



Modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ¿Qué rol deben tener las autoridades políticas en el SEIA?

I. Introducción

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) entró en vigencia el 3 de abril de 1997 con el Decreto Supremo Número 30, establecido en la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.¹ Durante casi 20 años se han tramitado en el SEIA más de 21.000 proyectos, por un monto de inversión total que supera los US\$ 400.000 millones. Esto permitió el desarrollo de numerosas iniciativas, que han contribuido al desarrollo más sustentable del país, con una mayor participación de las comunidades locales en su planificación y ejecución.

No obstante, este proceso no ha estado exento de polémicas. Por ejemplo, las evaluaciones ambientales de los proyectos Hidroaysén, Castilla, Barrancones, o Pascua Lama, que con distintas tramas e igual

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, con casi veinte años de vigencia, es fundamental para la eficacia de importantes garantías constitucionales, como el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y la libertad económica. No obstante, durante todo este período su labor no ha estado exenta de polémicas y críticas de todos los involucrados en su funcionamiento. El presente trabajo propone algunas medidas concretas, tanto para agilizar sus procesos, como para disminuir sus costos y la conflictividad de los proyectos en su tramitación.

desenlace –no se están ejecutando- ponen en tela de juicio al SEIA, frente a los inversionistas, las comunidades locales y los movimientos que cuidan el medio ambiente. Todo lo anterior, ha generado presiones por parte de algunos sectores de la industria. Los Ministerios de Energía y Minería quieren priorizar, en el marco de la crisis económica, construcciones estratégicas y los grupos ambientalistas, buscan evitar el desarrollo de proyectos en vastas áreas del territorio nacional, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

En virtud de lo señalado y a pesar de que las últimas modificaciones legales entraron en pleno vigor hace un poco menos de un año, han surgido voces en la opinión pública que piden cambios al sistema. El Ministerio del Medio Ambiente, acogiendo estas solicitudes, ha decidido crear una comisión de expertos con el objeto de evaluar el sistema en forma integral y agilizarlo, así como también objetivar el impacto ambiental de los proyectos y disminuir el costo que implica la evaluación ambiental. Además, se pretende disminuir los conflictos que el emplazamiento de los proyectos ha generado en la ciudadanía, a través, de una participación temprana y mejorar los informes que contienen las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA).²

En este contexto, uno de los temas centrales de esta discusión³ será el rol que deben tener las autoridades políticas en el procedimiento de evaluación ambiental; si son sólo autoridades designadas directa o indirectamente por el Presidente de la República quienes deben tomar las decisiones en la evaluación, o si es necesario que ellas compartan o entreguen esa facultad a autoridades con mayor independencia. Este debate es central, ya que de ella depende la orgánica de las instituciones que evalúan los proyectos de inversión, si el SEIA es un sistema que busca obtener información para el pronunciamiento de la autoridad política, o debe pronunciarse por sí mismo respecto de los proyectos y la forma como se revisan las resoluciones de calificación ambiental.

II. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

2.1 Concepto

De acuerdo a lo señalado en la ley 19.300⁴, la Evaluación de Impacto Ambiental se define como el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que en base a un estudio o declaración, determina si la intervención al medio ambiente, mediante una actividad o proyecto, se ajusta a las normas vigentes.

¹ Ley de 1° de marzo de 1994.

² Fuente: El Dínamo <http://www.eldinamo.cl/2014/08/01/autoridades-modificaran-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos/>

³ Pocos días después de anunciarse las modificaciones al SEIA, ya había expertos que discutían acerca del tema central de este documento. Fuente: <http://www.futurorenovable.cl/2014/09/politico-o-tecnico-el-debate-de-la-evaluacion-ambiental/>

⁴ Art. 2° j), Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.

Dentro de las regulaciones ambientales, la evaluación corresponde a un instrumento “de tercer nivel”, ya que se aplica a proyectos concretos y específicos, por lo que requiere de una Política Nacional Ambiental (primer nivel), sumado a normas técnicas y estándares para regular y resolver, en abstracto, la gran mayoría de las actividades con incidencia ambiental (segundo nivel).⁵

2.2 Garantías y Principios Constitucionales relacionados con la Evaluación Ambiental

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

La Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁶, agregando además que el Estado deberá velar para que este derecho no sea afectado, y que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. Justamente por vulnerar esta garantía, es que Resoluciones de Calificación Ambiental han sido paralizadas a través de recursos de protección.⁷

La no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica⁸

De acuerdo a lo señalado por esta norma, sólo en virtud de una ley, y siempre que la discriminación no sea arbitraria, se pueden autorizar beneficios directos o indirectos en favor de un sector, actividad o zona. Así, el facilitar o apurar la aprobación de RCA de proyectos que arbitrariamente el gobierno estime como más urgentes, convenientes, o que por cualquier razón deban privilegiarse, puede constituir una infracción a esta garantía constitucional en contra de los proyectos que no fueron privilegiados. Asimismo, produciendo los mismos efectos al medio ambiente, si un proyecto es aprobado y otro rechazado, también se infracciona esta garantía.

El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen⁹

Vale decir, si se rechaza la RCA de cualquier proyecto de inversión por alguna razón que no sean las que permite la ley expresamente, se limitaría injustamente el derecho de los titulares a ejercer una actividad económica legítima.

⁵ Astorga Jorquera, Eduardo “Derecho Ambiental Chile Parte General” Legal Publishing Chile 2012 Pp. 61.

⁶ art. 19 N° 8, Constitución Política de 1980

⁷ Un ejemplo de revocación de una RCA por vulnerar la garantía constitucional del art. 18 N° 8 de la Constitución es la Central Castilla, cuya RCA fue revocada a través de la sentencia de la Corte Suprema (2012), rol 1960-2012 del 28 de Agosto de 2012.

⁸ Art. 19 N° 22 de la Constitución Política de la República de Chile (1980).

⁹ Art. 19 N° 21 de la Constitución Política de la República de Chile (1980).

Principio de probidad

El artículo 8° inc. 1°¹⁰ de la Constitución de 1980 establece que quienes ejercen funciones públicas deben dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Dicha norma, según la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado¹¹, consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, y que “el interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones (...)”¹² Por tanto, en los casos en que una autoridad, por cualquier razón, se vea influenciada por motivos económicos o políticos, y toma una decisión parcial¹³ respecto de la aprobación o rechazo de la RCA de un proyecto, se vulnera este principio, ya que las actuaciones del órgano dejan de ser imparciales.

2.3 Breve síntesis del proceso de evaluación ambiental

- a) El titular del proyecto debe presentar a evaluación un proyecto (Declaración de impacto ambiental, DIA, o Estudio de Impacto Ambiental, EIA, según corresponda) al SEA Regional del lugar donde estará emplazado. Si no cumple con los requisitos lo declarará no admisible.
- b) Admitido a tramitación el Proyecto, el SEA lo remitirá a los órganos con competencia ambiental con el fin de que se pronuncien, en el ámbito de su competencia, si el proyecto es coherente con la planificación territorial, si cumple con la normativa ambiental, incluidos los permisos ambientales sectoriales, y si se hace cargo de los efectos significativos. Si estos órganos no tienen observaciones, se hace un Informe Consolidado de Evaluación (ICE). De lo contrario, se hace un ICSARA (Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaración, Rectificación o Ampliaciones), que se envía al titular, quien responde a dichas observaciones a través de una Adenda, respecto de la cual se vuelven a pronunciar los órganos con competencia ambiental, elaborándose otro ICASARA o un ICE.

¹⁰ Art. 8° Constitución Política de la República de Chile (1980) “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”

¹¹ Art. 54 inc. 2° Ley 18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

¹² Se agrega a lo anterior, el hecho que la Ley 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado, enumera una serie de principios que rigen los procedimientos administrativos (el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es uno de ellos). Uno de estos principios es el principio de imparcialidad, en virtud del cual “la Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones

¹³ Según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, en su 22° edición publicada en 2001, parcial significa “que juzga o procede con parcialidad (...)”. A su vez, según el mismo texto, parcialidad es “Designio anticipado o prevención en favor o en contra de alguien o algo, que da como resultado la falta de neutralidad o insegura rectitud en el modo de juzgar o de proceder.”

- c) En paralelo a ello, en el caso de los estudios de impacto ambiental, se inicia la participación ciudadana. La comunidad podrá hacer sus observaciones, que se incorporarán a los ICSARA, y al ICE.
- d) El SEA remitirá a la Comisión de Evaluación el ICE, y ésta sólo podrá aprobar o rechazar un proyecto, de acuerdo al ICE, en lo que dice relación con los aspectos normados de la legislación ambiental.¹⁴ Para aquellos sin, deben decidir discrecionalmente.
- e) Contra la RCA que aprueba un estudio/declaración de impacto ambiental, que lo aprueba con condiciones o rechaza, el titular o la comunidad¹⁵ pueden presentar un recurso de reclamación, que será resuelto por el SEA regional (en el caso de las DIA's) o el Comité de Ministros (en el caso de los EIA's). La decisión del Comité de Ministros respecto de este recurso, es apelable ante el Tribunal Ambiental. Sin perjuicio de todo lo anterior, si cualquier persona considera que sus derechos constitucionales han sido vulnerados, puede presentar un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva, para restablecer el imperio del derecho.

2.4 Organismos e Instituciones que participan en la Evaluación Ambiental

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

Servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Su máxima autoridad es el Director Ejecutivo del SEA, nombrado por el Presidente de República, quien designará, a través, del Sistema de Alta Dirección Pública, a los Directores Regionales.¹⁶

Comisión de Evaluación

Encargada de hacer la evaluación de los proyectos, presidida por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales 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 y por el Director Regional del SEA.¹⁷

¹⁴ Estos son, para este reglamento, “aquellas materias regladas en sus supuestos y resultados, de manera que exista una sola consecuencia jurídica”. Por otra parte, no son de este tipo de materia, entre otros, la determinación de que las medidas propuestas para hacerse cargo de los impactos significativos del proyecto sean adecuadas.

¹⁵ Este recurso es sólo para la persona que habiendo presentado oportunamente sus comentarios a la EIA, considere que estos no han sido debidamente tomados en cuenta.

¹⁶ Art. 82 y ss. Art. 2° j), Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

¹⁷ Art. 86 inc. 1° Art. 2° j), Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.

Comité Técnico

Compuesto por los directores regionales de los servicios públicos con competencia en materia de medio ambiente¹⁸, incluyendo el Gobernador Marítimo y el Director Regional del Consejo de Monumentos Nacionales, que se encargan de evaluar cada uno de los proyectos, dentro de ámbito de competencia de cada servicio, a través de un acta de evaluación.

Comité de Ministros

Es presidido por el Ministro de Medio Ambiente, y forman parte de él también los Ministros de Salud, Minería, Energía, Agricultura, Economía, Fomento y Reconstrucción. Son los encargados de resolver los recursos de reclamación presentados en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental de Estudios de Impacto Ambiental.¹⁹

Tribunales Ambientales

Son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.²⁰

III. Formas de interferencias de las autoridades políticas en los procesos de evaluación ambiental

A continuación, y en base a casos, se mostrarán las distintas formas que tienen las autoridades políticas de influir en los procesos de evaluación ambiental. Un factor común de todos los proyectos privados que se mencionan, es que ninguno ha sido llevado a cabo.

3.1 Actuación de la autoridad como titular del proyecto, y como parte del Comité de Evaluación

En nuestro país, en general, son las empresas privadas las que someten proyectos a evaluación ambiental. Sin embargo, también existen entidades públicas que lo hacen, como empresas públicas, ministerios –como el de Obras Públicas– o incluso intendencias y gobernaciones. De esta forma, el gobierno actúa como juez y parte interesada en algunos proyectos, lo que produce un conflicto de interés que altera el deber de imparcialidad de los órganos del Estado. Un caso paradigmático en este sentido es el del “Complejo Fronterizo Integrado Pino Hachado”²¹, donde el titular del proyecto

¹⁸ Art. 86 inc. 2° Art. 2° j), Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994. Estos Servicios son, entre otros, la Dirección General de Aguas, el Servicio Nacional de Geología y Minería, el Servicio Agrícola y Ganadero y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En ellos, el nombramiento de su máxima autoridad nacional puede ser a través del Sistema de Alta Dirección Pública como SERNAGEOMIN, o directamente por el Presidente de la República (CONADI).

¹⁹ Art. 20, Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.

²⁰ Art. 1° ley 20.600, que Crea Los Tribunales Ambientales, publicada el 28 de junio de 2012.

es el Gobierno Regional de la Araucanía –cuya máxima autoridad es el Intendente– y quien firma la Resolución de Calificación Ambiental es la misma autoridad, en su calidad de Presidente de la Comisión Regional del Medio Ambiente. Además, si bien la tasa de rechazo de estudios de impacto ambiental es baja, es un factor a considerar el hecho que sólo un proyecto de un organismo del estado haya sido rechazado, en todos los años de funcionamiento del sistema.²²

3.2 Pronunciamiento público de autoridades en ejercicio en relación a proyectos que serán sometidos a su conocimiento

Resulta una práctica común que las autoridades den a conocer públicamente su posición respecto a proyectos que luego deben evaluar. Un caso claro de esta práctica es el Proyecto Hidroaysén, a propósito del cual, incluso antes que ingresara a estudio de impacto ambiental, personeros²³ de gobierno de la Presidenta Bachelet se manifestaron a favor de la iniciativa, aun cuando funcionarios de sus reparticiones y servicios debían evaluarlo.

Luego, durante la administración del Presidente Piñera, días antes de la votación de la Comisión Regional de Evaluación, el Ministro del Interior señaló²⁴ que estaba de acuerdo con la construcción de represas en la Patagonia. En la votación de la comisión, ocurrida el 10 de junio de 2011, presidida por el Intendente, la aprobación del Proyecto se produjo por 11 votos a favor y 1 abstención.

3.3 Pronunciamiento público de candidatos presidenciales respecto de proyectos que serán sometidos a evaluación de su gobierno, si resultan elegidos

Es habitual escuchar en los debates presidenciales, y en las visitas regionales, que los candidatos, con el fin de ganar adeptos, toman diversas posiciones en relación al desarrollo de proyectos particulares que serán evaluados por su futuro gobierno. En esta hipótesis hay dos casos conocidos: el primero es nuevamente Hidroaysén, donde la candidata Bachelet, en las elecciones de 2013, se manifestó claramente en contra, aun cuando había pendiente un recurso de reclamación presentado por la comunidad, ante el comité de ministros.²⁵ El resultado es conocido; pocos meses después de asumir su segundo periodo, se reunió el comité de ministros, revisó el recurso de reclamación, y lo acogió dejando

²¹ Fuente: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=6318

²² Se trata del Saneamiento Ambiental del Proyecto “Saneamiento de Residuos Sólidos de Natales”, presentado por la Municipalidad de Puerto Natales.

²³ Se manifestaron a favor del Proyecto Hidroaysén los ex Presidentes Lagos y Frei, los Ministros Pérez Yoma (Interior, superior jerárquico del Intendente, que presidía el Comité de Evaluación Ambiental Regional), Mauricio Tonkmann (Energía), Francisco Vidal (Secretaría General de Gobierno; donde estaba radicada la CONAMA) y Sergio Bitar (Obras Públicas). Fuente: <http://www.eldinamo.cl/2011/05/11/hidroaysen-las-frases-que-la-concertacion-preferiria-olvidar/>

²⁴ <http://www.elmostrador.cl/pais/2011/05/09/hinzpeter-para-el-pais-seria-bueno-que-se-apruebe-hidroaysen/>

²⁵ <http://www.eldinamo.cl/2013/12/06/bachelet-le-da-portazo-a-hidroaysen-y-matthei-dice-que-lo-impulsaria-base-a-consulta-previa/>

sin efecto la resolución de calificación ambiental que lo autorizaba.²⁶ El segundo caso corresponde al Proyecto Barrancones, sobre el cual el entonces candidato Piñera manifestó decididamente su oposición a esta iniciativa.²⁷ Aunque en su administración el comité regional de evaluación lo aprobó, algunas manifestaciones ciudadanas le hicieron ver al presidente que estaba incumpliendo su compromiso electoral y la máxima autoridad del país se comunicó directamente con la empresa, acordando que el proyecto sería relocalizado. Hasta el día de hoy, éste no se lleva a cabo.

3.4 Las “Agendas” para fomentar sectores económicos en momentos de escases, y crisis económica

Durante los últimos años, sobre todo en materia energética, los gobiernos²⁸ han realizado anuncios de agendas para fomentar la inversión en dichos sectores, lo que a veces trae también como consecuencia, que intenten agilizar o viabilizar proyectos sometidos a evaluación ambiental. Un ejemplo, podría ser el proyecto Termoeléctrico Castilla de una inversión de US\$ 4.500 millones que prometía inyectar 2.100 MW al Sistema Interconectado del Norte Grande.²⁹ Éste fue ingresado al SEIA el 2009 en dos partes: la Central y el Puerto. En un principio, el SEREMI de Salud de Atacama declaró la iniciativa como “contaminante”, lo que impedía su desarrollo. Sin embargo, algunos meses después cambió el SEREMI y la calificación fue modificada a “molesto”. La idea se aprobó por la Comisión Regional de Evaluación de Atacama en 2011, pero tras algunos meses, la Corte Suprema acogió un recurso de protección de la comunidad local e invalidó la RCA, por considerar que el Puerto y la Central eran un solo proyecto y por lo tanto debían evaluarse conjuntamente. Tiempo después, a solicitud de un grupo de diputados, la Contraloría emitió un informe³⁰, respecto a la actuación de los funcionarios de gobierno que da cuenta de las presiones que había para aprobar el proyecto.

²⁶ Fuente: http://seia.sea.gob.cl/archivos/Resolucion_N_0570.pdf

²⁷ Fuente: <http://www.emol.com/noticias/economia/2010/08/24/432280/corema-aprueba-construccion-de-termoelectrica-en-punta-de-choros.html>

²⁸ En el primero Gobierno de Michelle Bachelet se hizo el documento “Política Energética: Nuevos Lineamientos (disponible en: http://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf). Durante el Gobierno de Sebastián Piñera fue la “Estrategia Nacional de Energía 2012 – 2030” (Disponible en <http://www.minenergia.cl/documentos/estudios/2012/estrategia-nacional-de-energia-2012.html>), y en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet fue la “Agenda de Energía” (Disponible en http://www.cumplimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/AgendaEnergiaMAYO2014_FINAL.pdf)

²⁹ Fuente: <http://www.emol.com/noticias/economia/2012/08/28/557795/corte-suprema-rechaza-construccion-de-termoelectrica-castilla.html>

³⁰ Se trata del “Informe en Investigación Especial Secretaría Regional Ministerial de Salud Región de Atacama” elaborado por la División de Auditoría Administrativa de la Contraloría General de la República, de fecha 5 de septiembre de 2011. Resulta especialmente interesante revisar las páginas 8 y ss, donde se relatan las presiones a que eran sometidos los funcionarios. http://www.economia.cl/transparencia/2011/documentos/INFORME_INVESTIGACION_ESPECIAL_N_49_DE_2011.pdf

IV. Conclusiones

a) Si bien en materia ambiental, el SEIA es un instrumento normativo de tercer nivel, este interactúa con cuatro principios o garantías constitucionales que son muy relevantes para el bien común: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; la libertad económica; la igualdad de trato que en materia económica deben dar los organismos del estado; y el principio de probidad. Si la evaluación ambiental, especialmente la actuación de las autoridades en ella, vulnera alguno de estos principios se puede producir un grave daño a las comunidades locales y/o a la actividad económica que se desarrolla en el país.

b) En el SEIA, la calificación ambiental, corresponde al Comité Regional de Evaluación en primera instancia y al Comité de Ministros en segunda; ambos compuestos por autoridades designadas directamente por el mandatario.³¹ Aunque existe la necesidad de ceñirse a informes técnicos, normalmente son generados por servicios públicos que dependen directa o indirectamente del Presidente de la República. Lo anterior hace que la opinión del gobierno respecto de un proyecto o actividad tenga o pueda tener una influencia decisiva en su tramitación.

c) Si bien las resoluciones del comité de ministros en los recursos de reclamación pueden ser revisadas por el tribunal ambiental, al ser este un órgano jurisdiccional, el control que puede hacer está limitado por su estructura, a revisar si en el ejercicio de la discrecionalidad, la autoridad ha actuado dentro del marco jurídico vigente y a un control negativo, por lo que jamás podrá dictar una nueva RCA de reemplazo³², sino que simplemente podrá señalar que en su actuación, el comité de ministros no procedió conforme a la ley.

Para ilustrar de mejor forma lo anterior, servirá el siguiente ejemplo: Un Estudio de Impacto Ambiental es rechazado. En virtud de lo anterior, el titular del proyecto presenta un recurso de reclamación ante el comité de ministros. Ellos ratifican la decisión del comité regional de evaluación y rechazan también el estudio de impacto ambiental, y el titular de la iniciativa apela ante el tribunal ambiental. En este caso, la institución sólo podrá señalar que el comité de ministros actuó fuera de sus potestades al rechazar el recurso de reclamación, debiendo acogerlo, y eventualmente deberán anular la resolución que rechazó el estudio de impacto ambiental, sin poder dictar una RCA aprobatoria del estudio de impacto

³¹ Un ejemplo de cómo afecta la presión de las autoridades políticas a las autoridades regionales que deben evaluar los proyectos es la petición de renuncia al SEREMI de Medio Ambiente de la Región de Tarapacá, ocurrida este año, a pocos meses de ser nombrado, según el, por rechazar la extensión del proyecto Cerro Colorado. No existe hasta ahora una versión del Gobierno que explique las razones por las que solicitó la renuncia del SEREMI. Fuente: <http://www.soychile.cl/lquique/Sociedad/2014/07/27/264407/Seremi-del-Medio-Ambiente-renuncio-a-su-cargo-acusando-presiones-para-aceptar-continuidad-de-Cerro-Colorado.aspx>

³² De la Fuente Castro, Osvaldo; "Control Judicial de la Resolución de Calificación Ambiental" Legal Publishing Chile 2012, pp.124.

ambiental, por lo que, en la práctica, un proyecto que fue rechazado por la autoridad administrativa sin justificación, no podrá funcionar hasta que sea aprobado por el Comité Regional de Evaluación, que ya lo rechazó, y que no está obligado a aprobarlo cuando se presente nuevamente.

Debido a lo anterior, en el caso del rechazo de los Estudios de Impacto Ambiental, el control jurisdiccional es muy débil, ya que sólo “reconoce” que la autoridad actuó al margen de la ley, sin que el titular de la iniciativa, aun cumpliendo con la normativa, pueda desarrollarlo, lo que obliga en la práctica, a los titulares de los proyectos de inversión, sobre todo los más grandes, a tener el beneplácito de los responsables administrativos para desarrollarlo; sino, ellos pueden hacer imposible su realización.

d) Quizás lo más grave de casos como Hidroaysén, Castilla o Barrancones, es que los instrumentos de gestión ambiental se van deslegitimando ante la ciudadanía y los inversionistas. Y si la comunidad no confía en ellos, dejará de participar en los procedimientos de evaluación, y pasará a ser víctima de proyectos contaminantes o de la pérdida de oportunidades laborales por iniciativas no desarrolladas. Por su parte, si los financistas no confían en el sistema, dejarán de invertir en el país.

e) Que el Estado desarrolle acciones que puedan generar impactos en el medio ambiente –tal como proyectos de infraestructura– o que realice políticas públicas de promoción de sectores productivos necesarios para el país –como políticas energéticas– son acciones propias de un gobierno, que pueden ayudar al desarrollo de todos los chilenos. Asimismo, la opinión de candidatos presidenciales respecto de proyectos de inversión en particular, si bien puede no ser prudente, es parte del ejercicio de la libertad de expresión en marco de un régimen democrático. Por ello, no sería conveniente limitar estas acciones, por ser ellas incompatibles con la realización de una evaluación de impacto ambiental imparcial. Por tanto, para que la administración desarrolle las actividades que le son propias sin afectar derechos y principios fundamentales, los candidatos puedan ejercer libremente su derecho a opinión, y para que la ciudadanía y los inversionistas puedan confiar en un sistema de evaluación ambiental imparcial, que respete los derechos y garantías de los ciudadanos, es necesario despolitizar el sistema, eliminando de éste toda participación de autoridades dependientes jerárquicamente del Presidente de la República.³³

f) Lo anterior, implica descentralizar administrativamente los organismos que intervienen en el SEIA, reemplazando a todos aquellos agentes de la administración que dependen jerárquicamente directa o indirectamente del presidente, por otros que no dependan de él. Así se evita que la acción normal del Estado altere la imparcialidad requerida en las evaluaciones de impacto ambiental.

³³ Cabe destacar que una opinión similar a esta fue expresada públicamente por el ex Director del SEA, Ricardo Irrarrazaval, en <http://magisterderecho.uchile.cl/LLM-en-los-medios/profesor-ricardo-irrazabal-la-despolitizacion-del-seia-una-propuesta.html>, quien sugiere algunas propuestas similares a las que aquí se exponen.

V. Propuestas

5.1 Eliminar la competencia del Comité de Ministros para revisar los recursos de reclamación

De acuerdo a lo señalado en los arts. 20 y 29 inc. 4° de la Ley 19.300, el Comité de Ministros tiene la facultad de resolver los recursos de reclamación, lo que obliga al gobierno a tomar una decisión respecto al apoyo o rechazo de un proyecto en particular. A su vez, esta decisión es apelable ante los Tribunales Ambientales. Se considera más apropiado, que en una primera instancia sea el Director del SEA quien se pronuncie respecto de los recursos de reclamación, y que luego sean los Tribunales Ambientales quienes conozcan de apelación. Así, no se obliga al gobierno a tomar una posición respecto de proyectos particulares y se da un cariz más técnico al recurso, que hoy funciona como una suerte de apelación a la RCA.

5.2 Reemplazar el Comité Regional de Evaluación Ambiental por una Comisión de Expertos, y objetivizar los aspectos más discrecionales de la evaluación ambiental

Actualmente, el Comité Regional de Evaluación Ambiental está compuesto completamente por funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República. Esto permite que exista una gran influencia de la autoridad política en la evaluación ambiental, lo que conlleva los defectos descritos en texto. Por ello, se propone reemplazarlo por un Comité de Expertos, nombrados por una entidad independiente del gobierno, de carácter técnico y multidisciplinario, que evalúe los proyectos y determine si las compensaciones ante los impactos significativos son adecuadas. Para ello, sobre todo en materia de compensación de impactos ambientales, deben eliminarse, en la medida de lo posible, los espacios de discrecionalidad, para unificar criterios de evaluación ambiental.

5.3 Dar mayor independencia el Servicio de Evaluación Ambiental y los servicios que participan en la evaluación ambiental

Actualmente, si bien el Servicio de Evaluación Ambiental es un servicio público descentralizado, que se relaciona con el gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, su máxima autoridad es de exclusiva confianza del Presidente de la República, lo que lo hace permeable a las presiones políticas. Para realizar determinadas acciones en favor de los proyectos. En el resto de los servicios públicos con competencia ambiental la situación es similar. Por ello, tomando en cuenta la relevancia de la función que realizará, se recomienda cambiar la forma en que se nombra el Director del SEA, estableciendo para éste, por ejemplo, una fórmula mixta de nombramiento, donde, a propuesta del Poder Ejecutivo, el Senado deba aprobar su nominación. Para el resto de los servicios públicos con competencia ambiental, que sus máximas autoridades sean nombradas, a través, del Sistema de Alta Dirección Pública, garantizando que no podrán ser removidos de sus cargos por decisión de la autoridad política, sino sólo por mal desempeño del cargo, evaluado por un independiente.

5.4 Desarrollar, junto a los distintos actores locales, instrumentos de planificación territorial, tales como Planes de Ordenamiento Territorial y Zonificaciones

Estos instrumentos buscan ordenar el desarrollo de las distintas actividades económicas en un lugar determinado, evaluando para el caso particular, el estado del medio ambiente, y en base a ello, que tipos de actividades, bajo qué condiciones, y en qué lugares pueden llevarse o no a cabo. La elaboración de estos elementos permitirá un desarrollo más armónico y sustentable del país, otorgando mayor certeza jurídica respecto a los lugares donde puedan llevarse a cabo determinados tipos de inversión. Lo anterior posibilitará analizar la situación ambiental de una determinada zona sin tener la presión de aprobar un determinado proyecto, considerando todos los factores que influyan en ella.

5.5 Elaborar un política de incentivo a las buenas relaciones entre las comunidades y los proyectos de inversión

El gobierno debe fomentar, a través de diversas medidas, tales como la entrega de información de las comunidades, la asesoría mediante facilitadores interculturales, la creación de una norma que regule los aportes que los planes de inversión puedan hacer al desarrollo de las comunidades locales, y la creación de incentivos a las colectividades que acepten tener en sus cercanías construcciones molestas, fomentando así las buenas relaciones entre todos. De esta forma, se podrá disminuir la judicialización de estas iniciativas y establecer relaciones armónicas y de beneficio mutuo, entre el gobierno, las comunidades, y los proyectos de inversión.