



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Claves regulatorias ambientales

Ley N° 21.562 que modifica la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, estableciendo nuevas reglas para las zonas declaradas como latentes y saturadas.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Claves regulatorias ambientales

Ley N° 21.562 que modifica la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, estableciendo nuevas reglas para las zonas declaradas como latentes y saturadas.

Ricardo Irarrázabal S.

Profesor Derecho UC

Director del Programa de Derecho y Medioambiente

PROGRAMA DE
DERECHO Y MEDIOAMBIENTE

1. Introduce tres definiciones al artículo 2°

a) Impacto crítico: “**alteración del medio ambiente**, en especial de la salud y/o de 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”.

b) Plan de prevención: “instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad evitar que los niveles establecidos en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental se encuentren en saturación, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, **que logren la reducción de los niveles de concentración señalados en dichas normas por debajo de la latencia**”.

c) Plan de descontaminación: “instrumento de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad recuperar los niveles establecidos en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes”.

2. Evaluación ambiental de proyectos en zonas latentes y/o saturadas

a) **Incorpora un nuevo inciso al artículo 11, estableciendo una supuesta nueva circunstancia de ingreso al SEIA a través de Estudio de Impacto Ambiental**, para los proyectos que produzcan, como consecuencia de sus emisiones “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 entenderán como impacto significativo los efectos, características o circunstancias indicadas en el inciso primero”.

b) **Incorpora una supuesta nueva causal de rechazo para los EIA en el artículo 16**, para los proyectos cuyas emisiones proyectadas, “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 en la salud de la población. Tan pronto se constate dicha circunstancia, se podrá proceder a la elaboración inmediata del Informe Consolidado de Evaluación, con una propuesta de rechazo fundada. Para efectos del presente inciso, no será posible considerar la compensación de emisiones”.

3. Decreto Supremo que deje sin efecto la declaración de zona latente o saturada (artículo 43 Ley 19.300)

En relación al **decreto supremo que deje sin efecto la declaración de zona saturada o latente, cuando no se cumplan las condiciones que la hicieron procedente**, “podrá en ambos casos, mantener vigentes aquellas que permitan evitar que los niveles señalados en las normas primarias o secundarias de calidad ambiental se encuentren en estado de latencia y las medidas destinadas a prevenir episodios críticos de contaminación”. La revisión de la mantención de dichas medidas deberá realizarse, como máximo, cada dos años.

4. Medidas Provisionales

Se faculta expresamente al Ministerio del Medio Ambiente a adoptar, una vez declarada una zona como latente o saturada, medidas provisionales de acuerdo al artículo 32 de la ley N° 19.880¹ “durante el plazo considerado para la elaboración de anteproyecto de plan respectivo (y hasta su dictación)”. Dichas medidas “podrán ser alzadas o modificadas durante el procedimiento de elaboración de los planes, cuando “en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción”.

5. Revisión de los planes

La ley N° 21.562 estableció, en el artículo 44, la obligatoriedad de la revisión de los planes “al menos cada cinco años” generándose sanciones para el jefe de servicio (subsecretario del medio ambiente) en caso de incumplimiento de plazos previo sumario administrativo.

¹ Artículo 32. Medidas provisionales. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

Sin embargo, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes. Estas medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en la iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, las medidas a que se refiere el inciso anterior, quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo, o cuando la decisión de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a petición de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, las medidas de que trata este artículo, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

6. Obligación de compensación de emisiones

La nueva ley N° 21.562 establece que los proyectos nuevos o modificaciones de proyectos existentes, sea que ingresen o no al SEIA y que estén ubicados en zonas latentes o saturadas, deberán compensar sus “emisiones totales anuales en un porcentaje que será determinado mediante el decreto que declare la zona saturada o latente, si es que dichas emisiones representan un aporte superior al porcentaje fijado por el respectivo decreto, en relación con el respectivo contaminante o sus precursores”.

Una vez que se dicten los planes, los señalados proyectos deberán compensar sus emisiones de acuerdo a los mismos planes.

Para los proyectos existentes que se iniciaron en forma previa a la entrada en vigencia del SEIA, deberán compensar sus emisiones “en un porcentaje que será determinado mediante el decreto que declare la zona saturada o latente, si es que dichas emisiones representan un aporte superior al porcentaje fijado por el respectivo decreto, en relación con el respectivo contaminante o sus precursores”.

CLAVES REGULATORIAS

El contexto de la discusión de esta ley, que fue originada en moción de un grupo de parlamentarios, apuntaba correctamente a hacerse cargo del tiempo que transcurre entre la declaración de zona latente o saturada (en que no hay medidas relacionadas directamente con la señalada declaración) y la dictación del respectivo plan de prevención o descontaminación, que puede durar años.

Con todo, dichas situaciones, además de la dictación de planes, pueden ser enfrentadas a través de distintos instrumentos de gestión ambiental, especialmente normas de emisión, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y su línea de base, ordenamiento territorial, entre otros.

Sin embargo, la ley resultante es confusa y genera incertezas respecto al contenido e implicancias de las normas de calidad ambiental, uno de los temas más relevantes de nuestra legislación ambiental, repite mecanismos que ya existen en nuestra legislación y es técnicamente deficiente, como por ejemplo cuando señala respecto a la definición de “impacto crítico”, que correspondería a una **alteración del medio ambiente** “en especial de la salud”. Cabe preguntar, ¿de la salud del medio ambiente? Al respecto, cabe recordar que la afectación es a los componentes del medio ambiente, lo cual puede a su vez impactar en forma indirecta a la salud de la población.

1. Reconfigura el concepto de riesgo en relación a las normas de calidad ambiental.

Como es sabido, la concreción de la garantía constitucional del derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, desde un punto de vista normativo, se expresa en las normas de calidad ambiental, dadas las definiciones de “contaminación”, “contaminante y “medio ambiente libre de contaminación”. En virtud de lo anterior, se considera “contaminación” la superación de una norma de calidad ambiental, por lo que, jurídicamente hablando, la situación de latencia (entre el 80 y el 100 por ciento de la norma), no se considera contaminación. Es por eso que la finalidad de los planes de prevención, como correlato de las zonas de latencia, desde un punto de vista reglamentario, tiene que ver con **evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente**. Ello significa que las medidas de los planes de prevención han de garantizar la no superación de la norma de calidad. Sin embargo, la ley N° 21.562, establece que ello se hará **“a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, que logren la reducción de los niveles de concentración señalados en dichas normas por debajo de la latencia”**. O sea, de acuerdo a esta definición, el nuevo objetivo de calidad ambiental ya no será la “norma de calidad”, sino que el 80% de la norma, como nuevo umbral de riesgo.

Esta definición de la ley resulta de gran confusión para nuestro sistema ambiental. En efecto, si se quiere ser más estricto ¿por qué no se modifica la norma de calidad? ¿Qué implicancias tiene este nuevo umbral de riesgo? ¿Es que las normas de calidad ahora hay que llevarlas al 80% para entender que desde ese nivel hay contaminación? ¿Hay impacto significativo en el SEIA cuando se llega al 80% de la norma de calidad?

Desde hace un tiempo el Ministerio del Medio Ambiente llevaba la práctica de exigir en los planes de descontaminación reducciones que llegaban a la latencia (80%), lo cual puede estar justificado en términos de no solo volver a los niveles de la norma, sino que también de evitar la superación (una especie de plan de descontaminación y prevención al mismo tiempo). Pero lo complejo y confuso es que esta mecánica se introduce en los mismos planes de prevención con el objeto de reducir “por debajo de la latencia”. Es una redacción técnicamente errónea, que va a generar mucha incerteza y confusión.

2. Establece un nuevo contenido para las declaraciones de zonas latentes y saturadas.

De acuerdo a lo señalado en el contexto de la ley, se buscó darle más contenido y medidas a las declaratorias de zonas latentes y saturadas, en términos de obligaciones de compensación ambiental y medidas provisionales. En relación a estas últimas, su invocación en la ley N° 21.562 aparece como redundante, dada su expresa regulación en la Ley N° 19.880 y su carácter supletorio respecto a la ley 19.300. Y en relación a las medidas de compensación, resulta muy compleja su inclusión en un decreto cuyo procedimiento administrativo no permite una mayor discusión, sino que simplemente acreditar que una zona específica se encuentra en situación de latencia o saturación respecto a una norma de calidad específica. Al respecto, recordemos que la dictación de planes, que incluye medidas como las señaladas respecto a la

compensación, contempla estudios técnicos, participación ciudadana, análisis general del impacto económico y social del anteproyecto y pronunciamiento del consejo de ministros para la sustentabilidad. Y ello, porque se requiere la debida motivación administrativa que permita técnicamente atribuir a fuentes emisoras su contribución a la situación de calidad. En este sentido, resultarían muy esperables reclamaciones de estos decretos de latencia y saturación “con medidas” al Tribunal Ambiental por falta de motivación administrativa.

3. ¿Nuevas reglas para el SEIA?

Si se analizan con detención los nuevos incisos incorporados en el artículo 11 y 16 de la ley 19.300, además de la definición de “impacto crítico”, se concluye que las nuevas reglas en definitiva no lo son, ya que no adicionan nuevos requerimientos a la actual legislación en la materia.

En efecto, nada se agrega a las circunstancias del artículo 11, aquellas que sean establecidas en el respectivo decreto de latencia o saturación, dado que al final se señala expresamente que “Se entenderán como impacto significativo los efectos, características o circunstancias indicadas en el inciso primero”. En este sentido, los decretos podrían, en el contexto de las circunstancias del artículo 11, agregar alguna situación específica, pero y cuando estén enmarcadas en las circunstancias del artículo 11. Con todo, un mayor detalle de dichas circunstancias, debiera hacerse modificando el Reglamento del SEIA.

Por otra parte, la supuesta nueva causal de rechazo que se incluye en el artículo 16, cuando menciona a proyectos que produzcan un **impacto crítico**, dada la definición de este concepto como **“alteración del medio ambiente ... que no puede ser mitigada, reparada o compensada adecuadamente en conformidad con el decreto que declare la zona como latente o saturada”**, corresponde justamente a una de las causales de rechazo delos EIA, cuando sus medidas no son juzgadas como apropiadas en relación a los impactos significativos.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE