiento está la Resolución Exenta N° 223/2015 de la SMA que dice hay que hacerlo a través de la Comisión de Evaluación (CE) respectiva, pero no está clara la manera, ya que en la práctica depende de la disposición de la CE para permitir usar la ley de procedimiento administrativo para hacer estos cambios. Por último, señala que aquellas modificaciones que sean cambios de descripción menores en un área ya prospectada e intervenida, a lo mejor no debieran evaluarse, y que hay que buscar la forma de cómo entender qué tipo de cambios no generan la necesidad de ingresar.
- Raimundo Pérez, señala que la SMA también advierte que no hay un procedimiento específico para cambios en los planes de seguimiento, entonces no puede invocar ninguna figura procedimental para conducirlo, por lo que se recurrió en la Resolución Exenta N° 223/2015 a un dictamen de Contraloría, que dijo que estos temas se discuten ante el órgano que los calificó. Añade que habría que establecer un procedimiento breve y expedito, que permita incorporar estas cosas. Por último, señala con respecto a los criterios para ver si los cambios son de consideración, una alternativa es desarrollar el artículo 2 letra g RSEIA donde se tratan, e ir cubriendo cada una de las hipótesis de modificación, aunque otra es apoyarse en las plataformas de información, confiando en que la información que se va a poner va a ser la correcta, y si hay dudas, las instituciones podrán ponerse de acuerdo e ir chequeando datos.
- Dominique Hervé realiza una recapitulación de lo expuesto, y señala que hay 3 tipos de cambios: cambios menores, para los que debiera existir un procedimiento para que sean informados por el titular, y debe generar algún registro, como el conservador de bienes raíces; cambios de consideración en el caso de que fuera la misma tipología o que recayeran sobre aspectos ya evaluados, para los que debiera contemplarse un procedimiento de evaluación simplificado por sus características); y un tercer tipo de cambio de consideración propiamente tal, que debe ingresar al SEIA bajo el procedimiento de evaluación vigente. Se comienza a elaborar una tabla para definir los 3 tipos de modificaciones, su ámbito de aplicación, procedimiento, y forma de implementación. La tabla se continuará elaborando por la SMA y los aportes del SEA, para luego ser distribuida entre los comisionados/as de la Mesa Técnica para sus comentarios y correcciones.

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

- El Comisionado Bolívar Ruiz, señala que le hace sentido agrupar los tipos de modificaciones, y luego ver cómo se abordan los criterios para decir si una determinada modificación pertenece a un grupo o a otro, cuáles son los procedimientos y a qué organismo se le consulta.
- Marcia Bastías del SEA, propone que lo del plan de seguimiento, esté en un nuevo literal g.5., porque ninguno de los literales vigentes tratan específicamente este aspecto.
- La Comisionada Paulina Riquelme, señala que los cambios de no consideración que modifican RCA, serían una especie de pertinencia modificada, y que se podría modificar la RCA vía una anotación marginal. Además señala que las modificaciones sustantivas al plan de seguimiento quedarían como cambios de consideración vía procedimiento simplificado, y si son cambios no sustantivos del plan de seguimiento deberían estar en los cambios de no consideración. Añade que lo propuesto para los cambios de no consideración podría pasar por cambios reglamentarios, pero las dos alternativas propuestas para los cambios de consideración requieren de cambios legales. Por último, señala que se debe priorizar todo lo que se pueda hacer sin cambiar la ley, teniendo una discusión simultánea a corto mediano y largo plazo, hasta el nivel de instructivo.
- Macarena Olivares del SEA, en lo que respecta a si los tratamientos propuestos para los tres tipos de modificaciones representan más recursos para el SEA, indica que si bien hay cosas que ya hace en el SEA relativas las pertinencias, para cualquier modificación en el procedimiento mismo, siempre es bueno pensar en los recursos, para que el mecanismo esté estandarizado, y lo realice una entidad que permanezca en el tiempo.

3. Respetto a la revisión de la RCA

- Francisca Domínguez, en representación del Comisionado Joaquín Villarino, señala que su diagnóstico frente al artículo 25 quinquies es el siguiente: el procedimiento no es el más adecuado, tiene demoras, hay confusión de para qué sirve, no es claro cuáles son los efectos, la herramienta en sí está muy cuestionada y está poco regulada.
- El Comisionado Bolívar Ruiz, señala que hay que clarificar que la herramienta es una revisión de las modificaciones del proyecto, por lo que habría que precisar la ley. En segundo lugar, también habría que precisar en la ley quién lo puede presentar. En tercer lugar, releva la necesidad de una precisión reglamentaria, en definir en qué consiste el procedimiento administrativo. Y, por último, añade que se debe definir cuáles son los requisitos que hagan procedente este procedimiento administrativo.
- Macarena Olivares del SEA, señala que si se está pensando en que se incorpore el mecanismo a las DIAs, eso implica reconocer que en las DIAs se están visualizando impactos significativos, y que plantean plan de seguimiento.
- La Comisionada Paulina Riquelme, señala que el artículo 25 quinquies pueda ser aplicado para las DIAs no le parece en principio, por un tema de certeza jurídica para el privado, y porque está la herramienta de los IRE para rechazar un EIA que es presentado como DIA. Añade que se puede analizar la necesidad de establecer un procedimiento especial para los impactos no previstos, analizando la casuística, junto con analizar aspectos específicos del procedimiento de revisión, como lo es su forma de término, las dificultades prácticas que presenta, los tiempos y sus efectos. Debido a lo anterior, le solicita al SEA una presentación sobre cómo ha funcionado el mecanismo del 25 quinquies, y cómo se integra en la RCA. Por último, le solicita a la SMA presentar en qué casos puntuales se ha detectado una situación de efectos o impactos no previstos en relación a las DIAs, para entender exactamente cuál es la necesidad que se tiene.

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

- Karla Lorenzo, en representación del Comisionado Javier Hurtado, señala que si hay una revisión de la RCA sería positivo que se de apoyo al privado para hacer estos cambios que no fueron considerados en su momento.
- El Comisionado Rodrigo Benítez, señala que tiene que haber un mecanismo para resolver si el efecto de un impacto en una DIA no está evaluado, aunque no sea significativo, y no se cierra a que las DIAs puedan tener un mecanismo de modificación, que podría ser vía procedimiento de modificación.
- La Comisionada Macarena Soler, señala que estos procesos de revisión debieran considerar participación ciudadana, lo que a su juicio reduciría la judicialización de proyectos.

4. Acerca del refundido

- Marcia Bastías del SEA, señala que el instrumento ha sido muy engorroso y que se han dado varios casos de desistimiento del procedimiento de refundido, por lo que sugiere ver un mecanismo en que la segunda resolución indique lo que va a quedar del refundido, y no hacer calzar cosas que a lo mejor no calzan.
- El Comisionado Rodrigo Benítez, propone que los refundidos debieran nacer de una propuesta del titular que fuera revisada por el SEA, ya que la mayoría de los titulares van a preferir tener una sola RCA.
- La Comisionada Paulina Riquelme, señala que se podría intentar lo propuesto con proyectos piloto, para poder implementar mejoras, en que cuando se termine la evaluación, se le pida una propuesta de texto refundido al titular. Añade que hay que abrirse a la posibilidad de tener refundidos que no sean globales, sino que sean parciales respecto de lo que se modifica, de modo que se vaya de a poco cerrando la brecha.
- La Coordinadora Dominique Hervé, sugiere que, partir de lo discutido, acordar las siguientes reglas: (i) para los futuros proyectos sólo podrá existir una RCA por unidad productiva y será responsabilidad del titular respectivo proponer al SEA una versión refundida de la RCA que se modifica; (ii) para las RCA existentes (pasivo administrativo), ante la carga de trabajo que significa para el SEA, se deja abierta la posibilidad de que los titulares que lo estimen conveniente propongan al SEA refundidos de RCA. Comisionados/as acuerdan potenciar herramienta del refundido a través de la incorporación de aquellas reglas.

5. Cierre

- La Secretaria Técnica de la Comisión, Elizabeth Lazcano, indica que la próxima reunión de la mesa se llevará a cabo el martes 8 de septiembre a las 9.00 en el MMA, y no el viernes 11 de septiembre como estaba programado por agendarse para esa fecha en Concepción un “Cabildo” sobre los alcances del trabajo de la Comisión Asesora.
- Dominique Hervé señala que la próxima reunión se buscará terminar el tema de la revisión de RCA, para luego ver el tema de la indivisibilidad de la RCA, para lo que se le solicita a Rodrigo Benítez y Karla Lorenzo que hagan una presentación. Adicionalmente, se vería el tema del fraccionamiento de los proyectos, para lo que se le solicita a Juanita Galaz que realice una presentación, con la colaboración de Bolívar Ruiz.

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

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y ACUERDOS

Solicitudes de información y acuerdos	Responsable	Plazos
Estado de funcionamiento del mecanismo del artículo 25 quinquies de la Ley, y cómo se ha integrado en las RCA.	SEA	Próxima reunión
Pertinencias y cambios de no consideración (conocer cuáles son los criterios más comunes de no ingreso al SEIA)	SEA	Próxima reunión
Estado y utilización del instructivo de refundido de RCA.	SEA	Próxima reunión
Identificación de casos en que se ha detectado una situación de efectos o impactos no previstos en relación a las DIAs	SMA	Próxima reunión
Presentación propuesta tema indivisibilidad de la RCA.	Rodrigo Benítez y Karla Lorenzo	Próxima reunión
Presentación propuesta tema fraccionamiento de proyectos.	Juanita Galaz y Bolívar Ruiz	Próxima reunión
Minuta explicativa acerca de lo que es la RCA.	SMA	Por definir