

INFORME COMPLEMENTARIO DEL SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, con el objeto de establecer restricciones a la tramitación de proyectos en zonas declaradas latentes o saturadas.

[BOLETÍN N° 11.140-12.](#)

[Objetivo](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) / [Asistencia](#) / [Discusión](#) / [Votación](#) / [Modificaciones](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción, con urgencia calificada de “suma”.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto por la Sala del Senado en sesión del 20 de diciembre de 2022, el presente proyecto vuelve a esta Comisión para un informe complementario, a fin de precisar o definir el concepto de impacto crítico contenido en el nuevo inciso quinto del artículo 16 propuesto en el segundo informe.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

La iniciativa de ley tiene por objeto modificar la [ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente](#), para establecer restricciones a la tramitación de proyectos en zonas declaradas como latentes o saturadas durante el periodo que media entre la declaración de zona y la dictación de un plan de prevención o descontaminación.

- - -

CONSTANCIAS

- **Normas de quórum especial:** No tiene.
- **Consulta a la Excma. Corte Suprema:** No hubo.

- - -

ASISTENCIA

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

- 1.- Del Ministerio del Medio Ambiente:
 - La Ministra, Maisa Rojas.
 - El Jefe (s) de la División Jurídica, señor Ariel Espinoza.
 - El Jefe de la sección de diseño regulatorio, señor Bruno Raglianti.
 - Los asesores legislativos, señores Cristóbal Correa e Ignacio Martínez.
- 2.- Del Servicio de Evaluación Ambiental:
 - La Directora Ejecutiva, señora Valentina Durán.
 - El Jefe de Gabinete, señor Matías Ortiz.
 - La Jefa de la División Jurídica, señora Genoveva Razeto.
 - El jefe de la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana, Juan Cristóbal Moscoso.

- - -

DISCUSIÓN¹

A.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

Antes de dar inicio al estudio del proyecto, la **Honorable Senadora señora Núñez** hizo hincapié en que el objetivo del presente informe complementario es precisar el concepto de impacto crítico, y no realizar una revisión del proyecto completo, según lo mandatado por la Sala del Senado.

En ese orden de ideas, indicó que lo relevante es que se entienda que el concepto de impacto crítico se vincula a proyectos relacionados con los factores que dieron lugar al estado de latencia o saturación de una zona y que, por lo tanto, generarían aún más perjuicio en el territorio. Por lo anterior,

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-01-03/095459.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-01-09/091959.html>

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2023-01-16/093831.html>

espera que en este nuevo informe se pueda definir el concepto y aclarar sus alcances, otorgando claridad a los Senadores y Senadoras en la Sala.

Comenzando con la revisión de la iniciativa, la Comisión recibió en audiencia a la **Ministra del Medio Ambiente, señora Maisa Rojas**, quien, acompañada de una [presentación en formato PowerPoint](#), recuerda que el proyecto busca hacerse cargo de un vacío existente en la materia, regulando el periodo que media entre la declaración de zona latente o saturada y la entrada en vigencia del respectivo plan de descontaminación o prevención.

Recordó que durante la discusión en particular el Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva, la que buscaba mantener el espíritu original de la iniciativa de norma, pero, luego de una extensa revisión ante esta Honorable Comisión, el texto fue modificado de forma importante. Explica que la propuesta de texto contempla la obligación para los proyectos nuevos de someterse al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) siempre que el impacto ambiental que generen sea significativo. En cambio, si el proyecto genera un impacto crítico debe ser rechazado, lo que implica que ningún proyecto pueda instalarse en una zona declarada como latente o saturada si se proyecta tal impacto ambiental.

En relación a las dudas surgidas en la Sala respecto al proyecto de ley, resaltó la importancia de distinguir ambos criterios y aclarar las consecuencias que generan, por lo que manifiesta la voluntad del Ministerio de incluir una definición del concepto.

Seguidamente, el **jefe (s) de la División Jurídica, señor Ariel Espinoza** explicó que, para elaborar una propuesta, se revisó un [informe de la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile \(Dictuc\)](#) en el que se hizo un levantamiento de datos respecto a cómo opera actualmente la identificación de impacto significativo en proyectos que ingresan a evaluación en zonas latentes o saturadas. Explica que luego de recolectar datos durante dos años, el Dictuc tomó una muestra de proyectos ingresados en comunas en las cuales todo su territorio había sido declarado como zona latente o saturada, revelando que existe dispersión de criterios en relación a lo que se entiende como impacto significativo.

Continuó señalando que, para solucionar dicha problemática, el proyecto en estudio apunta a que se establezcan los criterios en el reglamento de la ley, sistematizando así la gran dispersión de criterios utilizados, clarificando los umbrales de lo que se considera un impacto significativo, otorgando así certeza a quienes proponen proyectos y también a la comunidad.

Ejemplificó con el siguiente caso hipotético: se declara saturada una localidad por concentración de 22 ug /m³N, esto es, sobre el 110% de la norma

anual. Frente a esta situación, explica, un posible criterio podría ser el fijar un límite de toneladas máximas que se emiten o, cuando se justifique, convertir esto en la variación de la calidad del aire que las personas respiran y respecto a eso fijar un umbral. Siguiendo el ejemplo, se podría fijar el impacto crítico en 500 toneladas anuales de emisión o una variación de 5% de la concentración.

Así, señaló, dentro del marco de la normativa propuesta se pueden encontrar tres tipos de proyectos:

i) Uno que no aumenta significativamente las emisiones del contaminante de interés. Respecto a este tipo de proyecto, se debe revisar si se evalúa por una Declaración de Impacto Ambiental DIA o EIA en virtud de otras causales, pero no se ve afectado por esta modificación legal.

ii) Uno en que aumentan las emisiones, pero por debajo del umbral de lo que se señala como impacto crítico. Este tipo de proyecto genera un impacto significativo, por lo que debe ingresar a través de un EIA y se deben evaluar las medidas de mitigación, compensación o reparación.

iii) Por último, un proyecto que emite una cantidad importante de contaminantes del inventario de emisiones o que, luego de un proceso de modelación, se determina que va a aumentar la concentración de los contaminantes en el aire que las personas respiran. Este tipo de proyecto no podría desarrollarse, ya que no existe posibilidad de mitigar el incremento del riesgo sobre una zona que ya está colapsada.

En conclusión, el proyecto de ley presenta mejoras a la situación actual al consagrar los criterios en el reglamento y al permitir que la resolución específica de declaración de zona latente o saturada transmita con total claridad a todos los actores los umbrales a los que debe atenerse cada proyecto.

A su turno, el **Honorable Senador señor Gahona** recordó que, durante la discusión en particular de la presente iniciativa, hizo presente la necesidad de incluir una definición clara de impacto crítico en la ley, lo que finalmente no sucedió, pero en la Sala surgió la misma preocupación, lo que motiva este informe. Al respecto, opina que dejar esta materia en el reglamento no otorga suficiente seguridad, por lo que mantiene su opinión de incluir en la ley una definición y los criterios o los aumentos de porcentaje que se desarrollan sobre una norma de calidad ya establecida, para así determinar de forma previa y clara lo que se entenderá por impacto crítico.

Por lo anterior, solicitó al Ejecutivo que manifieste su opinión respecto a la posibilidad de objetivar el concepto de impacto crítico.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Núñez** indicó que la Comisión estudió en profundidad este tema, y el proyecto fue despachado con

una propuesta que señala “deberá ser rechazado aquel Estudio de Impacto Ambiental que, como consecuencia de las emisiones proyectadas del proyecto, en conformidad con la o las circunstancias que indique el decreto que declare la zona saturada o latente, respectivamente, produzca un impacto crítico en los componentes ambientales potencialmente afectados o la salud de la población”. De todas formas, agrega que, si se generan dudas en la intención del legislador y la idea matriz del proyecto, entonces es mejor que el asunto sea resuelto en la ley, por lo que insta a encontrar una definición de acuerdo para incluir en el texto que se votará en la Sala luego de este informe complementario.

Seguidamente, la **Honorable Senadora señora Allende** apuntó a que existe acuerdo en la Comisión para incluir en la ley una definición que otorgue certezas a todos. Sin embargo, recordó que durante el estudio en particular se propuso un concepto de impacto crítico, entendido como una “alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por el proyecto y/o actividad en un área determinada, cuyas características, circunstancias o efectos no pueden ser mitigados, reparados o compensados conforme a las normas”, y estima que dicha definición era suficiente.

De todas formas, manifestó sus dudas respecto a incluir los criterios en el decreto que declare una zona como latente o saturada, consultando si eso tiene aplicación práctica o si complejiza el proceso.

El **Honorable Senador señor Gahona** reiteró la necesidad de incluir criterios objetivos o métricas en la ley, que permitan al proponente de proyecto saber que, si provoca una cierta cantidad de emisiones, genera un impacto crítico y, por lo tanto, no podría desarrollar su proyecto o actividad.

Enseguida, la **Ministra del Medio Ambiente, señora Maisa Rojas** afirmó entender la importancia de otorgar certezas y aclarar el impacto potencial del presente proyecto, pero recuerda que existen múltiples normas, por ejemplo, de material particulado de 10 micrones, de 2,5, de dióxido de azufre, de arsénico, entre otras, por lo que establecer el porcentaje en la ley obliga a establecerlo respecto a todos los contaminantes posibles, lo que sería demasiado, ya que el umbral es distinto para cada uno. Por ese motivo, considera mejor incluir una tabla para todas las normas de emisión y calidad en el reglamento, que incluya parámetros para cada uno.

A mayor abundamiento, señaló que en el reglamento se pretenden incluir los criterios, pero en la declaración de una zona como latente o saturada se expresarán concretamente los índices y porcentajes de contaminación, así como también se identifica el o los contaminantes que dan origen a la declaración. Así, respecto de cada uno de estos, se establecerá el umbral correspondiente, otorgando información clara y oportuna para los proponentes de proyectos, los que solo deberán dirigirse al decreto que declare una zona

como latente o saturada para saber si su proyecto o actividad está dentro del rango permitido y las medidas que deberá tomar previamente.

Finalmente, recordó la definición de impacto crítico propuesta por el Ministerio durante la discusión en particular, la que no se votó en su momento, pero, según señala, puede servir de base para esta nueva discusión: "Impacto crítico: alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada, cuyos efectos, características o circunstancias no pueden ser mitigados, reparados o compensados conforme a las normas y guías aplicables."

Por su parte, **Honorable Senadora señora Allende** se manifestó conforme con la definición propuesta, comentando que la métrica solicitada por el Honorable Senador señor Gahona se incluirá en los decretos, debido a la inconveniencia de expresarlo en la ley, tal como ya se explicó, en virtud de las diferencias que existen entre cada territorio y los tipos de contaminantes que pueden afectarlo.

En respuesta, el **Honorable Senador señor Gahona** precisó que su idea es que se incorporen métricas de situaciones bases, no una específica para cada elemento o contaminante.

Respondiendo a lo anterior, el **jefe (s) de la Dirección Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** explicó que no se puede fijar un porcentaje general, ya que las bases sobre las cuales debe calcularse el porcentaje varían mucho de contaminante en contaminante, debido a que algunos tienen efecto tóxico, acumulativo o cancerígeno. Entonces, estos diversos efectos tienen como correlato el que las tasas de riesgo sean distintas.

A modo de ejemplo, indicó que el aumento del 1% de un contaminante A podría generar una disminución en la probabilidad de vida de 10 años, en cambio, el mismo aumento de un contaminante B, podría generar una disminución de 1 año, por tanto, no son equiparables. En el mismo orden de ideas, agrega que en la legislación comparada no se encuentran regulaciones legales de este tipo de materias, por los mismos motivos expuestos.

La **Honorable Senadora señora Núñez** propuso alcanzar un acuerdo respecto al concepto propuesto y, luego, trabajar en aquello que se pueda trasladar desde el reglamento a la ley como, por ejemplo, los criterios. Para ello, solicita a la Secretaría que de lectura a la propuesta que el Ejecutivo presentó durante la discusión en particular del proyecto de ley.

La Secretaría de la Comisión informó de la propuesta del Ejecutivo contenida en el segundo informe de la Comisión, que implica incorporar en el artículo 2° de la ley N° 19.300 la siguiente letra, nueva: "Impacto crítico:

alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada, cuyos efectos, características o circunstancias no pueden ser mitigados, reparados o compensados de forma adecuada.”.

Respecto a la definición propuesta, la **Honorable Senadora señora Allende** hizo notar su preocupación por la falta de mención al concepto de salud, el que estima debiese ser incorporado, especialmente considerando que sí fue incluido en el concepto de impacto significativo.

En la misma línea, la **Honorable Senadora señora Núñez** destacó la importancia de distinguir claramente los conceptos de impacto significativo e impacto crítico.

Sobre la inquietud de la Honorable Senadora señora Allende, el **asesor legislativo del Ministerio del Medio Ambiente, señor Cristóbal Correa**, señaló que incorporar el concepto de salud en la definición es algo que se podría estudiar, pero recuerda que el proyecto de ley señala que los proyectos de inversión que generen impacto crítico o que tengan efecto sobre la salud de la población entran en la causal, por lo que cuestiona si se debe unir el concepto de salud a la definición de impacto crítico, debido a que son dos causales correlacionadas.

Sobre la distinción entre las definiciones de impacto crítico y significativo, solicitó recordar el concepto aprobado para este último.

La Secretaría dio lectura al texto aprobado por la Comisión, consistente en agregar un nuevo inciso tercero al [artículo 11 de la ley N° 19.300](#), del siguiente tenor: “Requerirán especialmente la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental aquellos proyectos o actividades que produzcan, como consecuencia de las emisiones estimadas del proyecto un impacto significativo por la o las circunstancias que serán determinadas mediante el decreto que declare la zona saturada o latente, mientras no se dicten los respectivos planes de prevención o de descontaminación. Se entiende como impacto significativo los efectos, características o circunstancias indicadas en el inciso primero del presente artículo.”.

En relación a este concepto, la **Honorable Senadora señora Allende** comentó que no se trata de una definición, tal como se pretende hacer con el impacto crítico, sino más bien una referencia dentro de la misma ley.

Seguidamente, la **Honorable Senadora señora Núñez** reiteró la importancia de distinguir entre ambos conceptos, considerando especialmente el mandato de la Sala, que es aclarar o definir impacto crítico. Resalta que la definición de impacto significativo se enfoca en las consecuencias que un proyecto puede tener, en cambio, el de impacto crítico sirve para determinar si un proyecto emite los contaminantes que habrían dado lugar a la declaración

de zona y, por tanto, no puede ingresar. En ese entendido, durante la discusión en particular la Comisión decidió que bastaba con la definición de impacto significativo, pero ante las dudas surgidas en la Sala, se hace necesario aclarar qué proyectos se verán afectados y los alcances del concepto, evitando así una interpretación muy amplia por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) en un futuro.

A su turno, el **Honorable Senador señor Gahona** hizo notar que la principal diferencia entre impacto significativo e impacto crítico, desde la perspectiva del titular, son las consecuencias que generan para los proyectos, es decir, si genera impacto significativo, debe elaborar un EIA, en cambio, si genera un impacto crítico, simplemente no presenta el proyecto, eso, señala, es importante aclarar.

En cuanto a la propuesta de definición de impacto crítico, estimó necesario que se incluya una referencia a que se trata de territorios ya declarados como zona latente o saturada.

La **Honorable Senadora señora Núñez** insistió en que, según las dudas planteadas en la Sala, lo importante es dejar claro que, en el futuro, la aplicación de esta ley no generará más exigencias que las que se tuvieron a la vista durante su tramitación, ni excluya proyectos que no se vinculan a la situación que llevó a la declaración de zona. Para esto, propone concentrarse en cuáles serían las exigencias, criterios y los proyectos que se buscan excluir.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Allende** estima que la definición propuesta por el Ejecutivo es suficiente para expresar claramente los criterios base para determinar cuándo se genera un impacto crítico, esto es, cuando los efectos generados no pueden ser mitigados ni compensados. La métrica se determinará a través del decreto de zona, la que contemplará el territorio y el tipo de contaminante.

De todas formas, afirmó que es posible confeccionar una definición más precisa en conjunto con el Ejecutivo, para diferenciar claramente los conceptos de impacto significativo y crítico.

Por otro lado, el **Honorable Senador señor Durana** reiteró que el proyecto establece la obligación para proyectos presentados en zonas declaradas latentes o saturadas de presentar un EIA cuando generen un impacto significativo, en cambio, si generan un impacto crítico, no existen medidas ni alternativas, por lo que no puede realizarse el proyecto o actividad. Afirma que esa es la distinción relevante y la que espera que quede contenida en la ley.

La **Honorable Senadora señora Allende** propuso la siguiente redacción: "Alteración del medio ambiente o afectación en la salud de la población provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en

una zona latente o saturada, cuyo efectos, características y circunstancias no pueden ser mitigados, reparados o compensados conforme a la normativa y al decreto que declare la zona como latente o saturada.”.

La **Honorable Senadora señora Núñez** comentó sobre la primera definición propuesta por el Ejecutivo durante la discusión en particular, la que define impacto crítico como “alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada...”, a lo que sugiere agregar “en una zona declarada latente o saturada, cuyo efectos, características y circunstancias no pueden ser mitigados, reparados o compensados...”, incluyendo así los criterios. Además, en esa parte final se señala “no pueden ser mitigados, reparados o compensados de forma adecuada.”, a lo que considera que debería agregarse una mención al reglamento o alguna otra distinción entre impacto significativo y crítico.

Hizo hincapié en que es necesario incluir estas precisiones para evitar interpretaciones amplias en el SEA, previniendo complicaciones para casos especiales de obras públicas de interés social que se puedan construir en territorios declarados como latentes o saturados.

La **Honorable Senadora señora Allende** destacó que en su propuesta se señala la normativa y el decreto que declare la zona como latente o saturada, por lo tanto, en su opinión, contiene suficiente precisión.

Respecto a dicha propuesta, la **Honorable Senadora señora Núñez** se manifestó conforme, ya que precisa haciendo referencia al reglamento y el contenido mismo del decreto.

Respecto a la preocupación por los problemas que podrían enfrentar cierto tipo de obras, el **Honorable Senador señor Gahona** destacó que no existirá una prohibición permanente, sino solo durante el periodo en que se supera el estado de latencia o saturación y sólo tratándose de proyectos que generen un impacto crítico.

Finalmente, la **Ministra del Medio Ambiente, señora Maisa Rojas**, dio lectura a la nueva propuesta del Ministerio: “Impacto crítico: alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad, a la salud de la población o ecosistema en un área determinada en las magnitudes indicadas en una declaración de zona latente o saturada.”.

De todas formas, estimó que la propuesta de la Honorable Senadora Allende contiene elementos muy relevantes que cabría rescatar.

Enseguida, la **Honorable Senadora señora Allende** propuso trabajar en una nueva definición considerando ambas propuestas.

En la siguiente sesión, la Comisión recibió a la **Directora del Servicio de Evaluación Ambiental, señora Valentina Durán** quien, en primer lugar, destacó la intención de aplicar el principio preventivo e incluso precautorio por medio de este proyecto, logrado con valiosos consensos parlamentarios, lo que valora positivamente.

En cuanto a la intervención del SEA, declaró que esta se centra en considerar criterios de eficiencia y eficacia de los recursos públicos, así como aclarar la función del servicio.

En primer lugar, repasó el objetivo principal del proyecto de ley, consistente en hacerse cargo de la transitoriedad entre la declaración de saturación o latencia y la dictación del correspondiente plan, en el entendido de que el objetivo final debiese ser fortalecer este último instrumento de gestión ambiental, estos son, los planes de descontaminación o prevención, los que otorgan certeza jurídica, en concordancia con las normas de calidad.

Declaró que, sin dudas, el SEA opera mejor y con mayor certeza cuando existen instrumentos previos como los planes de descontaminación y prevención, ya que estos entregan herramientas como la posibilidad de compensar emisiones. Explica que el sistema utilizado por el servicio es un instrumento que aplica políticas públicas y busca asegurar el cumplimiento de la política ambiental definida en leyes y decretos. Por tanto, volviendo al objetivo del proyecto, asume que se definirá en la declaración de zona latente o saturada qué se entenderá por impacto significativo en relación con esos casos, y también qué se entenderá por impacto crítico, siendo este un nuevo concepto.

Prosiguió explicando que los proyectos ingresan por EIA o DIA, de los cuales solo los EIA contemplan planes de medidas. En ese entendido, el primer efecto del proyecto en informe es el establecimiento de una presunción, la que generará que más proyectos deban ingresar por EIA, los que deben contener medidas para hacerse cargo de sus impactos. Si dichas medidas no son adecuadas, entonces se generará un impacto crítico, lo que acarrea el rechazo del proyecto. Aclara que actualmente esto ya sucede, pero sin contar con una definición de impacto crítico.

En ese orden de ideas, relevó la importancia de la certeza, que es uno de los objetivos del servicio. Recuerda que el estudio del Dictuc presentado ante esta Comisión durante la sesión anterior, fue encargado por el SEA precisamente con el objeto de reducir la discrecionalidad y las diferencias de criterios que puedan existir entre regiones. Debido a esta búsqueda de certeza, indica, el SEA trabaja en la elaboración de guías y criterios de evaluación, en virtud de la función otorgada por el [artículo 81 letra d\) de la ley N° 19.300](#). En definitiva, resalta que en el servicio se está trabajando en reducir la discrecionalidad y diferencias de criterios para que todos entiendan lo mismo por impacto significativo.

En ese contexto, informó que el servicio está trabajando en un documento técnico de criterios de evaluación, elaborado en base a la necesidad de disminuir la discrecionalidad en torno al [literal a\) del artículo 5° del reglamento del SEIA](#), que es una expresión del artículo 11 de la ley N° 19.300. Ahora bien, producto de esta iniciativa se fija una regla en que el Ministerio del Medio Ambiente, a través del decreto que declara una zona como latente o saturada, establece cuál es el impacto significativo y el impacto crítico, lo que será considerado por el SEA.

En relación a esta regla introducida, advirtió ciertos riesgos o peligros. En primer lugar, señala que se puede generar un incentivo perverso de subestimar las emisiones, es decir, los titulares de proyectos intentarán ingresar de todas formas subestimando sus emisiones para que sus proyectos estén bajo el umbral de impacto significativo o crítico. En ese orden de ideas, anuncia que, de aprobarse el proyecto, se requerirá mayor esfuerzo de parte del servicio para modelar adecuadamente las condiciones atmosféricas, considerando el nuevo departamento que se está creando, enfocado en especialistas y cambio climático. En segundo lugar, otra consecuencia que evidencian de aprobarse este proyecto, es que aumentará el ingreso de proyectos con EIA, lo que complejiza la relación y puede provocar un desincentivo a la inversión en las zonas saturadas o latentes hasta que no exista un plan. Por último, otra dificultad que se puede producir es el que se haga más compleja la elaboración de instrumentos, como los planes de prevención o descontaminación, ya que se agrega un paso adicional técnico de complejidad, que es la definición de un nuevo criterio.

Finalizando su intervención, señaló que como servicio cuentan con la mayor disposición para aplicar los umbrales establecidos, aunque de todas formas ponen en conocimiento de la Comisión el trabajo que han estado realizando para definir los umbrales y criterios de impacto significativo, para reducir la discrecionalidad y unificar criterios en el marco de asegurar una evaluación de impacto ambiental técnica y de buen nivel.

Seguidamente, la **Honorable Senadora señora Núñez** resaltó la importancia de contar con la presencia del SEA en el estudio de esta iniciativa, puntualmente en este informe complementario que busca definir el concepto de impacto crítico, ya que la intención es, precisamente, no dejar entregado a discrecionalidad del servicio la determinación y alcance de dicho término.

Dicho lo anterior, consultó la opinión del servicio respecto a la propuesta de definición de impacto crítico, en busca de un acuerdo respecto al objetivo principal de la iniciativa de ley, esto es, evitar que las zonas declaradas latentes o saturadas se vean más perjudicadas por el ingreso de proyectos o actividades que aumenten los niveles de contaminación, profundizando la crisis que llevó a la declaración de zona. Recalca que se trata de proyectos vinculados al mismo tipo de contaminación que se encuentra en la zona, mas

no de obras o proyectos públicos que buscan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichos territorios.

Antes de continuar, el **asesor legislativo del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ignacio Martínez**, dio lectura a la propuesta de definición trabajada en conjunto con los asesores parlamentarios: “k bis) Impacto crítico: alteración del medio ambiente, en especial a la salud y/o los componentes ambientales, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad, que no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente en conformidad con el decreto que declare la zona como latente o saturada.

El reglamento establecerá los criterios específicos que permitan establecer la existencia de un impacto crítico.”

Explicó que con esta definición se abordaron las inquietudes expresadas por los Honorables Senadores, estableciéndose un énfasis en la afectación a la salud de la población y al ecosistema, tal como solicitó la Honorable Senadora señora Allende. También se distingue claramente el concepto de impacto crítico del de impacto significativo, al establecer que la afectación al medioambiente no puede ser mitigada, reparada o compensada. Luego, se vincula claramente la determinación del impacto crítico a lo establecido en el decreto que declare la zona como latente o saturada y, por último, se establece expresamente que el reglamento determinará los criterios específicos para configurar la existencia de un impacto crítico.

Respecto a la propuesta, la **Honorable Senadora señora Núñez** concordó con el señor Martínez en relación a que abarca gran parte de las preocupaciones de los miembros de la Comisión, sin embargo, consulta al SEA su opinión al respecto. Además, pregunta la postura del servicio en relación a una duda surgida durante la votación del proyecto en la Sala del Senado, consistente en la preocupación de si el texto propuesto excluye a los proyectos de obras públicas y sociales.

En respuesta, la **Directora del Servicio de Evaluación Ambiental, señora Valentina Durán** declaró que, en su opinión, no es claro que se excluyan ciertos tipos de proyectos, según la literalidad del concepto. En ese sentido, si se busca que la norma no aplique a ciertos tipos de proyectos, sería bueno explicitarlo.

Complementando lo anterior, el **jefe de gabinete del Servicio de Evaluación Ambiental, señor Matías Ortiz** explicó que en el decreto quedarán fijados umbrales para determinados contaminantes, según corresponda a la declaración de zona latente o saturada. En ese entendido, el rango que quedará dentro del decreto es lo que podría determinar qué proyecto ingresa, ya que siempre existirá la posibilidad de que cualquier proyecto, independiente de su tipología, pueda superar el umbral establecido, por tanto, la definición en comento no excluye esa posibilidad.

En relación a lo anterior, el **Honorable Senador señor Durana** señaló que comparte la definición propuesta, especialmente por la distinción que se hace entre impacto crítico y significativo, pero, tal como indicó la señora Durán, no se establece la exclusión de algunos proyectos importantes para el desarrollo de las zonas declaradas como latentes o saturadas.

Recalcó la necesidad de que los umbrales establecidos sean objetivos y conocidos por las partes con anterioridad, sin quedar al arbitrio del SEA.

El **Honorable Senador señor Gahona** planteó su preocupación por la subjetividad de los evaluadores del SEA, por eso, insta a establecer métricas, en la medida de lo posible, para dejar menos espacio a la subjetividad.

Expresó también su inquietud respecto al mercado especulativo que se ha generado en los últimos tiempos a raíz del creciente interés en la protección del medio ambiente, surgiendo grupos dedicados a la defensa de las comunidades, la flora y la fauna, pero que terminan negociando y poniendo un precio al medio ambiente.

En virtud de lo anterior, insistió en su intranquilidad por la subjetividad en la interpretación de las normas y criterios establecidos, poniendo como ejemplo las diferencias que han existido en relación a qué se entiende por permanente y ocasional. Lo grafica con la situación de los trashumantes, criadores de cabras en Coquimbo que una vez al año suben a pastorear a los cerros, lugar en donde se podría instalar un proyecto y, luego, el SEA podría considerar que la actividad del pastoreo es permanente, por lo que genera un impacto en la comunidad ubicada en ese cerro. En definitiva, señala que este ejemplo verídico da cuenta de los peligros de entregar a la subjetividad y apreciación personal de los evaluadores los criterios, motivo por el cual estima necesario establecerlo en la ley.

En relación a la definición propuesta, se manifestó disconforme, ya que, aunque incorpora algunas mejoras, mantiene la situación de incertidumbre.

Por su parte, el **jefe (s) de la Dirección Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ariel Espinoza** opinó que es muy peligroso hacer referencia en la ley a ciertas tipologías de proyectos o actividades en que no se aplicaría la norma, ya que muchas veces las tipologías se combinan, por lo que no sería una fórmula adecuada ni se condice con el objetivo de evitar mayor contaminación en las zonas afectadas.

Tampoco consideró adecuado hacer mención a una etapa específica de los proyectos, ya que algunos son mayormente de construcción y se agotan en esa etapa.

De todas formas, afirmó que esta materia no quedará a interpretación de los evaluadores, ya que la referencia estará en el decreto que declara la zona como latente o saturada. Declara que, a su parecer, el foco de la discusión radica en que el reglamento contenga ciertos bordes, para lo cual podría ser necesario repensar la redacción. Al respecto, propone considerar los criterios de magnitud y temporalidad, así, sería poco probable que la norma afecte a los proyectos mencionados por la Presidenta de la Comisión.

En relación a lo anterior, la **Directora del Servicio de Evaluación Ambiental, señora Valentina Durán** indicó que la mención a las tipologías de proyectos podría incluirse en el reglamento y también en los decretos.

Finalmente, reiteró los esfuerzos que está realizando la institución para restringir los espacios de discrecionalidad en los servicios y organismos con competencia ambiental.

La **Honorable Senadora señora Núñez** agregó que los criterios, que son lineamientos para la aplicación de la ley, al ser un aspecto general podrían estar consagrados en la norma legal, entregando los detalles específicos al reglamento.

Por su lado, la **Ministra del Medio Ambiente, señora Maisa Rojas** manifestó preocupación por la idea de consignar en la ley los tipos de proyectos a excluir, ya que pueden existir múltiples escenarios, tal como comentó en sesiones pasadas, y el motivo de declaración de una zona como latente o saturada puede deberse a diversos contaminantes. Por lo tanto, en línea con el espíritu del proyecto, lo importante es no empeorar las condiciones de las personas que ya se ven afectadas por el nivel de contaminación en un territorio determinado, por lo que la iniciativa de ley se refiere a ese tipo de proyectos, los que, eventualmente, podrían tratarse de la construcción de algún edificio como los mencionados.

Concluyó que, en definitiva, es algo que se determina caso a caso, pero siempre con el objetivo de no empeorar la crisis medioambiental que afecta a una zona.

Sobre el punto, la **Honorable Senadora Núñez** insistió en que es necesario evaluar este asunto, ya que no estima correcto que se trate de la misma forma a todos los proyectos, como por ejemplo un hospital o un colegio. Así, considera necesario salvaguardar el espíritu de la moción, esto es, evitar la instalación de proyectos que generen el mismo tipo de contaminación que provocó la declaración de zona, y que en un futuro el SEA pueda interpretar la norma en ese mismo sentido.

En respuesta a las preocupaciones expuestas, el **jefe de la sección de diseño regulatorio del Ministerio de Medio Ambiente, señor Bruno Raglianti** señaló que el proyecto de ley en informe es un gran avance en certeza jurídica, ya que se establecen criterios en un reglamento, criterios que ya existen en guías y son aplicados por los evaluadores. Además, la envergadura del impacto será determinado en el decreto que declara una zona como latente o saturada, por lo que no quedaría a criterio del funcionario evaluador.

En definitiva, señaló que a través de este proyecto se elevan los criterios a instrumentos de segundo orden, esto es, a decretos, aumentando la certeza jurídica.

Finalizando la sesión, el **jefe (s) de la División Jurídica, señor Ariel Espinoza**, anunció que el Ejecutivo plantea incorporar un inciso segundo a la propuesta ya expresada, del siguiente tenor: “El reglamento establecerá criterios de magnitud y temporalidad específicos que permitan establecer la existencia de un impacto crítico.”.

Explicó que la propuesta nace en base a la experiencia del SEA, que ha identificado que en la evaluación de los proyectos serían esas las familias de criterios que deben utilizarse, de tal manera que los umbrales sean lo suficientemente altos para que el grueso de los proyectos entre al sistema y se evalúen adecuadamente. Insiste en que disgregar en criterios más específicos no sería posible.

En relación a la propuesta, la **Honorable Senadora señora Núñez** sugiere incluir en la norma una remisión expresa al reglamento de la ley y las distintas normas de agua, suelo, etcétera, ya que otorgaría mayor certeza y claridad, por lo que espera que los asesores, en un trabajo conjunto con el Ministerio, puedan elaborar una propuesta de definición incluyendo estas ideas.

En la siguiente sesión la Comisión recibió al **asesor legislativo del Ministerio del Medio Ambiente, señor Ignacio Martínez**, quien informó que el equipo del Ministerio se ha reunido con el grupo de asesores parlamentarios y también con la división jurídica del SEA, fruto de lo cual nace una propuesta de alto consenso que será explicada a continuación.

Procediendo con la explicación de la propuesta del Ejecutivo, el **jefe de la sección de diseño regulatorio del Ministerio de Medio Ambiente, señor Bruno Raglianti** expuso acompañado de un [documento en formato PowerPoint](#) para ilustrar de la forma más clara posible el origen del concepto de impacto crítico propuesto.

Para esto, repasó brevemente el objetivo y estructura del proyecto en informe, destacando las ideas centrales: el ingreso por EIA de proyectos con

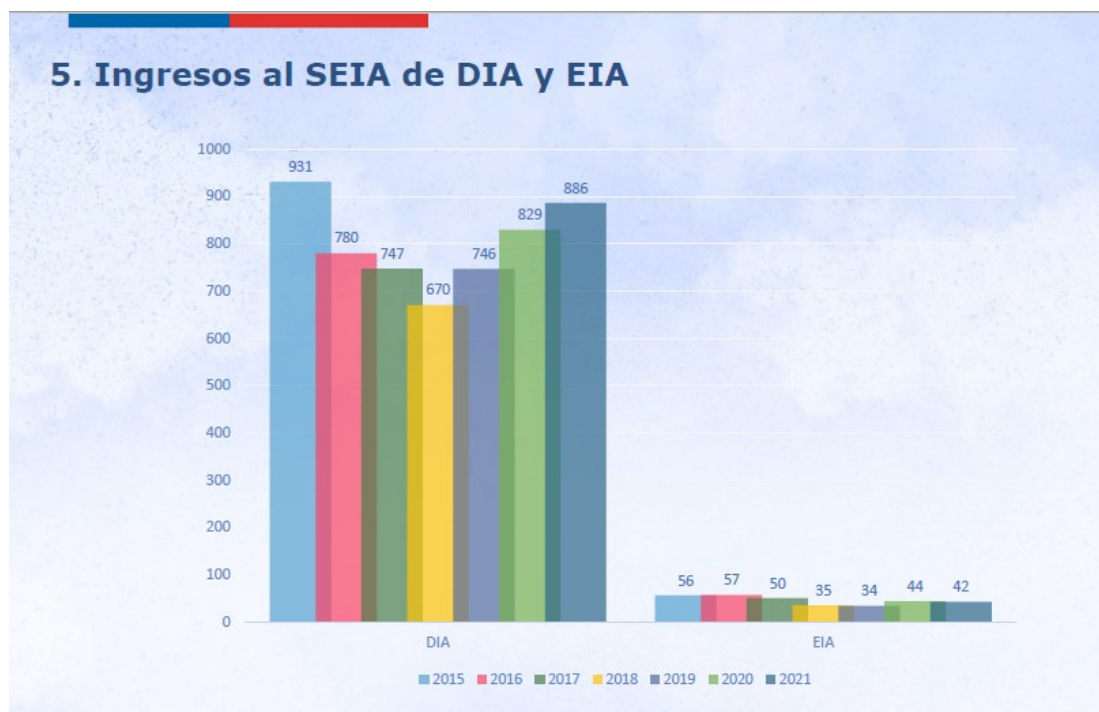
impactos significativos; el rechazo de proyectos con impactos críticos; el establecimiento de medidas provisionales y la posibilidad de adelantar medidas de compensación.

Antes de dar paso a la definición, estimó necesario explicar el contexto en que se da la predicción y evaluación de impactos en el marco del SEIA. En primer lugar, señala que un proyecto ingresa al SEIA si se encuentra en alguno de los literales del [artículo 10 de la ley N° 19.300](#) o de manera voluntaria. A continuación, el proponente debe describir de que se trata el proyecto o actividad, señalar su área de influencia y, después, pasar a la predicción y evaluación de impactos.

Continuó detallando que el ingreso al SEIA se puede realizar a través de un EIA o una DIA, lo que va a depender de si se producen los efectos, características o circunstancias señalados en el artículo 11 de la ley N° 19.300, como por ejemplo la letra a) que se refiere al riesgo a la salud de la población.

Indicó que, dependiendo de si se genera un impacto no significativo (lo que implica el ingreso con DIA) o significativo (que requiere ingreso con EIA), entonces nace la obligación de presentar medidas de mitigación, reparación o compensación, junto con un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes. También se presenta un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable, tanto para DIA como EIA.

Continuando con el contexto, informó sobre las cifras de ingresos al SEIA de DIA y EIA, exhibiendo el siguiente gráfico:



Así, dio cuenta de la gran diferencia en la cantidad de proyectos que ingresan por DIA, equivalente al 94, 61%, versus el pequeño grupo que lo hace a través de EIA, que equivale al 5,39%, recordando que el proyecto en discusión afectaría sólo a aquellos que ingresan con EIA, es decir, solo a aquellos proyectos que produzcan un impacto significativo. Y, solo dentro de ese 5,39%, se encuentra el universo de proyectos que podrían generar un impacto considerado crítico.

Seguidamente, señaló que la predicción y evaluación de impactos se realiza en base a la ley N° 19.300, el reglamento del SEIA y, finalmente, las guías de evaluación dictadas por el SEA. Asimismo, informa que las causales de rechazo de un EIA están consagradas expresamente en el [artículo 16 de la ley N° 19.300](#), estas son: el incumplimiento de la normativa ambiental aplicable, el no hacerse cargo de los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la ley de N° 19.300 y aquellos que presentan medidas de mitigación, reparación o compensación no apropiadas.

A continuación, se adentró en las guías de evaluación antes mencionadas, las que contienen los criterios para evaluar la generación o presencia del efecto, característica o circunstancia de la letra a) del artículo 11 de la ley N° 19.300, los que ya están asentados en los procedimientos de evaluación. Señala que estos criterios hacen referencia, mayormente, a la superación de valores de exposición y el riesgo, junto con los criterios de permanencia, capacidad de renovación o regeneración y alteración de las condiciones que hacen posible la presencia y desarrollo de las especies y ecosistemas. Estos conceptos y criterios se han mantenido estables a lo largo de toda la historia del SEIA.

Seguidamente, dio lectura a la nueva propuesta de definición del Ejecutivo:

“Agregar en el artículo 2° de la ley N° 19.300 el siguiente nuevo literal:

k bis) Impacto crítico: alteración del medio ambiente, en especial a la salud y/o los componentes ambientales, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad, que no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente en conformidad con el decreto que declare la zona como latente o saturada.

El reglamento establecerá los criterios específicos, que permitan establecer la existencia de un impacto crítico para cada componente, tales como, exposición y riesgo; o, permanencia, capacidad de regeneración o renovación del recurso, y las condiciones que hacen posible la presencia de desarrollo de las especies y ecosistemas, en cuanto corresponda.”

Explicó que se incluye la frase “no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente”, que corresponde a una causal de rechazo del EIA en virtud del artículo 16 de la ley N° 19.300.

También resaltó el que esta definición, en su segundo inciso, incluye los criterios antes mencionados, los que se extraen de las guías de evaluación elaboradas por el SEA, estas son, la [Guía de Evaluación de Impacto Ambiental: Riesgo para la salud de la población del 2012](#), y la [Guía de Evaluación de Efectos Adversos sobre Recursos Naturales Renovables del 2022](#). Por tanto, son criterios ya conocidos, aceptados y aplicados por todos los organismos con competencia ambiental.

El **Honorable Senador señor Gahona** se refirió a la propuesta, señalando que el término “tales como” no es taxativo, por lo que consulta el motivo de esa elección.

Reiteró su preocupación por el impacto que puede tener esta norma en los proyectos de obras públicas y sociales tan necesarios para las comunidades, como lo es un hospital, ya que ese no es el espíritu de la propuesta, por lo que no sería adecuado que se deje abierto a interpretación.

Enseguida, la **Honorable Senadora señora Allende** hizo ver que los criterios recogidos en la definición son criterios que ya se utilizan, junto con otros, todos basados en las circunstancias contenidas en el artículo 11 de la ley N° 19.300. Por tanto, se manifiesta conforme con la propuesta.

En relación al ejemplo mencionado por el Honorable Senador señor Gahona, opinó que son situaciones improbables, ya que el nivel de daño o impacto en el medio ambiente que pueden generar esas construcciones no son aquellas que generan la declaración de zona. Añade que por eso se utiliza el concepto de impacto crítico, para apuntar a esas emisiones que no pueden ser mitigadas ni compensadas, las que, a su forma de entender, son casos muy excepcionales que no constituyen la regla general.

A su turno, la **Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el presente informe tiene por objetivo aclarar o definir el concepto de impacto crítico, según mandato de la Sala, en virtud a las dudas surgidas en torno a ciertos tipos de proyectos que se podrían ver afectados, como ya ha sido mencionado anteriormente.

En cuanto a la propuesta del Ejecutivo, estimó que aporta a otorgar suficiente claridad respecto a los criterios, que era otro de los puntos discutidos en las sesiones anteriores, por lo que valora positivamente los cambios introducidos.

Seguidamente, el **Honorable Senador señor Gahona** declaró que, en cada cambio de Gobierno, las fuerzas políticas buscan imponer sus criterios

y es difícil compatibilizar el desarrollo de las personas, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Así, dependiendo de cada Gobierno, existe más énfasis en la protección ambiental o en el crecimiento económico, y se ha evidenciado con la intervención en ciertos proyectos –como se vio con el caso de Dominga– por lo tanto, estima que existe una intrusión permanente del Ejecutivo, no solo un caso aislado. En ese entendido, prefiere que esta materia sea regulada de forma clara y precisa en la ley, sin dejar espacio a interpretaciones, con utilización de criterios técnicos, no políticos.

De todas formas, señaló que entiende las limitaciones explicadas por el Ministerio en cuanto al contenido de la definición y anuncia su voto favorable, confiando en el contenido del reglamento y su correcta interpretación.

En relación al punto expuesto por el Senador señor Gahona, la **Honorable Senadora señora Allende** concordó en que existe un componente político, pero apunta a que en zonas declaradas como latentes o saturadas no existe interés en frenar proyectos sociales. Además, considera que es muy improbable que un proyecto social genere tal impacto y, si lo hace, significa que no tienen capacidad de mitigación. En tal caso, considera obvio que no se pueda realizar.

VOTACIÓN

- Puesta en votación la propuesta del Ejecutivo, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadoras señoras Núñez y Allende y Senadores Gahona y Moreira.

MODIFICACIONES

En conformidad con los acuerdos adoptados precedentemente, la Comisión tiene el honor de proponer las siguientes modificaciones al proyecto de ley aprobado en general por el Honorable Senado:

1.- Agregar en el artículo 2° de la ley N° 19.300 el siguiente nuevo literal:

“k bis) Impacto crítico: alteración del medio ambiente, en especial a la salud y/o los componentes ambientales, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad, que no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente en conformidad con el decreto que declare la zona como latente o saturada.

El reglamento establecerá los criterios específicos, que permitan establecer la existencia de un impacto crítico para cada componente, tales como, exposición y riesgo; o, permanencia, capacidad de regeneración o renovación del recurso, y las condiciones que hacen posible la presencia de desarrollo de las especies y ecosistemas, en cuanto corresponda.”.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto que la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales propone aprobar:

“k bis) Impacto crítico: alteración del medio ambiente, en especial a la salud y/o los componentes ambientales, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad, que no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente en conformidad con el decreto que declare la zona como latente o saturada.

El reglamento establecerá los criterios específicos, que permitan establecer la existencia de un impacto crítico para cada componente, tales como, exposición y riesgo; o, permanencia, capacidad de regeneración o renovación del recurso, y las condiciones que hacen posible la presencia de desarrollo de las especies y ecosistemas, en cuanto corresponda.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas el día 03 de enero de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señora Núñez (Presidenta), señora Allende y señores Durana, Gahona y Latorre; el 09 de enero de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señora Núñez (Presidenta), y señores Durana y Gahona; y el 16 de enero de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señora Núñez (Presidenta), señora Allende y señores Gahona y Moreira (Durana).

Sala de la Comisión, a 20 de enero de 2023.

Magdalena Palumbo Ossa
Abogada Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME COMPLEMENTARIO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 19.300, SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, CON EL OBJETO DE ESTABLECER RESTRICCIONES A LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS EN ZONAS DECLARADAS LATENTES O SATURADAS (BOLETÍN N° 11.140-12).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

La iniciativa de ley tiene por objeto modificar la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para establecer restricciones a la tramitación de proyectos en zonas declaradas como latentes o saturadas durante el periodo que media entre la declaración de zona y la dictación de un plan de prevención o descontaminación.

II. ACUERDOS: Se aprobó la propuesta del Ejecutivo. (4x0)

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único permanente con ocho numerales y de tres artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: "suma".

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de la Honorable ex Diputada y actual Senadora, señora Paulina Núñez Urrutia, el Honorable Diputado señor Daniel Melo Contreras y de los ex Diputados señoras Andrea Molina Oliva y Claudia Nogueira Fernández y señores Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Leopoldo Pérez Lahsen, Alejandro Santana Tirachini y Cristián Campos Jara.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 23 de octubre de 2018.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: segundo informe, en particular (informe complementario).

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- 1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.
- 2.- Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.
- 3.- Ley N° 21.455 Marco de Cambio Climático.

Valparaíso, a 20 de enero de 2023.

Magdalena Palumbo Ossa
Abogada Secretaria de la Comisión