



REFORMA A LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: EL ANÁLISIS Y LA REFLEXIÓN NECESARIOS

El Congreso Nacional aprobó recientemente una trascendental Reforma a la Institucionalidad Ambiental, en una tramitación cuya última etapa fue, por decir lo menos, polémica. Para entender a cabalidad las implicancias de esta Reforma serán necesarios diversos análisis, así como verificar de qué manera opera en la práctica este nuevo sistema ambiental chileno. Tanto por la forma en que se tramitó este proyecto de ley como por los temas abordados, nos parece indispensable comenzar desde ya a examinar sus implicancias, para lo cual consideramos indispensable contar con ciertos antecedentes, así como conocer el contexto en el que se desarrolló la discusión parlamentaria. Con el objetivo de hacer un adecuado análisis, es importante revisar el contexto histórico que desemboca en la reforma, así como el momento político en que ocurre la tramitación parlamentaria, para luego analizar brevemente, desde un punto de vista técnico, los cambios aprobados.

La reforma a la institucionalidad ambiental no puede ser sólo analizada desde un punto de vista estrictamente jurídico, ya que si bien el texto legal aprobado será lo que se implementará y aplicará, los problemas, críticas y legitimidad de estos cambios están íntimamente relacionados con la aplicación histórica de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, en general, y del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en particular, así como con el contexto político y los acuerdos que permitieron la aprobación de estos cambios legales.

Antecedentes Históricos

- 1- La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, N° 19.300, se promulgó en 1994, mientras que el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), D.S. N° 95, el año 1997, con lo que durante tres años la ley operó sin reglamento. En ausencia de reglamento se dictó un instructivo presidencial que estableció que los proponentes de los proyectos podían voluntariamente someterse al SEIA. Ya en esta etapa de aplicación voluntaria del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental surgieron los primeros conflictos ambientales.
- 2- A partir de la implementación del reglamento del SEIA, poco a poco aparecieron nuevos problemas, ya que el Sistema no era capaz de resolver muchas de las situaciones que aparecían durante la evaluación ambiental de los proyectos. Estos problemas, que al comienzo parecían dispersos, comenzaron a repetirse, independiente del tipo de proyecto o su emplazamiento, y se asociaban fundamentalmente a los procesos de participación ciudadana y a los mecanismos establecidos en la Ley para la toma de decisiones sobre la aprobación o rechazo de los proyectos en evaluación. A medida que aumentó el número de proyectos aprobados con estas regulaciones, comenzó a surgir como tema central de discusión



la necesidad de contar con mecanismos definidos de fiscalización, así como con procedimientos y autoridad(es) responsable de ésta.

- 3- Cuando en 2005 se detectó la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter y la muerte de cisnes de cuello negro en el río Cruces producto de la mala operación de la planta de celulosa Valdivia (propiedad de la empresa CELCO), ya había acumulada un historia ambiental ciudadana que demandaba con urgencia una reforma al sistema ambiental chileno. La contaminación del Santuario fue, sin duda, un elemento central y detonante para impulsar la reforma a la institucionalidad ambiental, pues vino a coronar una larga historia de conflictos ambientales. Ese mismo año la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) dio a conocer la primera evaluación de desempeño ambiental de Chile, para el período 1990-2004; en el informe se establecieron 52 recomendaciones en temas ambientales en los que nuestro país debía avanzar, varias de las cuales apuntaban directamente a la necesidad de contar con una institucionalidad ambiental de mayor nivel, así como establecer mayores resguardos a la biodiversidad y a las áreas silvestres protegidas.
- 4- En este escenario transcurre el último período del gobierno de Ricardo Lagos y se inicia la campaña presidencial de 2005, en la que la entonces candidata Michelle Bachelet asume la reforma a la institucionalidad ambiental como parte de su Programa de Gobierno y del compromiso de 10 puntos suscrito con organizaciones ambientales, conocido como Acuerdo de Chagual.
- 5- Una vez instalada en La Moneda, el primer paso de la Presidenta Bachelet fue crear el cargo de Ministro de Medio Ambiente. Para ello, envió al Parlamento un proyecto de Ley, aprobado con el N° 20.173, que creó el cargo de presidente del Consejo de Ministro de CONAMA, con rango de Ministro. Esta ley fue promulgada por la Presidenta en marzo de 2007, con el objetivo declarado que el nuevo Ministro(a) tuviera como principal misión sacar adelante la reforma a la institucionalidad ambiental.
- 6- Una vez designada la primera ministra de Medio Ambiente de Chile, la Sra. Ana Lya Uriarte, asume, junto a su equipo, la tarea de llevar adelante la reforma comprometida por la Presidenta Bachelet.
- 7- A diferencia de otras reformas importantes impulsadas por este Gobierno (Previsional, LEGE, etc.), durante la elaboración de esta propuesta legislativa no se discutió abiertamente el tema con organizaciones de la sociedad civil, servicios públicos u otras instituciones; tampoco se tuvo acceso a borradores, por lo que no se pudieron hacer aportes y/o comentarios sobre el fondo de la propuesta. Lo único que se difundió oficialmente fueron presentaciones en power point que explicaban de manera amplia en qué consistirían los cambios propuestos. Esto generó molestias en funcionarios públicos, organizaciones y empresarios, que se sintieron excluidos del proceso.
- 8- Según lo comprometido en el programa de la Presidente y lo que publicitó inicialmente el Ejecutivo a través de la ministra de Medio Ambiente, la propuesta contemplaba la creación de cuatro instituciones públicas:
 - Ministerio de Medio Ambiente
 - Superintendencia Ambiental
 - Servicio de Evaluación Ambiental
 - Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas



- 9- Sin embargo, en la etapa final de elaboración del proyecto, el gobierno excluyó de la propuesta legal el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas.

Antecedentes de la Tramitación en la Cámara de Diputados. Primer trámite legislativo de la Reforma a la Institucionalidad Ambiental.

- 1- El día 5 de junio (Día Mundial del Medio Ambiente) de 2008 fue la fecha elegida por el Gobierno para que la Presidenta de la República firmara, en un acto público en La Moneda, el proyecto de Ley de Reforma a la Institucionalidad Ambiental, creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Fiscalización, que días más tarde ingresaría al Parlamento. Para muchos de los presentes en esta ceremonia fue una sorpresa el discurso de la Presidenta, en el cual por primera vez se explicitaba claramente la decisión del Gobierno de no incluir en la Reforma la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas; hasta ese momento, esto no había sido difundido por el Gobierno.
- 2- El proyecto de Ley que ingresó al Parlamento recibió el número de boletín 5947-12, y fue presentado como una reforma a la Ley General sobre Bases del Medio Ambiente y, por tanto, no era un proyecto de Ley nuevo, si no una modificación a la Ley N°19.300. La propuesta de Reforma contenía 10 artículos más 7 artículos transitorios.
- 3- El proyecto ingresó el 3 de julio de 2008 a la Cámara de Diputados y luego de los trámites administrativos de rigor, fue discutido en las comisiones de Medio Ambiente, Agricultura y Hacienda, tras lo cual fue aprobado por la sala de la Cámara el 5 de mayo de 2009. Con ello, se cumplieron casi 10 meses para completar su paso por esta Cámara.
- 4- De acuerdo a la propuesta, el Artículo Primero del proyecto sustituía el Título final de la ley N°19.300, artículos 69 a 92. Esta sustitución es la que contiene un nuevo título final denominado "Del Ministerio de Medio Ambiente", artículos 69 al 85, en la que se establecen todas las competencias de dicha entidad. En el artículo 77 se crea el Servicio de Evaluación Ambiental.
- 5- El Artículo Segundo crea la Superintendencia Ambiental y establece sus competencias en 60 artículos, todos nuevos.
- 6- El Artículo Tercero establece diversas modificaciones a la ley N° 19.300, específicamente a los artículos 2 al 67, que abordan diversas materias.
- 7- Los Artículos Cuarto al Décimo establecen modificaciones en leyes de otros ministerios en materia de competencia ambiental, tales como la Ley General de Pesca y Acuicultura, la Ley de Monumentos Nacionales, la Ley sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley que establece funciones y estructura del Ministerio de Agricultura, Código de Aguas y Ley N° 19.802.
- 8- Los Siete Artículos Transitorios abordan diversas temáticas orientadas a facilitar la implementación de las modificaciones contenidas en el proyecto de Ley.
- 9- En la tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados, tras una propuesta del Consejo Minero que fue patrocinada por el Ejecutivo, se incluyó la creación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que no era parte de la iniciativa



original. En su presentación ante la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara, el Consejo Minero también propuso la creación de Tribunales Ambientales, propuesta que en esa ocasión no contó con el respaldo del Ejecutivo.

Antecedentes de la Tramitación en el Senado, que opera como Cámara revisora. Segundo trámite legislativo.

- 1- El 12 de mayo de 2009 se da cuenta en la sala del Senado del ingreso de este proyecto de Ley. Entre esa fecha y el 19 de agosto se celebran varias sesiones en las que se analiza el contenido general del proyecto en la Comisión de Medio Ambiente, pero no se realizó una revisión del articulado de la propuesta. Finalmente, el 19 de agosto la sala del Senado aprueba la idea de legislar sobre la Reforma Ambiental y se abre el plazo para indicaciones.
- 2- El plazo para indicaciones fue inicialmente hasta el 29 de septiembre, pero luego fue extendido hasta el 5 de octubre, a petición de la bancada de senadores socialistas.
- 3- Se recibieron 1.350 indicaciones provenientes de 17 senadores: Allamand, Horvath, Longueira, Matthei, Naranjo, Escalona, Nuñez, Gómez, Ávila, Vásquez, Navarro, Ominami, Girardi, Alvear, Ruiz-Esquide, Cantero y Pérez.
Producto de la gran cantidad de indicaciones, el senador Longueira, en su calidad de presidente de la Comisión de Medio Ambiente, declaró que para sacar adelante esta Reforma en un plazo prudente era necesario alcanzar un acuerdo político. Inicialmente, se planteó generar un amplio acuerdo político entre senadores de todas las bancadas, que estableciera consensos necesarios sobre ciertos temas y diera viabilidad al proyecto. Sin embargo, el pacto que finalmente se acordó fue suscrito entre el Gobierno, la Alianza (UDI y RN) y la bancada de senadores del PS y la senadora DC Soledad Alvear. Cabe destacar que, con excepción del senador Horvath de RN, ninguno de los senadores que suscribieron el pacto contaba con una trayectoria en temas ambientales.
- 4- El 26 de octubre de 2009 se procedió a la firma del protocolo. De parte del Gobierno firmó la Ministra de Medio Ambiente y el Ministro de Hacienda; en representación de los partidos involucrados en el pacto firmaron Longueira (UDI), Allamand y Horvath (RN), Letelier (PS) y Alvear (DC). No suscribieron el acuerdo el PPD, el PSRD ni los senadores independientes Navarro, Ominami y otros. Sólo tres de los cinco senadores integrantes de la Comisión de Medio Ambiente suscribieron el pacto (Longueira, Allamand y Horvath).
- 5- Con la firma de este protocolo de acuerdo de 11 puntos se viabilizó la rápida tramitación para la Ley. Los senadores que suscribieron el acuerdo retiraron la totalidad de sus indicaciones y se negaron a apoyar la discusión de indicaciones sobre temas que quedaron fuera del protocolo, ni apoyaron indicaciones propias o de otros senadores sobre ningún aspecto fuera del acuerdo, pese a que esto no formaba parte del acuerdo; de hecho, lo que señalaba el acuerdo era únicamente que se comprometían a no abrir la discusión en los puntos incluidos en el acuerdo.
- 6- El protocolo incluyó la obligación para el Ejecutivo de ingresar al Parlamento, con fecha 28 de octubre de 2009 (dos días después de la firma del acuerdo), un proyecto



- de Ley para crear los Tribunales Ambientales, estableciendo además el 10 de marzo de 2010 como fecha de salida del Congreso de esta iniciativa legal.
- 7- Además, se condicionó la entrada en vigencia de la Superintendencia Ambiental a la aprobación de la Ley que crea los Tribunales Ambientales, así como también a todos los cambios establecidos en el Proyecto de Ley aprobado en el Parlamento contenidos en el Título II y que dicen relación con: Educación e Investigación; Evaluación Ambiental Estratégica; Sistema de Evaluación Ambiental; Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; Normas de Calidad Ambiental y Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental; Normas de Emisión; Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación; Procedimiento de Reclamo.
 - 8- Respecto de los Tribunales Ambientales, es importante señalar que este tema no estuvo en la agenda durante la mayor parte del proceso de discusión, sino que fue propuesto primero por el Consejo Minero en la Cámara de Diputados y luego liderado por la UDI en el Senado, a petición del sector empresarial durante las audiencias públicas, tal como queda reflejado en las indicaciones declaradas inadmisibles que fueron patrocinadas por los senadores de esta tendencia.
 - 9- La Comisión de Medio Ambiente del Senado está conformada por los senadores Longueira (presidente), Allamand, Horvath, Navarro y Ávila, pero para los efectos de esta discusión el senador Ávila fue reemplazado por el senador Girardi.
 - 10- Una vez se suscribió el protocolo -el día 26 a las 11.00 hrs.-, se dio inicio a una pausada discusión, entre las 15.00 y las 18.00 hrs. El día 27 se citó a la Comisión para continuar la tramitación hasta total despacho. Sin embargo, diversas situaciones interrumpieron la discusión del proyecto durante esa jornada. Entre esas interrupciones estuvo una nueva negociación entre el senador Horvath y el Gobierno, que hizo que el Ejecutivo presentara nuevas indicaciones ese mismo día durante la tarde.
 - 11- La discusión de fondo recién se inició a las 20:45 del día 27 y culminó a las 6:30 A.M del miércoles 28 de octubre, con la aprobación de la Ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia Ambiental y el Servicio de Evaluación Ambiental. Es decir, lo sustantivo de esta ley se analizó durante toda una noche y en poco menos de 10 horas se despacho la propuesta de la comisión técnica, es decir, la más relevante en materia ambiental en esta Cámara.
 - 12- Así, en menos de 48 horas la Comisión de Medio Ambiente del Senado dio luz verde a esta reforma. Eso sí, una luz verde condicionada, ya que si bien en lo formal se crearon tres nuevas instituciones públicas, en la práctica la mayor parte de estos cambios no podrán aún entrar en vigencia -y para todos los efectos seguirá existiendo al institucionalidad antigua- hasta que se aprueben los Tribunales Ambientales.
 - 13- Luego de su paso por la Comisión de Medio Ambiente y tras casi 10 días de intenso trabajo de los abogados secretarios de la Comisión, quedó concluido el informe necesario para continuar la tramitación parlamentaria.
 - 14- El 9 de noviembre el proyecto fue analizado y aprobado por la Comisión de Hacienda del Senado. Al día siguiente (10 de noviembre) fue aprobado por la sala del Senado y el día 11 de noviembre, por la sala de la Cámara de Diputados, en tercer trámite



legislativo. Toda esta tramitación se realizó con urgencia de despacho inmediato, que determina tres días para analizar y discutir una iniciativa legal.

- 15- Vale la pena destacar que esta tramitación rápida contó siempre con el apoyo del Gobierno, quien con el fin de no dejar espacio para reposición de indicaciones o para que se generara una votación desfavorable en algunos artículos en su tercer trámite en la Cámara de Diputados, mantuvo siempre la urgencia de discusión inmediata.

Respecto al fondo de la Reforma

Cámara de Diputados

- 1- En la tramitación de la Reforma a la Institucionalidad Ambiental y por indicaciones de parlamentarios que canalizaron propuestas de organizaciones de la sociedad civil, sectores empresariales y académicos, así como del propio Ejecutivo que acogió algunas propuestas, se introdujeron algunos cambios a la propuesta legal original.
- 2- En el artículo 2° se incorporaron las definiciones de Biotecnología, Cambio Climático, Efecto Sinérgico.
- 3- En la Cámara de Diputados se incorporó la evaluación ambiental estratégica con participación ciudadana informativa, consultiva y resolutive (*Artículos 7 bis y 7 ter*).
- 4- En la Cámara también se incorporaron los *Artículos 9 bis y 9 ter*. El primero establece que los organismos públicos con competencia ambiental de los proyectos en evaluación deberán emitir un informe técnico fundado, además se deberán considerar las observaciones ciudadanas de carácter técnico en el informe consolidado. El *artículo 9 ter* establece que el proponente de un proyecto o actividad deberá declarar en qué forma este se *ajusta* a las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como los planes de desarrollo comunal.
- 5- En el artículo 10 se modificó la letra h) y se incorporó una letra r), donde se estableció la obligatoriedad de evaluación ambiental para proyectos mineros o de cultivos forestales, agrícolas o de recursos hidrobiológicos que utilicen organismos genéticamente modificados.
- 6- Se incorporó el *Artículo 12 bis*, que estableció los requisitos que debe tener una Declaración de Impacto Ambiental.
- 7- El *Artículo 11 bis y 11 ter* estableció que los proponentes no podrán fraccionar su proyectos a sabiendas (se refiere a distintas etapas de un proyecto que presenta un mismo proponente).
- 8- Se incorpora el *Artículo 13 bis*, que estableció la obligatoriedad de informar a las autoridades si se han registrado negociaciones entre el proponente y la comunidad, y señala que éstas no pueden condicionar la calificación del proyecto.
- 9- El *Artículo 15* incorpora la posibilidad de una tramitación rápida cuando se trate de una calamidad pública o de servicios que no pueden ser suspendidos, pero esta tramitación se otorga a petición del interesado.
- 10- En materia de participación ciudadana, se incorporó la participación ciudadana para los ICSARA.
- 11- Además, se incorporó la participación ciudadana en las DIA a petición de dos organizaciones locales o 10 personas naturales.



- 12- El **Artículo 69** creó el Ministerio del Medio Ambiente para el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. En consecuencia, este Ministerio no tiene a su cargo la protección y conservación de los recursos no renovables.
- 13- El **Artículo 72** creó el Consejo de Ministros para Sustentabilidad, que aparece como una nueva entidad dentro del proyecto de ley y que le resta fuerza al Ministerio, ya que en ciertos aspectos tiene las mismas competencias. Por ejemplo, respecto a definir la participación ciudadana en las DIA, o definir cuáles son las áreas silvestres que deben protegerse.
- 14- A petición de parlamentarios que hicieron eco de las demandas ciudadanas sobre la necesidad de contar con un Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, el Ejecutivo decidió incorporar un **Artículo 8° Transitorio**, que estableció que en el plazo de un año después de aprobada la Ley, los Ministros de Medio Ambiente y Agricultura propondrán al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad una propuesta de Ley para crear este Servicio, para que sea sancionada por dicho Consejo y enviada al Parlamento.
- 15- Muchos temas quedaron pendientes en la discusión en la Cámara de Diputados, entre otros: unicidad de proyectos, negociaciones incompatibles, actualización de definiciones e incorporación de nuevas definiciones, unidad de apoyo técnico a comunidades en conflicto, apoyo técnico a las comunidades para analizar los proyectos que ingresan al SEIA y que afectan su calidad de vida.
- 16- Tras ser aprobado por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara, la propuesta pasó a las comisiones de Agricultura, Hacienda y luego a la sala de la Cámara.
- 17- El proyecto de Ley fue aprobado en su totalidad, con excepción del Artículo 86, relativo a la composición de las Corema, que fue rechazado.

Senado

El proyecto de Ley boletín N° 5947-12 ingresó al Senado en mayo de 2009, pero no se inició su discusión de forma inmediata. Primero, la Comisión de Medio Ambiente recibió durante varias sesiones a la Ministra de Medio Ambiente y su equipo, quienes hicieron presentaciones de carácter general sobre la propuesta legal. Luego, la Comisión programó varias sesiones de audiencias públicas en las que recibió a representantes de instituciones académicas, empresariales y ONGs, quienes presentaron sus críticas y propuestas. Más tarde se abrió el plazo para indicaciones, hasta el 5 de octubre, y luego se elaboraron los informes pertinentes respecto de la admisibilidad e inadmisibilidad de las indicaciones recibidas, con el fin de iniciar la tramitación legislativa. Debido a la gran cantidad de indicaciones presentadas por los parlamentarios, muchas de las cuales provenían del trabajo de organizaciones ciudadanas, el presidente de la Comisión, senador Pablo Longueira, propició un protocolo de acuerdo de 11 puntos.



El protocolo permitió que:

- 1- No se abriera a discusión el **Artículo 2º**, con lo que no se pudo revisar y/o incorporar nuevas definiciones al proyecto de Ley, pese a que muchas de las indicaciones presentadas por los parlamentarios contenían definiciones. Así, el proyecto aprobado en el Senado mantiene las definiciones que se incorporaron en la Cámara de Diputados y no define, por ejemplo, "Áreas Silvestres Protegidas", ni se permitió la revisión de definiciones como "Contaminación". De acuerdo a la legislación vigente, "contaminación" es todo aquello que supera la norma, por lo que cuando no hay norma, no hay contaminación para efectos legales (es lo que sucede, por ejemplo, con el PM 2,5).
- 2- Se determinó eliminar la participación ciudadana con carácter informativo, consultivo o resolutivo de las evaluaciones ambientales estratégicas (**Art. 7 ter**). Esto representa un retroceso respecto a lo acordado en la Cámara de Diputados. En el artículo aprobado en el Senado se estableció que un reglamento definirá la forma de participación del público interesado. Es decir, la ciudadanía pasa a ser "público interesado".
- 3- En relación a la evaluación ambiental de proyectos de inversión, aparentemente lo aprobado es de carácter más técnico, pues se restringe la toma de decisiones a informes de los servicios públicos sólo sobre los aspectos normados; así, el Informe Consolidado de Evaluación, que determina la aprobación o rechazo de un proyecto, sólo considerará aspectos normados. Como consecuencia, ahora los servicios públicos podrán pronunciarse sobre aspectos no normados pero esto no formará parte del ICE. Además, no se dice nada respecto a cómo se resolverán las situaciones cuando no existe una norma dictada. En este punto puede surgir un grave problema, pues existe una gran cantidad de aspectos que no están normados en materia ambiental, por ejemplo, lo relacionado con la geología, la biodiversidad, el paisaje, el turismo y otros. (**Art 9 bis**) Esto es un retroceso respecto de lo aprobado en la Cámara, que hacía referencia a informes técnicos fundados.

"Artículo 9º bis.- La comisión a la cual se refiere el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente. En todo caso, dicho informe deberá contener los pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron en la evaluación, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, cuando corresponda, así como la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto.

El incumplimiento a lo señalado en el inciso anterior se considerará vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental."



- 4- Los proponentes de los proyectos o actividades, en sus Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, deberán describir la forma en que tales proyectos o actividades se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como los planes de desarrollo comunal; con ello *se modificó la redacción respecto a lo aprobado en la Cámara, que usaba la palabra ajustan en lugar de relacionan (Art 9 ter)*, lo cual flexibiliza la norma respecto de lo aprobado en la Cámara.
- 5- *Artículo 10 letra r):* si bien en la Cámara de Diputados se incorporó la evaluación de impacto ambiental para OGM, producto de las negociaciones del protocolo, ésta se acotó y restringió tras su paso por el Senado.
- 6- Se modifican los artículos *11 bis y 11 ter*, que intentan normar sobre el fraccionamiento de proyectos, es decir, proyectos que se desarrollan por etapas y/o ampliaciones de un proyecto existente y no a proyectos de proponentes distintos que conforman una unidad (No hay que confundir fraccionamiento de proyectos con unicidad de proyectos).
- 7- Se mantiene el *artículo 12 bis*, que establece los requisitos para las DIA.
- 8- Se mantiene el *artículo 13 bis*, que “transparenta” la posibilidad de negociaciones incompatibles, pero no se adoptan medidas para evitarlas.
- 9- Se mantiene la posibilidad de tramitación rápida de proyectos a solicitud del proponente (*artículo 15*).
- 10- Se incorpora un *artículo 18 bis*, que establece un procedimiento simplificado para evaluar ambientalmente a PYMES, y por tanto se genera una nueva forma de evaluación ambiental aparte de los EIA y DIA. Es necesario estudiar con detalle esta nueva forma de calificación, pues puede significar, por una parte, una ayuda para las pequeñas y medianas empresas, pero por otra, situaciones complejas a nivel local.
- 11- Se restringió la participación ciudadana en las DIA respecto de lo aprobado en la Cámara de Diputados, *artículo 30 bis*, sólo a aquellos proyectos que presenten cargas ambientales. Entendiéndose por carga ambiental a los proyectos que generan beneficios sociales y un impacto ambiental negativo. Con esto se excluye de la participación ciudadana a la salmonicultura, las bombas de bencina, entre otras actividades.
- 12- Se aprobó el *artículo 86*, que dice relación con las conformación de las COREMAS. *“Los proyectos serán calificados por una Comisión presidida por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, de Planificación. El Director Regional del*



Servicio actuará como secretario". Estarán presididas por el Intendente y formarán parte de ellas los Seremis, pero se elimina la participación de los Consejeros regionales CORES (que próximamente serán elegidos democráticamente); también se excluye al Seremi de Bienes Nacionales. La ley vigente, en el Art. 81, incluye los Consejeros Regionales.

- 13- Además existirá un Comité Técnico, sin derecho a voto. **Artículo 86:** *"Las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental conformarán un comité técnico integrado por el Secretario Regional Ministerial del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y el Director Regional de Evaluación Ambiental, los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia del medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente, y el Consejo de Monumentos Nacionales. Este comité elaborará un acta de evaluación de cada proyecto la que será de libre acceso a los interesados"*. Los integrantes de este comité sólo elaboran el informe pero no votan.
- 14- En el **artículo 86** tampoco se explicita como se resolverán casos excepcionales de contraposición de reglamentaciones, por ejemplo, informes de dos servicios públicos que son contrapuestos en aspectos normados. Si bien esto es poco probable, puede darse el caso que dentro de un mismo Ministerio o entre Ministerios distintos exista regulaciones contrapuestas. Por ejemplo, el Seremi de Agricultura puede tener un informe del SAG que va en un sentido y otro de CONAF que va en el sentido opuesto.
- 15- **Artículo 8° Transitorio**, respecto del Servicio de Áreas Silvestres Protegidas y la institucionalidad pública de CONAF, el protocolo definió una fecha de ingreso de los proyectos de ley al Parlamento: un año después de entrada en vigencia de la Ley. Sin embargo, no incluyó una fecha tope para la tramitación, lo que es discriminatorio respecto al trato que se dio a los Tribunales Ambientales en el mismo protocolo. El compromiso de ingresar un proyecto de ley al Parlamento no tiene ningún significado más allá de ser una declaración política de intenciones y, por tanto, no se puede considerar que exista un avance en esta materia.
Artículo Octavo.- *Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado.*
El rediseño a que se refiere el inciso anterior se efectuará resguardando los derechos de los trabajadores de la referida Corporación.
- 16- **Artículo 9° transitorio**, condiciona la entrada en vigencia de buena parte de la institucionalidad ambiental aprobada, especialmente todo lo que tiene que ver con evaluación ambiental de proyectos y con la superintendencia Ambiental.
Artículo noveno.- *Las normas establecidas en los Títulos II, salvo el párrafo 3°, y III del Artículo Segundo de la presente ley, que crean la*



Superintendencia del Medio Ambiente, entrarán en vigencia el mismo día que comience el funcionamiento el Tribunal Ambiental.

- 17- Con este protocolo y la tramitación rápida en el Senado, nuevamente se dejaron fuera discusiones de fondo relativas a:
- a- Unicidad de proyectos. Proyectos de distintos proponentes que no pueden existir el uno sin el otro, por ejemplo: generación y transmisión eléctrica, rellenos sanitarios y plantas de transferencia, etc. Lo aprobado en esta Reforma se refiere a establecer ciertas regulaciones para el fraccionamiento de proyectos, es decir, la evaluación por etapas de un proyecto de un mismo proponente.
 - b- Apoyo técnico a comunidades para enfrentar los EIA y las evaluaciones ambientales estratégicas. En este sentido, era muy importante incorporar o al menos discutir el rol del Estado, pues por una parte se le exige a la comunidad que formulen observaciones técnicas, pero por otro no se le entregan los apoyos técnicos o financieros para que esto pueda ocurrir.
 - c- Unidad de apoyo a comunidades en conflicto: es evidente que existen y seguirán existiendo conflictos por el uso del territorio, así como también impactos ambientales y en la calidad de vida de las personas, por tanto, contar con una unidad que apoye a las comunidades y personas y les ayude a enfrentar situaciones complejas y desiguales en términos de capacidades era fundamental.
 - d- Negociaciones incompatibles durante la evaluación ambiental de los proyectos. Las negociaciones incompatibles son todas aquellas que se establecen dentro o fuera del marco del Sistema de Evaluación Ambiental y que están orientadas a inhibir de la participación ciudadana a las comunidades. Esto es del todo inaceptable y debe ser claramente regulado, pero no fue motivo de preocupación y discusión en el Senado.
 - e- Discusión de definiciones en el Art. 2º: era de la mayor importancia incorporar conceptos y definiciones que no están considerados hoy en la Ley, para compatibilizar la legislación nacional con los tratados internacionales. Algunas de ellos son: contaminación, biodiversidad, patrimonio natural, conservación, áreas protegidas, etc.
 - f- Regularización de proyectos que no han sido evaluados ambientalmente. Era importante en esta reforma implementar mecanismos para regularizar situaciones asociadas a proyectos en funcionamiento que no han sido evaluados ambientalmente, tal como plantas de celulosa, centros de crianza de animales, entre otros.
 - g- Incorporación del principio precautorio: en muchos casos en ausencia de norma o regulaciones debería al menos haberse incorporado este principio.

Pero, por sobre todas las cosas, este Protocolo significó que no se diera el debido debate democrático al interior del Senado, limitando con esto la necesaria discusión y reflexión sobre temáticas que son de la mayor importancia para el país. Además, el acelerado proceso de tramitación inhibió a los parlamentarios de ejercer su legítimo derecho a revisar la documentación, intercambiar opiniones con los diversos sectores, reflexionar y votar en consecuencia. Este apuro tuvo como finalidad impedir que las organizaciones ciudadanas incidieran en el resultado de la



tramitación parlamentaria, dejando en evidencia con esto una vez más la poca importancia que el Gobierno le otorga a los ciudadanos y a la democracia.

En Conclusión:

1. La reforma a la institucionalidad ambiental aprobada en el Parlamento crea las siguientes instituciones públicas:

Ministerio de Medio Ambiente, bajo la tuición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Este Ministerio nace débil, ya que muchas de sus atribuciones son compartidas con el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Además, el Ministerio sólo está encargado de la protección y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales renovables e hídricos, dejando fuera los no renovables.

Superintendencia Ambiental. En este análisis no hemos incorporado esta instancia, ya que merece un análisis detallado respecto a sus implicancias, al ser una entidad completamente nueva. Tal vez lo más importante de destacar en este punto es que la vigencia de esta entidad está supeditada a la aprobación de los Tribunales Ambientales

Servicio de Evaluación Ambiental, la creación de este servicio de alta dirección pública como órgano descentralizado e independiente del Ministerio es muy importante, pero también es necesario realizar un adecuado análisis de los cambios en el proceso de evaluación ambiental de proyectos, ya que no queda claro si hay efectivamente avances con esta modernización. Además, es necesario señalar que la entrada en vigencia de estos cambios está supeditada a la aprobación de los Tribunales Ambientales.

- 2- La Reforma posterga la creación de Servicio de Áreas Silvestres y Biodiversidad, así como la creación de una institucionalidad pública para CONAF. Desde el punto de vista ciudadano, esto representa un trato desigual, al incorporar la creación de Tribunales demandados por el Consejo Minero y no resolver problemas de larga data en Chile, como es la situación de CONAF y la gran dispersión de normas y administración de las áreas silvestres protegidas. Además, se hizo caso omiso de las recomendaciones de la OCDE y claramente se puede decir que hay un incumplimiento de la presidenta Bachelet con su programa de Gobierno y el Acuerdo Chagual.

Esto da una señal clara de dónde están las preocupaciones del Gobierno y de los Parlamentarios. No resolver estos temas claramente significa dar una señal política a favor de mantener la dispersión en los órganos del Estado respecto de la protección y conservación de la biodiversidad, así como de la gestión de las áreas silvestres



protegidas. Indirectamente, se puede interpretar como un aval del Gobierno a proyectos de inversión que día a día están siendo aprobados a costa de la destrucción del patrimonio natural dentro y fuera de las áreas silvestres existentes.

- 3- Resulta muy importante reflexionar sobre por qué parte importante de lo aprobado en esta Reforma, es decir la Superintendencia Ambiental, cambios en el Sistema de Evaluación de Proyectos, así como en Evaluación Ambiental Estratégica, entre otros, queda condicionado a la aprobación y entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales. Es decir, tenemos una Reforma a medias, que claramente puede quedar estancada de no aprobarse un proyecto de Ley, hoy en el Parlamento, y que fue ingresado el 28 de octubre pasado producto del Protocolo de Acuerdo. El condicionamiento de entrada en vigencia fue establecido tanto en el protocolo de acuerdo como en el artículo 9° transitorio de la respectiva Ley.
- 4- Respecto a la participación ciudadana, si bien pareciera que hay algunos avances respecto de la ley N°19.300 actualmente vigente, claramente hay un retroceso respecto de lo que se había logrado en la Cámara de Diputados, particularmente en lo que se relaciona con la Evaluación Ambiental Estratégica y la participación ciudadana en las DIA. Además, muchos de los temas planteados por las organizaciones ciudadanas y ambientales que están en la base de los problemas que hoy día se enfrentan en los territorios, ni siquiera pudieron ser discutidos en el Senado debido a la firma de este Protocolo de acuerdo. Esto, más allá de los contenidos y resultados que pudiesen haber salido de esta discusión, representa una forma de legislar y hacer política antidemocrática y que repite el esquema de frustración y desencanto que tienen las organizaciones locales en los procesos de participación ciudadana en la evaluación ambiental de los proyectos de inversión. Es decir, se invita las organizaciones a participar y luego se desecha lo planteado y sus propuestas no son consideradas. Lo mismo ocurrió en el Senado, donde muchas organizaciones canalizaron propuestas a través de los distintos senadores -ya que no existe un mecanismo para hacerlo directamente-, que presentaron las indicaciones producto del trabajo de estas instituciones como propias. Pero, a la hora de firmar acuerdos para sacar la Ley adelante, ningún parlamentario se comunicó con las organizaciones a las cuales había recurrido para explicar lo que estaba ocurriendo. Esto deslegitima a estos representantes y también al Gobierno, que una vez más se alineó con un determinado sector con la finalidad de aprobar esta Ley, sin contemplar la voz ciudadana; es lo mismo que ocurre cuando aprueba proyectos de inversión.
- 5- Es indispensable hacer una evaluación jurídica del significado del artículo 9 bis, ya que el procedimiento definido sobre lo normado abre grandes interrogantes respecto a cómo se resolverán algunos temas y, más específicamente como se incorporará lo “no normado” en la calificación de proyectos, pues por lo señalado en la Ley



aprobada, sólo será materia de informes pero no podrá ser incorporado en la decisión final; bajo pena de viciar el procedimiento no puede usarse como fundamento de la decisión. En este sentido, creemos que el Ejecutivo y los parlamentarios confundieron lo que es una decisión basada en antecedentes técnicos, con una decisión sobre regulaciones. Quiénes saben algo de medio ambiente, tiene muy claro que lo normado o regulado en materia ambiental, en Chile o en cualquier parte del mundo, es mucho menor que lo no normado.

- 6- Esta Reforma probablemente implicará un cambio de jerarquía en la interlocución de temas ambientales, al contar con un Ministerio encargado de estas materias que, aunque sea débil, abrirá la posibilidad de diálogo con otros Ministerios. Pero, en materia de contenidos respecto a temas claves, que era importante poner en discusión e intentar solucionar, esta Reforma poco tiene que decir, pues muchos temas no fueron abordados. Son precisamente estos temas los que más inquietan y frustran a las personas, por tanto serán éstos los que seguirán generando problema y/o conflictos en materia ambiental a nivel de los territorios.