

ANÁLISIS LEGISLATIVO

DATOS GENERALES

Ley > 20.417

Título > Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Origen > Mensaje

Fecha de ingreso > 03 de julio de 2008

Fecha de publicación > 26 de enero de 2010

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Tiempo de tramitación > 19 meses

Urgencias > 3 discusión inmediata, 7 urgencias sumas, 12 urgencia simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Institucionalidad, Gestión Ambiental

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Alta

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Esta ley representa un proyecto emblemático para el gobierno de Michelle Bachelet, además del cumplimiento de su programa y de los Acuerdos de Chagual. Es una ley de gran relevancia ya contempla el rediseño de la institucional ambiental, paso siguiente tras la aprobación de la ley 20.173 que creó que cargo de Presidente de la CONAMA con rango de Ministro en marzo de 2007, además de englobar una serie de modificaciones propuestas desde la entrada en vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en 1997, y de proponer la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente.

A un año de creado el cargo de Presidente de la CONAMA con rango de Ministro, la propuesta de una nueva institucionalidad ambiental se discutió en el contexto de la discusión política sobre el ingreso de

Chile a la OCDE, lo que ha significado recomendaciones concretas en relación a la eficiencia y calidad de la gestión ambiental y una mayor sujeción al escrutinio público en este ámbito, elementos también considerados en la necesidad de esta reforma.

La actual institucionalidad ambiental tiene su principal fundamento en la Ley de Bases del Medio Ambiente, N° 19.300, de 1994. Frente al diseño consagrado en tal normativa, se han generado diversas críticas a lo largo de la última década, que se han ido acrecentando con el paso de los años. Desde el análisis político institucional, las críticas dicen relación con los siguientes aspectos: (a) Las dificultades que presenta una institución transversal en una Administración pública vertical; (b) la incompreensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación; (c) la intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica; (d) la existencia de asimetrías de información en diversos sentidos; (e) a nivel regional, la institucionalidad ambiental ha sido contradictoria con el modelo transversal; (f) la fiscalización es dispersa e inorgánica lo cual genera muchos costos; (g) la gestión local en materia ambiental es débil; (h) la utilización de los instrumentos de gestión ha sido desequilibrada (mucho SEIA, pocas normas), entre otras.

Mediante la nueva institucionalidad el gobierno buscaba hacerse cargo de esas críticas. Para el cumplimiento de estos objetivos, la reforma planteó cuatro elementos básicos. En primer lugar, el Ministerio del Medio Ambiente como organismo encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas públicas así como la protección y conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales, competencias que se concentraban principalmente en la CONAMA. En su organización, el Ministerio se compondrá del Ministro, el Subsecretario, las Secretarías Regionales Ministeriales y el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales como instancias de participación de expertos, la sociedad civil y otros actores interesados como empresarios y trabajadores. Se crea también un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, lo que fue introducido por la Cámara de Diputados con el fin de asegurar la transversalidad de las políticas ambientales. Se proponen también diversas divisiones que abordarán, al menos, la regulación ambiental; información y economía; educación, gestión y participación local; recursos naturales y biodiversidad; cambio climático y cumplimiento de convenios internacionales; y planificación y gestión.

Un segundo eje de la ley dice relación con la evaluación ambiental. Se crea un Servicio de Evaluación Ambiental, separado del Ministerio, con el fin de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y modificar así el sistema de toma de decisiones. Las COREMAS son eliminadas y en su reemplazo se crean comisiones evaluadoras, abordando con esto una de las grandes críticas del sistema de evaluación en cuanto a que la composición de las COREMAS era política y no técnica. Sin embargo, en el modelo finalmente aprobado, la comisión sigue estando presidida por el Intendente e

integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales, manteniendo así un carácter principalmente político.

En tercer lugar, se crea la Superintendencia del Medio Ambiente, encargada de la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental y la aplicación de sanciones.

En cuarto lugar, se propone crear una unidad de medio ambiente en los municipios y que la actual unidad de Aseo y Ornato pase a desempeñar también competencias ambientales a nivel local.

A estos aspectos institucionales se suman ajustes a los instrumentos y creación de algunos nuevos como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para incorporar las consideraciones del desarrollo sustentable a la formulación e implementación de políticas y planes de carácter normativo general. Se incorporan también nuevas definiciones como biotecnología y cambio climático. Igualmente, se proponen modificaciones al SEIA en los ámbitos de aprobación de proyectos, incorporando normas de eficiencia y mayor participación ciudadana. En esta última materia se añade la participación en Declaraciones de Impacto Ambiental; se permite que cualquier persona y no solo organizaciones con personalidad jurídica puedan participar y se establece que el Servicio de Evaluación debe hacerse cargo de de las observaciones presentadas por la ciudadanía, respondiendo a todas ellas.

Otras modificaciones al SEIA incorporadas en esta ley se encontraban en distintas etapas de tramitación en el Congreso, habiendo sido introducidas por parlamentarios. Entre estas materias se puede mencionar la inclusión a la evaluación ambiental de los proyectos de desarrollo, cultivo o explotación de organismos genéticamente modificados (boletines 2703-12 y 2992-12), y proyectos que afecten a glaciares (boletín 4205-12). En el artículo 15 se eliminó la autorización provisoria de un proyecto previo pago de una póliza de seguro mientras se tramitaba la resolución ambiental y se incorporó que en caso de calamidad el período de evaluación se reducirá a la mitad (boletín 5700-12). La caducidad de la resolución ambiental favorable tras un período sin que se ejecute el proyecto también se encontraba en proyectos previos (boletines 5214-12 y 5274-12). La incorporación de la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental mientras que originalmente se permitía solo para los Estudios también tenía antecedentes en otros proyectos (boletines 5132-12 y 5483-12). Algunas de las mencionadas iniciativas y otras cuyo contenido fue incorporado de alguna forma en esta ley, fueron archivadas mientras que otras siguen con tramitación pero sin movimiento.

Otros ajustes de la ley apuntan a mejorar el acceso a la información ambiental y a hacerse cargo de la biodiversidad y áreas protegidas con nuevos instrumentos como la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que, aunque no se creó esta ley, se acordó enviar el proyecto de ley

dentro de un año. Producto de esta tramitación se acuerda también el proceder con la creación de un Tribunal Ambiental, proyecto que se encuentra actualmente en discusión parlamentaria.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Este es un mensaje del Ejecutivo, ingresado en julio de 2008 a la Cámara de Diputados y aprobado en el Congreso en noviembre de 2009. A pesar de la gran cantidad de materias incorporadas en este proyecto y la falta de acuerdo de una serie de aspectos, logró ser aprobado en un año y medio gracias al uso de 12 urgencias simples, 7 urgencias sumas y 3 discusiones inmediatas, además de las intensas negociaciones desarrolladas en el Senado para acelerar su tramitación.

Su ingreso fue a la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, y luego pasó a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural. El proyecto fue inmediatamente remitido a la Corte Suprema para consulta. Su votación en general y particular fue el 5 de mayo de 2009, siendo aprobado con modificaciones. El único artículo rechazado fue el relativo a las comisiones evaluadoras de los Estudios de Impacto Ambiental cuya composición original era de los SEREMIS con competencia en materias ambientales, siendo presididos por el SEREMI de Medio Ambiente.

En su paso por el Senado, se presentaron 1.350 indicaciones al proyecto en su discusión en particular en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales y existían importantes desacuerdos en diversos temas entre ambas coaliciones y también entre el oficialismo y los defensores de posturas más cercanas a los ambientalistas. Frente a lo que se preveía como una larga discusión, el gobierno, a través de la Ministra de Medio Ambiente, negoció con los senadores Allamand, Longueira y Horvath de la Alianza, y Letelier y Alvear por la Concertación, un protocolo de acuerdo para la rápida aprobación del proyecto y así poder promulgarlo antes del cambio de mando y del fin de la legislatura en marzo de 2010. Este acuerdo generó un amplio rechazo por parte de los senadores Girardi, Navarro y Ávila -que no firmaron- y de múltiples organizaciones ambientalistas, tanto por la forma del acuerdo, realizado a espaldas de la sociedad civil que había participado intensamente en la discusión y la presentación de indicaciones, como por ciertos contenidos del acuerdo. Sin embargo, gracias a esta negociación y tras maratónicas sesiones, el proyecto logró ser aprobado en la Comisión, luego en la sala del Senado y en la Cámara, que ratificó las modificaciones.

Entre las materias más cuestionadas de este acuerdo se encuentra, en primer lugar, la composición de las comisiones evaluadoras. El ejecutivo propuso originalmente que estuvieran presididas por el Secretario Regional Ministerial de Medio Ambiente y compuesta también por los SEREMIS de Economía,

Salud, Energía, Obras Públicas, Transporte, Minería y Planificación. Tras el acuerdo, se aceptó la propuesta de la Alianza de incorporar al Intendente como presidente de la comisión, lo que es un punto criticado por organizaciones ambientalistas que consideran que al incorporar al intendente se mantiene el carácter de “control político” que se ha criticado a la estructura de las COREMAS¹.

En segundo lugar, la participación ciudadana fue restringida respecto a la versión de la Cámara, eliminando la participación resolutive en la Evaluación Estratégica Ambiental. En tercer lugar, se criticó que la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, al que se hace referencia en la ley, se haya postergado para otra ley a ser enviada dentro de un año y no se aprobara conjuntamente como proponían sectores ambientalistas. Lo mismo ocurrió en el caso de una nueva institucionalidad para CONAF, que igualmente será discutida en el plazo de un año.

Por otra parte, la Alianza logró que se aceptara la creación de los Tribunales Ambientales a través de otro proyecto ingresado rápidamente tras el acuerdo (boletín 6747-12), el que debiera ser aprobado antes de marzo de 2010.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

La creación de la nueva institucionalidad y el perfeccionamiento de los instrumentos existentes ciertamente tienen un impacto **positivo** para el cuidado del medio ambiente. Particularmente, destacan como elementos favorables la creación del Servicio de Evaluación Ambiental, las modificaciones al SEIA y la Superintendencia para la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales.

Otros elementos positivos de esta reforma son el establecimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica –aunque limitada como instrumento obligatorio solo para las normas de ordenamiento territorial-, el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en las DIA. También se valora la exigencia de crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Tribunal Ambiental, aunque su definición fue postergada por lo que aún no es claro cuál será la fisonomía final de estos órganos como para poder evaluar. Y se considera un avance la creación de unidades de medio ambiente en los municipios aunque esta propuestas no fue acompañada de mayores recursos humanos y financieros para la municipalidad, por lo que existen importantes dudas respecto a lo que será su capacidad de acción, probablemente limitada a las comunas más ricas.

Respecto a los temas negativos, el principal elemento mencionado es el que se haya mantenido la

¹ Columnas de Claudia Sepúlveda y Pedro Serrano en *El Mostrador*, 3 y 5 de noviembre de 2009 respectivamente.

estructura política de las comisiones de evaluación, presididas por el intendente y compuestas por los SEREMIS de áreas competentes, los que pese a ser caracterizados en la discusión parlamentaria como representantes técnicos, en la práctica no siempre lo son. En cuanto a la calidad de la ley, en el artículo 10° que se refiere a las actividades que deben someterse al SEIA, no se aprovechó la ocasión para sistematizar e incorporar las cotas de caza y los estacionamientos subterráneos que si se encuentran en el reglamento. Por otra parte, no fue modificada y adecuada toda la legislación para hacerla coherente con las facultades del nuevo ministerio y demás instituciones creadas en la reforma y también existen algunas imprecisiones conceptuales, por ejemplo, con la diferencia entre conservación y preservación del medio ambiente.

Finalmente, más allá de estos aspectos positivos y negativos de la ley, debe tenerse en cuenta el hecho de que falta dictar los decretos y reglamentos de la ley, lo que en determinados aspectos como el procedimiento de la EAE puede tener importantes implicancias. Además, solo en la implementación se verá la capacidad de ejecución de las instituciones creadas y los efectos de la reforma en su conjunto.