Reforma la ley N° 19.300, que elimina el seguro y las autorizaciones provisorias ambientales
Boletín N° 5700-12

La ley sobre bases generales del medio ambiente NO 19.300 contempla entre sus institutos regulados en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental (SETA) las denominadas solicitudes de autorización provisoria (SAP) y el seguro ambiental.

Ellas consisten en que "...si el responsable de cualquier proyecto o actividad presentare, junto al Estudio de impacto Ambiental una póliza de seguro que cubra el riesgo por daño al medio ambiente, en el plazo a que se refiere el inciso primero, podrá obtener una autorización provisoria para iniciar el proyecto o actividad, bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de lo que la autoridad resuelva en definitiva en conformidad a la presente ley. El reglamento determinará el beneficiario, requisitos, forma, condiciones y plazo del respectivo contrato de seguro." (art. 15 inciso 2°).

Se trata de una mecanismo de excepción al SETA creado para facilitar y agilizar los proyectos de inversión sin que deban esperar todo el proceso de evaluación ambiental y en virtud de lo cual pueden iniciar, sin evaluación alguna y con la suficiencia de un seguro ambiental, las obras correspondientes a los proyectos definitivos.

Se trata evidentemente de un instituto que rompe con el "principio precautorio" que gobierna a la Ley 19.300, con el de "evaluación previa" de todo proyecto de impacto ambiental significativo antes de su ejecución y con el de "participación ciudadana" ya que sobre las obras autorizadas no hay posibilidad de oposición u objeción en el marco de¡ SEIA, y que en su puesta en práctica ha sido repudiado y rechazado por la ciudadanía demostrando efectos no deseados que requieren de una revisión y reforma.

Si nos remontamos a la historia de la ley 19.300 podremos percatarnos que las SAP no fueron consideradas originariamente por el legislador de la época en que se formuló el proyecto de ley de 1992 (Boletín N° 337-324).

En efecto, este instituto fue introducido por la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la época, con el objeto expreso de reducir el plazo de evaluación, por indicaciones de los senadores SIEBERT, DIEZ, PIÑERA Y FELIZ) y finalmente aprobado a pesar de la oposición del Ejecutivo quien manifestara que con "el seguro se produce el efecto de trasladar la evaluación *del impacto* ambiental desde *CONAMA* hacia la compañía *aseguradora, frustrándose el principio de participación ciudadana que inspira* el proyecto." (Toledo Tapia, Fernando. Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente. Historia fidedigna y concordancias internas, CONAMA, 1996, pág. 90-91)

Así, como excepción a la regla del plazo de 920 días de evaluación, se introduce este seguro en virtud del cual puede optarse a una evaluación en el plazo de 30 días. Sin embargo, este instituto originalmente concebido para acortar los plazos de evaluación terminó desnaturalizando completamente su concepción original en el desarrollo del proceso legislativo terminando "como una manera de obtener una autorización provisoria mientras la autoridad no se pronuncie en forma definitiva."(Toledo Tapia, Fernando. Op.cit. pág. 91).

En palabras del propio TOLEDO estudioso y experto del proceso de generación de la Ley 19.300 "el establecimiento del seguro, en los términos aprobados por el Senado, era altamente contraproducente. El proceso de evaluación, como herramienta preventiva exige la identificación y minimización correcta de los impactos. Si bien el acortamiento del plazo no supone la aprobación del estudio, no se divisan las razones para creer que por la presentación de una póliza, el titular del proyecto o actividad se encuentre en mejores condiciones que otros para el fácil despacho de su solicitud. Además el efecto excluyente de la participación ciudadana que buscada lograr, resultaba reprochable y revelaba el temor que produce la posibilidad de un juicio público del proyecto o actividad, por parte de los sectores que alentaron en el Senado

la introducción de esta norma. (...) Por otra parte se produce una paradoja: el estudio de impacto ambiental busca en buena parte prever el daño ambiental que pueda afectar a la ciudadanía y por el simple expediente de un seguro se priva a ésta del conocimiento del proyecto y de la posibilidad de presentar objeciones". (Toledo Tapia, Fernando. Op.cit. pag. 91, 92, ,93).

La Contraloría General de la República ha recogido también esta doctrina mediante Dictamen N° 37731 al señalar que "...de conformidad con la historia fidedigna del establecimiento del inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.300, queda de manifiesto que el régimen de la autorización provisoria a que se ha hecho referencia tuvo su origen en una indicación que, luego de modificaciones sucesivas -que hicieron variar su objetivo inicial-, fue aprobada en el entendido de que su finalidad era dar una mayor flexibilidad al sistema, manteniéndose la introducción del seguro como una manera de obtener una autorización provisoria, mientras la autoridad no se pronuncie en forma definitiva. En cualquier caso, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, dejó sentado que el seguro no puede ser entendido en el sentido de cubrir el riesgo de incumplimiento de las normas ambientales, (vid. TOLEDO TAPIA, F., Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley N° 19.300, Historia Fidedigna y Concordancias Internas, Conama - Alfabeta Impresores. 1996, p. 91; DINAMARCA CARATE, J., Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Cámara de la Producción y del Comercio de Concepción; CONAMA-Petrox, 1996, p. 177)."

Las SAP contravienen por tanto todos los principios inspiradores de la legislación ambiental convirtiéndose en la práctica en un instituto distorsionador del SETA que ha motivado su impugnación ante la Contraloría General de la República a propósito de la SAP otorgada a la empresa hidroeléctrica Pacific Hydro para intervenir la Reserva Nacional Río Cipreses y el dictamen N° 37731 que declaró contraria a derecho la SAP otorgada a la empresa Metrogas para la construcción de una planta de gas propano en Peñalolen argumentando que:

"...atendido el carácter preventivo del instrumento de gestión ambiental aludido, la regla es que un proyecto o actividad que debe someterse al Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental, no puede ejecutarse -en ninguna de sus fases- mientras no esté resuelta favorablemente la calificación ambiental previa exigida por la ley, afirmación que es aplicable cualquiera sea la forma de ingreso del proyecto a evaluación.

De esta manera entonces, y en lo que dice relación con el Proyecto "Sistema de Respaldo de Red de Distribución de Gas Natural Zona Oriente de la Región Metropolitana", cabe precisar que, en principio, el titular del mismo no puede proceder a su ejecución -ni en su fase de construcción ni en su fase de operación-, sino hasta que la autoridad competente resuelva favorablemente su calificación ambiental."

Dicha autorización, en cuanto constituye un régimen de aprobación anticipado, excepcional, provisorio y parcial, de la actividad sometida a evaluación y en tanto su vigencia queda supeditada a lo que se resuelva en definitiva en la calificación principal, debe ser interpretada y aplicada restrictivamente por la autoridad competente.

Lo anterior, especialmente si se tiene en cuenta que este régimen excepcional permite la ejecución parcial del proyecto no sólo antes de su calificación definitiva por la autoridad competente, sino también antes de iniciarse la etapa de participación ciudadana prevista por la ley para los proyectos que se evalúan mediante Estudio de Impacto Ambiental."

No resulta por tanto compatible con los principios, normas y compromisos ambientales asumidos por el Supremo Gobierno, ante el país y ante la comunidad internacional, mantener y de este modo avalar mediante su aplicación, la vigencia de este instrumento injertado al SEIA.

Por estas consideraciones es que proponemos el siguiente,

PROYECTO ®E LEY

ARTICULO ÚNICO: Derógase el inciso 2° del artículo 15 de la Ley 19.300