



ASESORÍAS LEGISLATIVAS 2018
SENADOR RAFAEL PROHENS

OCTUBRE 2018

ÍNDICE

| | PÁG |
|--|-----|
| I.- INFORME DESEMPEÑO DE ASESOR LEGISLATIVO | 3 |
| II.- MATERIAS Y DESCRIPCIÓN DEL INFORME | 5 |
| III.- CONFLICTOS ENTRE PROYECTOS ENERGÉTICOS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL OCTUBRE 2018 | 9 |
| IV.- ANÁLISIS COMPARADO DE NORMAS URBANÍSTICAS EN CHILE | 15 |
| V.- CERTEZA JURÍDICA EN PROYECTOS MINEROS Y CONVENIO OIT | 26 |

**INFORME DE DESEMPEÑO DE ASESOR LEGISLATIVO
1-31 DE OCTUBRE DEL AÑO 2018**

| | |
|---|--|
| Nombre y Apellidos: | Rafael Castro Meza |
| Unidad de desempeño: | Equipo Senador Sr. Rafael Prohens Espinosa |
| Fecha inicio asesoría: (fecha inicio de contrato) | 20 de marzo de 2018 |

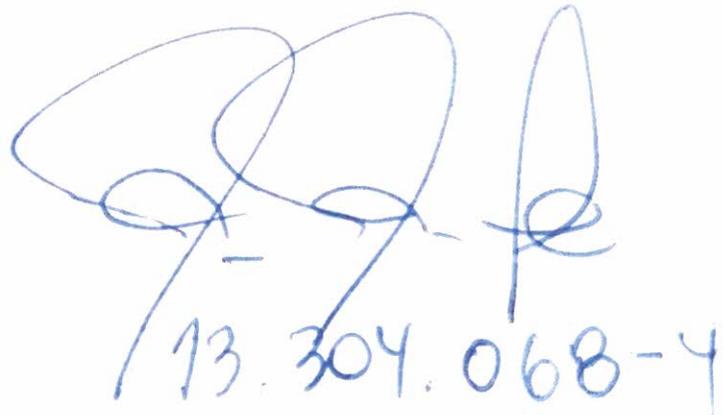
ASESORÍA O TRABAJO ENCOMENDADO:

- Entregar Asesoría Jurídica al Equipo del Honorable Senador Rafael Prohens.
- Redactar informes, mociones, minutas, oficios relacionados con las tareas legislativas del Honorable Senador Prohens.
- Asesorar jurídicamente al Honorable Senador y a su equipo en el análisis e interpretación de las normas legales y reglamentarias vigentes en las diversas materias relacionadas a las Comisiones Parlamentarias en que éste participa. Preparación de informes jurídicos y en derecho.
- Proponer las modificaciones legales y reglamentarias a que haya lugar para perfeccionar la normativa asociada.
- Participación en Reuniones de Coordinación con diversas autoridades.
- Acompañamiento a Sala y Comisiones, y a entrevistas con autoridades.
- Asesorar y Apoyar a las personas naturales o jurídicas que el H. Senador estime pertinente, dentro de las materias de su conocimiento o análisis.
- Visitas a terreno, y levantamiento de información en conformidad a las tareas en estudio.

ACTIVIDADES REALIZADAS:

- Redacción de informes y minutas relacionados con los Proyectos de Ley en estudio en la Sala del Senado:
- Redacción de informes y minutas relacionados con las materias analizadas por las Comisiones de Minería y Energía y Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado. Asistencia a dichas Comisiones.
- Reuniones de coordinación con Asesores Legislativos de otras Bancadas.
- Monitoreo y gestión de la tramitación de solicitudes efectuadas por el Senador a diversas autoridades, en el marco de tarea legislativa.
- Participación como asesor en reuniones de trabajo con autoridades y profesionales de los Ministerios relacionados con las Comisiones en que el Senador participa.
- Preparación de Oficios a diversas autoridades.
- Atención y asesoría a personas naturales o jurídicas de la Región de Atacama, en relación a la actividad parlamentaria del H. Senador.

- Participación en reuniones de Lobby como asesor, acompañando al H. Senador, levantando información, y entregando información jurídica de ser requerido.



13.304.068-4

RAFAEL CASTRO MEZA

Abogado Asesor

MATERIAS Y DESCRIPCIÓN DEL INFORME

| Tipo de reporte (Informe, minuta u otro formato físico) | Descripción del Informe (materia) | DOCUMENTO RESERVADO (SI / NO) |
|---|--|-------------------------------|
| Informes | Conflicto entre proyectos energéticos e instrumentos de planificación territorial Certeza jurídica en proyectos mineros y Convenio 169. Análisis comparado de normas urbanísticas en Chile | |
| Acta Comisión (1) | Medio Ambiente 1 de octubre | |
| | | |
| | | |
| | | |

En caso de que el Documento sea Reservado, debe indicarse la causa legal; si es reservado en forma parcial, debe mencionarse la parte afecta a Reserva.

II.- Asesoría presencial: (asistencia a sesiones de Comisión, participación en reuniones de trabajo, colaboración en visitas a terreno, etc.)

| Fecha | Lugar donde desempeñó la labor de asesoría. En caso de asistencia a sesiones de Comisión, indicar a cuál. | Materia tratada (Descripción general de temas abordados en cada actividad que se reporta) | Asistentes (Identificar personas que participaron de la reunión de trabajo o autoridad con quien se sostuvo audiencia). No es necesario mencionar los asistentes cuando se trate de sesiones de Comisión. |
|-----------|---|--|---|
| 1-10-2018 | Sede Senado Santiago | Trabajo en preparación de minutas desde Oficina Parlamentaria en Congreso de Santiago. Participación en <u>Comisión de Unida de Medio Ambiente y Agricultura</u> . Estudio proyecto de ley que crea el servicio Nacional Forestal | Rafael Castro Meza |
| 2-10-2018 | Sede Senado Valparaíso | <u>Comisión de Medio Ambiente</u> . Se inició el estudio de los proyectos de ley sobre delitos ambientales y se escuchó la exposición del Profesor de Derecho Penal, señor Pablo Ortiz. Trabajo en preparación de | Rafael Castro Meza |

| | | | |
|--------------------------------------|----------------------------|--|--------------------|
| | | minutas desde Oficina Parlamentaria en Congreso de Valparaíso | |
| 3-10-2018 | Sede Senado Valparaíso | <u>Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador</u> | Rafael Castro Meza |
| 4-10-2018 5-10-2018 | Sede Senado en Santiago | Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 8-10-2018 | Sede Santiago del Senado | <u>Comisión Unida de Agricultura y Medio Ambiente.</u> Se recibe exposición de Delegación de autoridades mexicanas, Presidida por el Dr. José Sarukhán e integrantes de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) a fin de intercambiar experiencias en torno a la administración de áreas protegidas, la agricultura y su relación con la biodiversidad. Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 9-10-2018 | Sede Senado en Valparaíso | Comisión de Medio Ambiente. Se analiza crisis en Quintero Puchuncaví, con presencia del Ministro de Salud. <u>Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador</u> | Rafael Castro Meza |
| 10-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | <u>Comisión de Minería y Energía.</u> Se dio inicio a la discusión acerca de la idea de legislar del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre eficiencia energética. Sobre el particular, se escuchó la exposición de la Ministra de Energía, señora Susana Jiménez. <u>Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador</u> | Rafael Castro Meza |
| 11-10-2018 12-10- | Sede Senado en Santiago | Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |

| | | | |
|--|----------------------------|--|--------------------|
| 2018 | | | |
| 16-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | La Comisión conoce las indicaciones formuladas al proyecto de ley de humedales urbanos, despachándolo en particular. Pasa a la Sala. Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | Rafael Castro Meza |
| 17-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | Se continua la discusión de la idea de legislar en relación con el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre eficiencia energética. Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | Rafael Castro Meza |
| 18-10-2018 19-10-2018 | Sede Senado en Santiago | Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 22-10-2018 | Sede Senado en Santiago | <u>Comisión Unida de Agricultura y Medio Ambiente.</u> Se continúa el estudio del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 23-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | <u>Comisión de Medio Ambiente.</u> Se analiza Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.300, que aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para exigir la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental en los proyectos que puedan generar contaminación lumínica en las zonas que indica. Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | Rafael Castro Meza |
| 24-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | <u>Comisión de Minería y Energía.</u> Se analizó la emergencia ambiental ocurrida en la zona de Ventanas Puchuncaví y, en especial, el procedimiento policial efectuado por la PDI en | Rafael Castro Meza |

| | | | |
|--|----------------------------|--|--------------------|
| | | instalaciones de la ENAP en la que se llevan a cabo complejas operaciones industriales. Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | |
| 25-10-2018 26-10-2018 | Sede Senado en Santiago | Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 29-10-2018 | Sede Senado en Santiago | Trabajo de estudio en Oficina Parlamentaria en la sede Santiago del Senado. | Rafael Castro Meza |
| 30-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | Rafael Castro Meza |
| 31-10-2018 | Sede Valparaíso del Senado | Preparación de minutas resúmenes para trabajo en Sala del Senador | |

III.- Asesoría no presencial: (consultas telefónicas, por correo electrónico u otra forma de comunicación a distancia)

| Fecha | Materias tratadas (Descripción general de tema abordado en la asesoría) |
|-----------------------------|---|
| 1 al 31 octubre 2018 | Consultas a Jefes de Gabinete y Asesores en particular de Energía, Medio Ambiente, Minería, Hacienda y DIPRES, Interior, Justicia, Trabajo, Salud por materias de interés de la Región, o relativas a los proyectos de ley en estudio tanto en la sala como en Comisiones, para elaboración de informes y minutas al Senador. Trabajo con personal de la Biblioteca del Congreso, para preparar documentos de trabajo, que sirvan de fundamento a la preparación de mociones e indicaciones. Contactos y trabajo conjunto con Asesores legislativos. Contacto permanente con el Senador, a través de diversos medios de comunicación, para absolver todas las consultas que pueda tener en materia jurídica y legislativa. |

Forma de Comunicación

Correo electrónico, teléfono, otros (especificar)

Correo electrónico, teléfono, WhatsApp, redes sociales.

I.-CONFLICTOS ENTRE PROYECTOS ENERGÉTICOS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL OCTUBRE 2018 RECM

1. MARCO POLÍTICO DEL DESARROLLO ENERGÉTICO EN CHILE

Disponer de energía es una condición necesaria para el crecimiento, desarrollo económico y avanzar a una mayor inclusión social.

Sin embargo, no queremos cualquier energía. Queremos energía que sea:

- ✓ Confiable,
- ✓ sustentable,
- ✓ inclusiva
- ✓ y a precios razonables.

Alcanzar esta matriz energética es un desafío país, que requiere legitimidad social y sentido de urgencia.”

A esta declaración de intenciones se le deben añadir dos aspectos fundamentales; primero, que el consumo de energía eléctrica ha ido en constante aumento. Entre la década de 1990 y el 2013 el consumo aumentó en un 213% y hacia el 2013 se espera un aumento entre 3,5% y 4% anual, de acuerdo a cifras entregadas por la Comisión Nacional de Energía. Y segundo, que el ex presidente Sebastián Piñera planteó como desafío que al año 2020, el 20% de la matriz eléctrica nacional provenga de energías renovables no convencionales.

La pregunta que viene hacerse después de revisar el enfoque energético que ha tenido el gobierno en los últimos años ¿Dónde se localizarán los proyectos que cubrirán la demanda energética futura? ¿Qué regiones serán prioritarias para aquellos proyectos de Energías Renovables No Convencionales (ERNC)?

Pese a que a nivel gubernamental parece haber cierta claridad con respecto a la demanda a cubrir, no se observa la misma certeza al momento de definir zonas aptas para el desarrollo de infraestructura energética.

En Chile, son muchos los autores que señalan la no existencia de una planificación territorial adecuada y coherente con las necesidades actuales del país (Leyton et al., 2011). La SUBDERE (2011) indica que Chile carece de una política formal, vinculante y coordinada a nivel nacional, los instrumentos de planificación existentes se centran en el desarrollo de sectores específicos sin considerar la visión objetivo de la región a la cual pertenecen.

En el caso de la infraestructura energética, principalmente para aquella correspondiente a distribución y redes, no existen instrumentos que permitan identificar y delimitar áreas óptimas para su localización. Esto genera en muchas ocasiones conflictos con las comunidades, quienes sienten que las decisiones sobre la forma de organizar el territorio pasan netamente por el sector privado sin considerar la opinión de los habitantes y con el respaldo de los organismos gubernamentales

Por esta razón, uno de los ejes de la actual agenda energética corresponde a “Participación Ciudadana y Ordenamiento Territorial”, ya que esto permitirá la identificación de alternativas para el desarrollo de proyectos energéticos con un modelo de construcción “participativo e inclusivo”.

2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU IMPLICANCIA EN LOCALIZACIÓN DE PROYECTOS ENERGÉTICOS

Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico establece una serie de Instrumentos de Planificación Territorial (“IPT”) a través de diversas leyes y reglamentos de índole sectorial, los cuales, a grandes rasgos se pueden clasificar de la siguiente forma:

- (i) Rurales y/o urbanos;
- (ii) Vinculantes, indicativos o indicativos con relevancia para la planificación;
- (iii) Local y regional

Entre los IPTs más relevantes podemos encontrar los siguientes:

- Plan Regulador Intercomunal/ Plan Regulador Municipal (“PRI/PRM”);
- Plan Regulador Comunal (“PRC”);
- Límite Urbano (“LU”);
- Plan Seccional (“PS”);
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (“PROT”);
- Estrategia Regional de Desarrollo (“ERD”);
- Plan Regional de Desarrollo Urbano (“PRDU”);
- Plan de Desarrollo Comunal (“PLADECO”);
- Zonificación de Uso del Borde Costero (“ZUBC”);
- Ordenamiento Territorial Energético Regional (“OTER”);
- Zonas Protegidas de diversa índole.

Sin embargo, no existen IPTs específicos enfocados en materia de proyectos energéticos, o una estructura orgánica de éstos a través de un Ordenamiento Territorial Energético (“OTE”), sino que para su desarrollo se aplican las normas generales en la materia. Dicho de otro modo, no existe actualmente normativa alguna que le dé coherencia al ordenamiento territorial en el sentido de que éste regule y fomente la producción de energía, particularmente si se trata de ERNC.

Uno de los problemas que se ha señalado es, por ejemplo, que en la planificación de la ubicación de infraestructura energética “solo se tienen que considerar las áreas identificadas en un instrumento de ordenamiento territorial para edificaciones e instalaciones energéticas en zonas urbanas (y nunca para redes y trazados). Esta característica es de especial relevancia dado que, al año 2011, solo el 0,33% del territorio chileno fue clasificado como zona urbana [...] y el 100% del desarrollo energético se concentra fuera de estas zonas [...]. Estos datos revelan que no existen instrumentos de ordenamiento territorial normativos efectivos que permitan

regular e identificar áreas aptas y no aptas para la localización de la infraestructura energética”¹.

Al no existir una regulación coordinada de los IPTs aplicables al desarrollo de proyectos energéticos, dificulta su tramitación frente a los diferentes organismos gubernamentales, debido tanto a los costos de obtención de los permisos sectoriales pertinentes (además del respectivo proceso de Calificación Ambiental), así como, porque al no existir una ordenación de los IPTs, el desarrollo de estos proyectos termina afectando los diversos bienes que buscan proteger los IPT, además de no entregar pautas claras respecto a los lugares donde resulta conveniente desarrollar proyectos energéticos.

Por otra parte, se produce un problema a nivel de participación ciudadana, debido a que como sólo el SEIA contempla esta instancia una vez presentada la respectiva DIA o EIA, según corresponda, las comunidades no tienen la oportunidad de que, previo al sometimiento del proyecto a la RCA, puedan indicar en qué sentido este proyecto podría afectarlos debido a los incumplimientos de los IPT.

Como se ha indicado, en resumen, los problemas que existen a nivel de proyectos energéticos en esta materia son los siguientes²:

- a) No existe una ley o política vinculante al nivel nacional para el Ordenamiento Territorial Energético;
- b) Existe una fuerte asimetría entre la reglamentación de áreas urbanas y rurales y entre los instrumentos vinculantes e indicativos;
- c) Persiste una falta de transparencia en la toma de decisiones;
- d) Existen muchos fallos en la participación ciudadana, incluso que empieza después del ingreso de proyectos al SEIA; y
- e) Surge un fuerte rechazo a muchos proyectos energéticos por parte de la comunidad.

3. Conflictos generados por la localización de Proyectos energéticos

Lo señalado en el punto anterior, genera diversos conflictos no sólo entre las comunidades, quienes se sienten ignoradas en la toma de decisiones que afectan a su entorno más directo. Si no que también, con las autoridades que deben aprobar la ejecución de los proyectos, ya que éstos se contraponen con las actividades que actualmente se desarrollan en el área de proyecto o en su área de influencia.

La falta de directrices, sobre qué zonas impactar en el país genera incertidumbre

¹ KIRITZ, G et al, Ordenamiento Territorial Energético en Chile, Boletín del Patrimonio Natural de Chiloé, 1(2): 3-21 (2015), p. 6.

² Tomado de ídem, p. 9

en el sector privado. Ya que no basta con obtener todos los permisos sectoriales, si el proyecto se localiza en un área sensible ambientalmente tendrá mayores dificultades y costos monetarios para su desarrollo, llegando incluso en algunos casos a su no ejecución o paralización.

Territorialmente los proyectos inmovilizados por conflictos socioambientales se concentran en las regiones más extremas del país, situación que está directamente relacionada a los sectores productivos más afectados por judicializaciones; Atacama es la región con la mayor cantidad de proyectos en esta condición a nivel nacional, con el 50,8% del total, seguida por la región de Tarapacá con el 10,1%; y en tercer lugar la región de Aysén con el 9,3% del total de inversiones paralizadas³.

3.1. CASO DE ESTUDIO

AES Gener S.A. presenta en febrero de 2005, a la COREMA VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins su proyecto "Central Ciclo Combinado Monte Lorenzo", para ser sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El proyecto correspondía a la construcción y operación de una central del tipo ciclo combinado gas/vapor, cuyo principal insumo combustible sería el gas natural, el que se conduciría a través de un gasoducto hasta las instalaciones de generación de energía eléctrica. Como combustible de respaldo se evaluó la operación con Diesel. El proyecto se emplazaría en la VI Región, en la Provincia del Cachapoal, comuna de San Vicente de Tagua Tagua.

La central termoeléctrica se ubicaría en una superficie de 33 hectáreas, aproximadamente frente al kilómetro 51 de la Ruta H-30, camino que une Rancagua con Peumo. El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) consignaba que el suelo es de clase VIII, sin valor agrícola, pese a encontrarse rodeado por plantaciones de maíz, duraznos, zapallos y cebollas.

Los agricultores y la municipalidad local rechazaron de plano la iniciativa, desde la etapa de EIA, generándose una importante movilización social, la que fue en su momento respaldada por el ejecutivo y parlamento.

Finalmente, con fecha 15 de diciembre de 2009. En General de la empresa AES GENER S.A. manifiesta su voluntad de desistir de la tramitación en el SEA.

Este caso, deja en evidencia la falta de regulación territorial en zonas urbanas.

Puesto que, pese a que el área correspondía a un sector netamente agrícola, que otorgaba puestos de trabajo a las comunidades cercanas, esto no era consignado en ningún documento "oficial" que indicara al titular los usos de suelo allí desarrollados y la no pertinencia de un proyecto con las características del señalado.

³ Estudio sobre la gestión de impactos sociales y ambientales en proyectos de inversión de las empresas mineras y de energía en Chile. PWC Chile, 2014.

4. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

Como bien sabemos, y se ha mencionado en los párrafos anteriores, la energía eléctrica es uno de los motores para los sistemas productivos del país y por ende de crecimiento económico y social, sin embargo, la localización de los proyectos energéticos no está ajena de polémicas, debido a las grandes extensiones de terreno que se necesitan, como con las posibles acciones modificadoras en los ecosistemas y alrededores y el efecto social que ellas involucran. Sin embargo, hoy se abre una oportunidad con el surgimiento del reglamento del DS 32/2015 que aprueba el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica.

Debido a que permitirá introducir objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad en los instrumentos de planificación, a nivel de políticas sectoriales con efectos ambientales propios de zonificación, permitiendo en parte aliviar la carga del SEIA respecto a la localización de ciertos proyectos, como sin duda son aquellos energéticos.

Es por esto y entendiendo la situación de falta de desarrollo de proyectos energéticos, que luego de la aprobación de reglamento de la EAE, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad propuso a la Presidencia de la República que la política energética de Chile sea sometida a EAE. De esta manera la Política de Energía 2050, debería establecer los procedimientos y plazos de la EAE, considerando la consulta pública y ciudadana, ya que así se podrá contar con una mejor política, con mayor valoración social, al establecer la participación ciudadana en forma previa.

En el reglamento se establecen los Criterios de Desarrollo Sustentable, los que permiten identificar, las opciones más coherentes con los objetivos de planificación y ambientales definidos, lo que implica un análisis profundo de opciones o alternativas de desarrollo, desde una mirada de sustentabilidad, equilibrando el crecimiento con el cuidado ambiental y la equidad social. Dicho análisis ha de ser contenido en un "informe ambiental", el cual ha de dar cuenta de la aplicación de la EAE a la respectiva política, y respecto del cual el Ministerio del Medio Ambiente ha de formular observaciones⁴

La principal diferencia entre la EAE y la SEIA es el tipo de decisión que evalúa cada instrumento. El SEIA toma decisiones a nivel de proyecto, muy detalladas, relacionadas con la localización y el diseño de ellos y con la adopción de medidas de mitigar sobre la de prevenir. La EAE, en cambio, está asociada a decisiones a un nivel estratégico, a un ámbito de decisión menos detallado y más difícil de precisar que el de los proyectos en el SEIA, lo cual aporta una complejidad a la EAE, por cuanto la relación causa-efecto ambiental en una decisión estratégica es mucho más indirecta que en el caso de una decisión de actuación directa⁵

En este sentido el SEIA, actúa por ejemplo sobre un proyecto ya definido en localización y tecnología, pues el tipo de proyecto ya está decidido de ante mano, por ejemplo una planta de Energía eólica, en cambio la EAE podría haber

⁴ Ricardo Irrázaval S. Energía y evaluación ambiental estratégica 2015

considerado otras opciones energéticas para la zona o región según geografía, tipos de clima, sustentabilidad y estrategia de crecimiento, etc., dándonos de antemano las localizaciones y tipos de energía a utilizar en el país o la región, abordando desde un comienzo con la ciudadanía y las autoridades los tipos de energía y localizaciones de plantas de energéticas, siendo más fácil y efectivo este último punto.

Es así como la EAE debiera considera en la política energética distintos porcentajes de participación para los diferentes tipos de generación energética (hidroeléctrica, termoeléctrica, energías renovables, entre otros), generando así distintas alternativas de matrices energéticas que interactúen de diversas formas con los problemas ambientales asociados al sector energético, su problemáticas sociales y ecosistemas al momento de decidir el tipo de energía a utilizar y su localización.

5. CONCLUSIONES

La falta de ordenamiento territorial principalmente en las zonas rurales, genera dificultades por parte de los privados al momento de tramitar los permisos para la ejecución de los proyectos a desarrollar.

En general, la forma de operar por parte del privado comienza desde la factibilidad de ejecutar el proyecto desde una perspectiva ingenieril. La toma de decisiones inicial no considera la perspectiva del territorio como un elemento trascendental, ya que las principales inquietudes del empresariado involucran la oposición social.

Las áreas rurales al no tener instrumento de planificación territorial vinculante generan la falsa seguridad de que se podrán ejecutar todo tipo de intervenciones sin mayor complicación, sin embargo, la mayor parte de los conflictos generados se produce por la incompatibilidad con actividades ya existentes.

Por otro lado, las conocidas zona de sacrificios señaladas en algunos instrumentos son meramente declaraciones posteriores a la localización de proyectos de alto impacto. Éstas, no son definidas de forma previa a la inversión.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), brinda una opción de abordar desde una perspectiva ya sea local, regional o nacional una política energética, que debiera permitir resolver en parte los problemas de localización de proyectos energéticos, al estar estos bajo una estrategia de planificación zonal, con participación ciudadana desde un inicio y tomando en cuentas aspectos de sustentabilidad, ambientales, sociales y económicos en estas decisiones.

6. BIBLIOGRAFÍA

- KIRITZ, G et al, Ordenamiento Territorial Energético en Chile, Boletín del Patrimonio Natural de Chiloé, 1(2): 3-21 (2015).

- MINISTERIO DE ENERGÍA, Agenda de Energía – Resumen. Santiago de Chile, junio 2014.
- MATTHEU. H. Institucionalidad normativa del sector eléctrico. 2001
- Señales Regulatorias para la Rentabilidad e Inversión en el Sector Eléctrico: Generación, Transmisión y Distribución - Año 2013.
- PWC Chile, Estudio sobre la gestión de impactos sociales y ambientales en proyectos de inversión de las empresas mineras y de energía en Chile. 2014.
- Ricardo Irrázaval S. Energía y evaluación ambiental estratégica 2015
- Guía de Evaluación, Ministerio del Medio Ambiente, julio 2012.

II .-ANÁLISIS COMPARADO DE NORMAS URBANÍSTICAS EN CHILE OCTUBRE 2018 RECM

1.- OBJETIVO GENERAL

El propósito de este informe es analizar las normas urbanísticas existentes en Chile (Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), Ordenanza, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) , Instrumentos de planificación Territorial (IPT) y Leyes especiales y sus respectivos permisos, realizando un análisis comparativos de los tipos de normas, similitudes, diferencias e incoherencia entre ellas y sus permisos asociados.

2.- LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (LGUC)

La Ley General de Urbanismo y Construcciones regula, en términos generales, la planificación de las ciudades y el diseño de las construcciones. Su cuerpo contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.

Fue promulgada en diciembre de 1975 y desde ese momento ha sufrido diversas modificaciones.

2.1.- AUTORIDADES COMPETENTES.

a.- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** A través de su División de Desarrollo Urbano, deberá impartir las instrucciones mediante circulares para la aplicación LGUC y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC).

b.- **SEREMI de Vivienda y Urbanismo.** Deberán supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. Además, deberá resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones de un Director de Obras.

c.- **Municipalidades.** A los municipios les corresponderá aplicar la LGUC, OGUC, las Normas Técnicas y otras normativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones.

d.- **Director de Obras.** Dentro de las funciones entregadas por la LGUC al Director de Obras se encuentran: estudiar los antecedentes, dar los permisos de ejecución de obras, conocer de los reclamos durante las faenas y dar recepción final de ellas y dirigir las construcciones municipales que ejecute directamente el Municipio, y supervigilar estas construcciones cuando se contraten con terceros. A falta de Director de Obras, los permisos deberán ser otorgados por la SEREMI MINVU correspondiente.

e.- **Intendentes y Gobernadores.** Les corresponderá supervigilar que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y exigir su restitución.

2.2.- ORDEN JERÁRQUICO Y PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.

La propia ley señala que sus disposiciones prevalecerán sobre cualquiera otra en las mismas materias. Así las cosas, la doctrina [2] han señalado que el orden jerárquico es el siguiente:

1. Constitución Política de la República.
2. Ley General de Urbanismo y Construcciones ("LGUC") y otras leyes relacionadas con el sector.
3. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones ("OGUC").
4. Los planes reguladores intercomunales o metropolitanos.
5. Los planes reguladores comunales.

2.3.- Permisos.

En concordancia con las atribuciones descritas previamente, la LGUC establece que los permisos de construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición requerirán permiso del Director de Obras Municipales (DOM) respectivo, los cuales deberán ser solicitados por el propietario, teniendo en consideración las excepciones que señale la OGUC.

2.4.- Autorizaciones especiales.

A su vez, la LGUC establece una serie de autorizaciones especiales, en las cuales se reconoce la discrecionalidad del DOM para concederlas o denegarlas. En ese sentido, queda a su criterio su otorgamiento.

1. Renuncia de mejoras. (Artículo 121 LGUC)
2. Cesiones gratuitas, como condición para obtener una autorización en casos de que un inmueble haya sido declarado de construcción obligatoria. (Artículo 122 LGUC)
3. Refacción de construcción que no cumpla con Plan Regulador y que haya sufrido daños por causa de un siniestro. (Artículo 123 LGUC)
4. Construcciones provisionales (Artículo 124 LGUC)

3.- ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO y CONSTRUCCIONES (OGUC).

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones , conforme lo indica su artículo 1.1.1., reglamenta la LGUC, y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, el proceso de urbanización, el proceso de construcción, y los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles en los dos últimos.

Asimismo, entrega una serie de conceptos normativos para las actividades del rubro, de aplicación general en los instrumentos de planificación territorial.

La OGUC fue publicada y promulgada el año 1992, manteniéndose vigente hasta el día de hoy, con modificaciones.

3.1.- Autoridades competentes.

Respecto a las autoridades competentes, la OGUC viene en profundizar, en términos generales, lo establecido en la LGUC, especificando el ejercicio de sus facultades.

3.2.- Permisos.

La OGUC viene en especificar lo dispuesto en la LGUC sobre la materia. De esta forma, establece disposiciones comunes a los permisos de urbanización y edificación, en cuanto al procedimiento de los mismos y las autoridades intervinientes, así como establece las normas específicas de la planificación urbana y sus instrumentos.

En cuanto a estas últimas, se establece la regulación en cuanto a la tramitación y aprobación de la planificación urbana regional, intercomunal, comunal, planes seccionales, límite urbano.

Asimismo, en cuanto a los permisos, se establecen permisos de interés ambiental, en el marco tanto del desarrollo de las normas de planificación territorial, como para el desarrollo de actividades particulares (por ejemplo, la calificación de zonas peligrosas, insalubres, contaminantes, molestas e inofensivas, lo que implica la intervención de otros organismos sectoriales, como en este caso lo sería la SEREMI de Salud), así como de proyectos de urbanización, loteos y subdivisiones, obras de salubridad como alcantarillados, construcción de viviendas sociales, etc.

4.- INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (“IPT”).

4.1.- Plan Regional de Desarrollo Urbano (“PRDU”).

Se encuentra definido en el artículo 30 de la LGUC, como aquel instrumento de planificación urbana regional que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones. Fija sus roles, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.(art 31 LGUC).

4.2.- Autoridades competentes.

a.- **Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo:** elaboran los PRDU, de acuerdo a las políticas regionales de desarrollo socio económicas. Sus disposiciones deben incorporarse en los PRIC, PRM y PRC.

b.- **Consejo Regional:** aprobará las disposiciones de los párrafos anteriores.

c.- **Intendente:** se promulgará mediante resolución el PRDU, la cual se publicará en el Diario Oficial, debiendo incluirse en la publicación el texto íntegro de los Lineamientos del Plan.

4.3.- Composición de los PRDU.

Los PRDU, están compuestos por (art 2.1.5 OGUC):

a.- **Una memoria explicativa:** que contiene aspectos técnicos y conceptuales del plan, justificación, objetivos, metodología, cumplimiento de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente, diagnósticos, fortaleza, debilidades para alternativas de estructuración territorial, grados de habilitación del territorio, áreas de influencia, materias de planificación e inversión, entre otros.

b.- **Lineamientos de desarrollo urbano regional:** Estructuración, conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales, definición de aquellos asentamientos, infraestructura de comunicación, sanitaria y energética, equipamiento, actividades productivas.

c.- **Planos:** que grafiquen lo contenido en el Plan.

Para su aprobación deben someterse al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

d.- **Permisos:** Los PDUR son de carácter orientador, por lo que no otorgan permisos específicos.

4.4.- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRIoM)

Definido en los Art 35 LGUC, como aquella Planificación Urbana Intercomunal, que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano.

Las funciones de estos IPT son:

a.- **En áreas urbanas:** Define los límites de extensión urbanas; define redes públicas 2.3.1 OGUC; define los terrenos para vías expresas, troncales y parques intercomunales, incluidos ensanches afectos a declaración de utilidad pública (art 59 LGUC); normas urbanísticas para infraestructura, actividades productivas, áreas verdes, intercomunal; densidades promedios y máximas con los cuales se deben regir los planes comunales; áreas de riesgo y no edificables (2.1.17 OGUC). Sin embargo los PRC, podrán aumentar o disminuir estas zonas; reconoce áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural (2.1.18 OGUC).

b.- **En el área rural:** Define áreas restringidas, áreas de riesgos o zonas no edificables; reconoce áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural; define la subdivisión predial mínima en el caso de Valparaíso, Santiago y Concepción; y establece usos de suelos para aplicación del art. 55 de LGUC.

4.5.- Autoridades competentes:

a.- **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo** respectiva: los elabora, con consulta a las Instituciones que integran la Administración del Estado que se estime conveniente y su aprobación deberá ajustarse al siguiente procedimiento:

Consulta a las **Municipalidades** involucradas; Cumplido este trámite, la **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo** remitirá el expediente completo del Plan Regulador Intercomunal a la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para su revisión e informe técnico, para luego de recibido dicho informe, enviarlo al **Gobierno Regional** con todos sus antecedentes para su aprobación; Será aprobado por el **Consejo Regional** y promulgado mediante resolución del **Intendente**, la cual será publicada en el Diario Oficial, debiendo incluirse en la publicación el texto íntegro de la ordenanza del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (art. 2.1.9 OGUC).

4.6.- Composición del PRloM.

El PRloM, se compone de:

a.- **Una Memoria explicativa:** con aspectos conceptuales y técnicos que justificaran la planificación adoptada, objetivos, fundamentos, metodología, antecedentes de cumplimiento ambiental, etc.

b.- **Una Ordenanza:** que contendrá las disposiciones reglamentarias.

c.- **Planos:** contenido gráfico.

Para su aprobación deben someterse al SEIA.

Actuales PRloM existentes: Metropolitano, Valparaíso y Concepción.

d.- **Permisos:**

Más que permisos lo que otorga este instrumentos es la regulación de desarrollo físico urbano y rural de las zonas de aplicación, definiendo los aspectos nombrados en los párrafos anteriores y entregándolos en su memoria, ordenanza y planos para su cumplimiento.

4.7.- Plan Regulador Comunal (PRC).

Definido en el art. 41 de la LGUC, como un instrumento constituido por un conjunto de normas, sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo (salvo los intercomunales) o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanístico.

Se compone de:

a.- **Una memoria explicativa:** que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas.

b.- **Estudio de Factibilidades:** de agua potable y alcantarillado para crecimientos demográficos, industrias y obras básicas proyectadas.

c.- **Ordenanza Locales:** Reglamentaciones.

d.- **Planos**

4.8.- Autoridades competentes.

a.- **Municipalidad:** Prepara el Plan. Elaborado el proyecto, el concejo comunal, deberá informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados, consultar la opinión del consejo económico y social comunal, exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del concejo comunal. El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. El proyecto aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva. Dicha secretaría ministerial dentro del plazo de sesenta días, contado desde su recepción, revisará el proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos. Si la comuna está normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el informe de la secretaría regional ministerial será remitido directamente al municipio, con copia al Gobierno Regional. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador será promulgado por decreto alcaldicio. Si el plan no se ajusta al PRloM, este será rechazado por la Secretaria ministerial de vivienda y urbanismo, emitiendo un informe negativo a la alcaldía, para que lo haga coincidir con este último o insistir en el cambio, en este último caso de deriva al Gobierno Regional, para que este se pronuncie.

Si no existiera un plan regulador metropolitano o intercomunal que incluya el territorio comunal, el informe de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo será remitido, al gobierno regional para su aprobación por el consejo regional, con copia al municipio. Aprobado el proyecto de plan regulador en la forma establecida en los tres incisos anteriores, será promulgado por resolución del intendente.

En los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales en que se fijarán la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

Los Planes Reguladores definen:

- Límite Urbano de centros poblados, dentro de ZEU del PRloM.
- Red Vial Estructurante: Vías Colectoras y de Servicio; Franjas afectas a utilidad pública.
- Parques comunales
- Zonificación en base a Normas Urbanísticas.
- Uso de suelo: salvo los intercomunales
- Sistemas de agrupamiento: aislado, continuo o pareado, etc.

-Coef de constructibilidad, ocupación de suelo, predial mínimo, adosamientos, alturas máximas, distanciamientos, antejardines, densidades máximas, estacionamientos, áreas de riesgo, recursos de protección por valor natural, reconocimiento y declaración de patrimonio.

Los planes reguladores comunales, deben ingresar al SEIA, para aprobación ambiental de este.

4.9.- Planes Seccionales.

Se definen como estudios más detallados del Plan Regulador Comunal, en que se fijarán la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones. (art 46 LGUC). En las comunas en que no exista Plan Regulador podrán realizarse Planes Seccionales, los que se aprobarán igual que los planes reguladores comunales. Son de carácter obligatorio a comunas de más de 50.000 habitantes, que cuenten con asesor urbanista, la de fijar las líneas de tipo de edificaciones, y aquellas que el MINVU, especifique con el fin de realizar obras públicas o expropiaciones.

Se componen de una memoria explicativa básica, una ordenanza local, que dan las condiciones mínimas de uso de suelo, edificación y trazado vial, y uno o más planos.

Los planes seccionales pueden fijar zonas de remodelación.

5.- LEYES ESPECIALES.

5.1.- Artículo 117 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones - Congelamientos Urbanísticos.

La LGUC permite 3 clases de congelamiento:

1. Congelamiento Genérico del artículo 62, que consiste en “los terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados”, es decir, el dueño de un inmueble no podrá aumentar el número de edificaciones por sobre lo permitido en el IPT correspondiente.
2. Declaratoria de utilidad pública de inmuebles, no permite aumentar el volumen de construcciones existentes a la fecha de aprobación del plan regulador respectivo.
3. Postergaciones de Permisos extraída del artículo 17 de la LGUC, el cual señala “Los permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones podrán postergarse hasta por un plazo de tres meses, cuando el sector de ubicación del terreno esté afectado por estudios sobre modificaciones del Plan Regulador Intercomunal o Comunal, aprobados por resolución del Alcalde. Esta postergación deberá ser informada previa y favorablemente por la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Este último tipo de congelamiento tiene por objetivo evitar la especulación inmobiliaria sobre sectores que serán afectados por una inminente modificación al Plan Regulador Comunal, lo cual afectaría las decisiones tomadas por parte del organismo planificador. Sin embargo, lo anterior afecta el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar actividades económicas establecidos en la constitución

Dentro del marco del SEIA se establecen permisos ambientales sectoriales mixtos que deben ser evaluados y aprobados durante el proceso de evaluación ambiental y posteriormente una vez obtenida la RCA favorable, se deben tramitar con el organismo respectivo. Para el caso de los permisos detallados a continuación, estos deben ser aprobados por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo correspondiente:

5.2.- Artículo 160. Permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos.

Este permiso se solicita con la finalidad de autorizar la subdivisión o urbanización de terreno rurales complementarios a alguna actividad industrial. Posee como principal requisito el garantizar la no generación de núcleos urbanos al margen de la planificación urbana y no generar pérdida o degradación del suelo.

5.3.- Artículo 161. Calificación de instalaciones industriales y de bodegaje.

Este pronunciamiento es exigible sólo para aquellos proyectos o actividades que se encuentran localizadas dentro de un área normada por un Instrumento de Planificación Territorial, con la finalidad de determinar que la actividad propuesta se encuentra en concordancia con lo planificado por la autoridad competente.

5.4.- Autorizaciones especiales.

Las autorizaciones especiales quedan a criterio del Director de Obras Municipales, por lo tanto, no existe normativa que regule la decisión tomada por éstos. El artículo 121 de la LGUC se refiere a autorizaciones especiales en terrenos destinados a uso público de acuerdo a lo establecido en un IPT, y en los cuales no pueden efectuarse nuevas edificaciones. El Director de Obras podrá autorizar nuevas construcciones y/o mejoras siempre y cuando el propietario renuncie mediante escritura pública a cualquier tipo de indemnización por parte del Estado al momento de ejecutarse la expropiación.

Por otro lado, el Director de Obras podrá autorizar la construcción de obras provisorias por un período máximo de tres años, la cual deberá ser retirada una vez vencido el plazo bajo responsabilidad del propietario.

6.- SIMILITUDES, DIFERENCIAS E INCOHERENCIAS

6.1.- Similitudes.

- Deben pasar por el SEIA para aprobación.
- Todas tienen como marco rector la LGUC y la OGUC, que regula y establece y define cada una de las normativas acá expuestas.
- En todas La Seremi Minvu tiene el rol vigilar e interpretar.
- Todas buscan en sí ordenar el uso del suelo y el territorio desde lo general a lo particular.

6.2.- Diferencias.

- Las LGUC y la OGUC, tienen un carácter más general, siendo su principal función orientar e identificar las normas urbanísticas aplicables, en cambio los IPT se adecuan más al territorio, estableciendo objetivos y alcances territoriales según espacio geográfico territorial que abarcan.
- Los PRDU son solo de carácter orientativo, y los PRloM y los PRC tienen un carácter regulador.
- Pese a que todos los instrumentos deben ser revisados por el MINVU, éste organismo aún no logra unificar la nomenclatura de zonificación utilizada, puesto que existen comunas que poseen IPT elaborados con anterioridad al proceso desarrollado por el organismo competente los cuales no se encuentran en proceso de actualización debido principalmente a la disponibilidad de recursos económicos en los distintos municipios.

6.3.- Incoherencias.

- Una de las principales inconsistencias que se pueden encontrar en los procesos e instrumentos de planificación urbana es la producida por las diferentes escalas de trabajo utilizadas durante el desarrollo de éstos.
- Los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos suelen poseer contradicciones entre sí e incluso presentar nomenclaturas de zonificación distintas, lo que genera dificultades al momento de interpretar el instrumento respectivo.
- El desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas, en los PRloM, es la regulación en el ámbito rural, este problema ha sido traspasado al instrumental urbano quedando toda la definición normativa de las áreas rurales de

carácter indicativo, no pudiendo la Seremi Minvu ejercer ningún tipo de regulación o criterio de desarrollo frente a este espacio no urbano.

- Como estas normativas son de carácter jerárquico, deben ser consistentes entre sí, sin embargo esto significa tener una coherencia de desarrollo, que vaya acorde a los tiempos en que se ejecutan, sin embargo muchos planes de desarrollo comunal a veces son obsoletos o visceversa, lo que complica la regulación del territorio. Por otro lado las modificaciones de ellos, así como sus actualizaciones son procesos largos que deben incluir permisos ambientales, que no son fáciles de llevar a cabo en tiempos razonables.
- A diferencia de lo que ocurre en el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el actual actúa a modo de ventanilla única donde se pueden obtener los permisos ambientales necesarios para la ejecución de una obra y/o actividad industrial. La normativa urbanística permite que varias autoridades tramiten permisos de forma paralela, lo que conlleva contradicciones e incluso la dilatación innecesaria en la ejecución de los proyectos.
- Los congelamientos urbanísticos afectan a través de la prohibición temporal dos garantías constitucionales: el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no se contraponga con la moral y las buenas costumbres bajo el argumento de evitar las especulaciones urbanísticas en zonas potencialmente afectas a modificaciones del Plan Regulador Urbano, esto último debe ser comprobable con la existencia de estudios en curso aprobados mediante resolución del alcalde. Dejando el ejercicio de estos derechos fundamentales a la existencia de estudios que acrediten una inminente modificación del Plan Regulador. La privación para ejercer los derechos fundamentales puede efectuarse bajo situaciones de excepcionalidad constitucionales en los cuales intervienen las más altas autoridades de éste país y previa autorización del Congreso estableciendo plazos breves para su término, debido a que se contraponen con el principio de libre disfrute de los derechos fundamentales, pese a esto los congelamientos urbanísticos son aprobados por medio de autoridades locales y bajo un periodo extenso de tiempo.

7.- CONCLUSIONES

La principal conclusión que se puede obtener es que los instrumentos de planificación vigentes en el país, no poseen unificación de criterios en cuanto a las zonificaciones propuestas lo que genera incongruencias al momento de realizar un análisis escalado. Los actuales instrumentos no han logrado solucionar los diversos problemas generados al interior de las ciudades (fragmentación, desigual distribución de servicios y áreas verdes, etc), debido a que la planificación se deja en manos del mercado inmobiliario y las decisiones son finalmente tomadas por el sector privado, los cuales no poseen una visión a largo plazo de

la forma de construir ciudades, si no que se centran principalmente en la reducción de costos y maximización de las utilidades.

Existen falencias en las escalas de trabajos que no permiten interpretar, ni desarrollar de forma efectivas los instrumentos de planificación.

La jerarquía de leyes y normativas muchas veces juega en contra al deber estar en concordancia, lo que no ocurre siempre, retrasando los procesos de ordenamiento del territorio.

Los directores de obras tienen demasiada discrecionalidad, quedando muchas veces a su criterio alguna especificación, como es el caso de los permisos provisorios, que a la larga tienen efectos en el desarrollo territorial, tal es el caso de los permisos provisorios para construir en bordes costeros, los cuales han sido cuestionados, desde que han ocurrido tsunamis o catástrofes naturales.

El no tener una ventanilla única y tener demasiados involucrados en la toma de decisiones, muchas veces enlentece los procesos en vez de agilizarlos.

8.- Bibliografía

- Decreto 458 DFL 458, Fecha Publicación 13-Abr-1976, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones
- Fernández, Richards. Derecho Urbanístico. Editorial Jurídica de Chile. 2008
- Fernandois Vöhringer, Arturo. Derecho de Propiedad y Postergaciones de Permisos Urbanísticos. Revista Chilena de Derecho, vol. 34 N0 2, pp. 319 - 343 [2007]

CERTEZA JURÍDICA EN PROYECTOS MINEROS Y CONVENIO 169 OIT
OCTUBRE 2018 RECM

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda la inversión minera, es fundamental en desarrollo y crecimiento económico del país, es por esto que hemos querido abordar la relación existente entre los proyectos de inversión minera con la entrada en vigencia del Convenio 169 de OIT.

Para su desarrollo hemos tomado en cuenta la relación que existe entre los pueblos originarios, la minería y estado; el territorio en que se desarrollan los proyectos; efectos de la inversión y las empresas por la implementación del convenio y la percepción ciudadana de la inversión.

En el desarrollo del trabajo hemos recurrido a revisiones existentes en las páginas web y luego sintetizado y analizado la información para terminar con una conclusión al respecto.

Por lo anterior se busca esclarecer el impacto que ha tenido sobre el desarrollo de proyectos mineros la aplicación en Chile del Convenio 169 de la OIT, con el fin de analizar si ha tenido una influencia sobre los proyectos de inversión y su paralización y/o judicialización.

2. Pueblos Originarios, Mineras y Estado de Chile: Aplicación del Convenio y su contexto.

La minería, como bien es sabido, constituye la principal actividad económica de nuestro país, concentrándose debido a sus características geográficas y geológicas en el Norte (regiones XV, I, II, III y IV) de Chile, territorio en el que viven pueblos indígenas, tales como los aymaras, quechuas y diaguitas.

En atención a lo anterior, la aplicación del Convenio 169 es un tema relevante que cruza a toda inversión minera, por lo que, para entender el contexto de su aplicación en nuestro país, es relevante analizar algunos puntos.

En primer lugar, en atención a lo relativamente reciente de la aprobación del Convenio 169 de la OIT (año 2008), existía un relativo desconocimiento por parte de los inversores en cuanto a los estándares normativos exigidos para llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas afectados, lo que ha traído como consecuencia que, al ser insuficientes las consultas, las comunidades indígenas judicializan el conflicto, lo que implica eventualmente la paralización en la ejecución de los proyectos, con las consecuencias económicas que ello conlleva, debido a los plazos que se manejan en los procesos judiciales y en el sistema judicial mismo.

Lo anterior se produce debido a que, en primer lugar, el Convenio 169 sólo establece estándares normativos generales para realizar la consulta indígena, correspondiendo a los distintos órganos del Estado el llevarlo a cabo. Por otro lado, recién mediante el Decreto 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social se vino a regular específicamente el procedimiento de consulta indígena. Esto quiere decir que, antes de esta regulación, los estándares para el procedimiento de consulta indígena eran bastante difusos, lo que contribuía a la judicialización antes mencionada. En la práctica, como para los proyectos mineros, y en atención a que conforme al artículo 11 letra c) de la Ley 19.300, y el artículo 7 del Reglamento del SEIA, en caso de que un proyecto afecte a pueblos indígenas éste debe someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, correspondiendo al SEA llevar a cabo esta consulta.

Por otra parte, el antiguo Reglamento del SEIA (Decreto 30 de 1997) no contemplaba mecanismo alguno de consulta indígena, estando este decreto vigente hasta la dictación del Decreto 40 de 2013 (actual Reglamento del SEIA), lo que dificultaba aún más la aplicación de los estándares de consulta del Convenio 169 para el desarrollo de los proyectos mineros.

Sin embargo, el actual Reglamento del SEIA, en su artículo 85, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 19.300, y el Convenio 169 de la OIT, señala que, para el caso de que el proyecto afecte a los pueblos indígenas, el SEA deberá:

“Diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. De igual manera, el Servicio establecerá los mecanismos para que estos grupos participen durante el proceso de evaluación de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones de que pudiese ser objeto el Estudio de Impacto Ambiental”.

En el proceso de consulta a que se refiere el inciso anterior, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta”.

De esta manera, el SEA, para cada procedimiento de consulta indígena, debe “diseñar y desarrollar” la consulta, atendiendo las particulares características del pueblo indígena respectivo, y para llevar a cabo esta consulta debe aplicar el Decreto 66, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de dicho decreto.

De esta forma, hoy en día tenemos un marco normativo a nivel legal y reglamentario que podría, eventualmente, evitar la judicialización de los conflictos entre pueblos indígenas y proyectos mineros, al establecer estándares claros para la aplicación del derecho a consulta indígena existente en el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, al ser esta normativa es reciente, todavía queda ver sus resultados para efectos de la relación entre los inversores mineros y los pueblos indígenas afectados por dichos proyectos.

Ahora bien, existen voces que analizan de forma pesimista la nueva normativa. Por ejemplo, desde PricewaterhouseCoopers (PwC) se ha señalado que *“si bien en marzo de este año el reglamento de consulta indígena fue aprobado, dicho reglamento aún mantiene los ‘grises’; es ahí donde se generan los espacios de judicialización, principalmente si se considera que dicho reglamento no contó con la aprobación de diferentes etnias del país”*⁵.

De todos modos, y sin perjuicio de los resultados concretos a los que dé lugar la nueva normativa, para que ésta dé resultados, además de la correcta aplicación que haga el SEA de ella. Respecto a los proyectos mineros, es menester que las empresas incorporen la consulta indígena en el diseño de sus proyectos, al respecto PWC señala que la minería *“se encuentran en general “al debe” en la incorporación de los procesos de consultas como parte integral de los diseños de sus proyectos [dado que] debieran considerar lo que opinan las comunidades en instancias en que los proyectos se encuentran terminados o sobre la base de relaciones viciadas [debido a que esto] puede tener repercusiones importantes en el desarrollo de dichos proyectos, y así lo demuestra la experiencia, y el portfolio de proyectos paralizados”*⁶

En definitiva, la relación entre los pueblos indígenas y la minería no ha sido pacífica, tanto por vacíos normativos, como por la falta de políticas públicas y corporativas para incorporar y desarrollar la consulta indígena conforme a los estándares establecidos por el Convenio 169.

⁵ Judicialización de proyectos y conflictos indígenas ¿Cómo evitarlos? PwC. 2014.

⁶ Pág. 16, Judicialización de proyectos y conflictos indígenas ¿Cómo evitarlos? PwC. 2014

[1] <<http://www.pwc.com/cl/es/prensa/prensa/2014/pwc-nuevos-proyectos-dependen-de-la-gestion-ambiental-y-social-de-las-empresas.html>> Consultado por última vez el 23 de diciembre de 2015

[2] Ídem.

3. Emplazamiento de Proyectos Mineros en espacios territoriales indígenas

Como se mencionó en el punto anterior, conforme a lo establecido en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente los proyectos de inversión que cumplan con ciertas características deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

En el anexo 1, se muestra los proyectos mineros con RCA favorable entre septiembre del año 2009 y diciembre del 2015 en Chile continental, incluyendo las siguientes tipologías de ingreso:

- D.S 95 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
 - i.) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas, comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos estériles
 - i.1) Extracción de pozos o canteras
 - i.2) Extracciones en un cuerpo o curso de agua
 - i.3) Extracciones de turba
 - i.4) Proyecto de desarrollo minero sobre 5000 tons/mens
 - i.5) Proyectos de desarrollo minero de petróleo y gas

- D.S 40 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente
 - i.) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas, comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda.
 - i.1) Proyectos de desarrollo minero sobre 5.000 ton/mes.
 - i.2) Prospecciones y exploraciones.
 - i.3) Proyectos de disposición de residuos y estériles.
 - i.4) Proyectos de desarrollo minero de petróleo y gas.
 - i.5) Proyectos de extracción de áridos y greda.
 - i.6) Extracciones de Turba

Antes de la entrada en vigencia del proyecto se habían aprobado 1184 proyectos mineros y rechazados 47.

Desde la entrada en vigencia del Convenio 169 en Chile, se han aprobado 1567 proyectos mineros ingresados bajo los literales detallados anteriormente, de los cuales, un porcentaje menor se localiza en Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) o en territorios con merced indígena. Para el mismo periodo, se rechazaron solamente 70 proyectos mineros ingresados a tramitación (anexo 2), de los cuales 12 se localizan en territorios ADI o mercedes indígenas.

Sin embargo, el poseer una RCA favorable no es garantía de poder comenzar las obras de un proyecto. Desde la entrada en vigencia del Convenio, se ha generado incertidumbre con respecto a la validez de las resoluciones de calificación ambientales y los procesos desarrollados durante la tramitación ambiental. Lo cual se debe principalmente, a problemas con la regulación vigente y en cómo llevar a cabo buenas relaciones comunitarias, particularmente la consulta indígena (Corvalán, 2015).

PwC (2014), desarrolló un estudio sobre la gestión de impactos sociales y ambientales en proyectos de inversión de las empresas mineras y de energía en Chile donde señala que la región de Atacama es aquella que posee una mayor cantidad de proyectos paralizados por conflictos con las comunidades, generados principalmente por un mal manejo por parte de los privados y/o porque las comunidades han sentido que no se ha cumplido a cabalidad con el Convenio.

4. Efectos en la inversión y las empresas por la implementación del Convenio 169

4.1 Implementación del Convenio: efectos sobre los proyectos de inversión.

La implementación de la consulta indígena ha significado no solamente la posibilidad incorporar nuevos mecanismos de participación, sino que a su vez ha llevado a los inversionistas a tener en cuenta un nuevo factor al momento de evaluar la implementación y puesta en marcha de un proyecto de inversión. Al respecto, son varias voces las que han señalado que la implementación del Convenio ha aumentado el nivel de incertidumbre en la tramitación ambiental de un proyecto.

Si bien hoy en día las empresas se encuentran más preparadas para enfrentar los procesos de consulta, se trata de una materia aún incipiente. De hecho, un estudio de percepción realizado por la consultora PwC, en la cual se encuestó a empresas del rubro minero y energético, da cuenta que un 65% de las empresas no cuenta con un plan de acción para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio 169, aun cuando el 97% considera que el éxito de nuevos proyectos depende en gran medida de la gestión ambiental y social. Como señala el mismo estudio *“no solo se demuestra una vez más, que las empresas, pese a considerar fundamental para el éxito de sus proyectos de inversión el cumplimiento del convenio 169, aún no han traducido esa percepción en la gestión metódica de la problemática.”*

Independiente de la razón que motive la incertidumbre, sea por falta apego y preparación de las empresas a lo dispuesto al Convenio 169 o por el legítimo derecho de las comunidades de impugnar una decisión, lo cierto es que desde el año 2009 la inversión que se encuentra detenida ha ido aumentando progresivamente. Si bien la paralización se explica por una multiplicidad de factores, se destaca que para el año 2013 el 24% de los proyectos se encontraban en dicho estatus era exclusivamente por conflictos derivados directamente de la aplicación del convenio 169^[2].

Fuente: Catastro de Proyectos de Inversión. Sofofa.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos del Estado por otorgar mayor certeza jurídica a la inversión mediante la dictación del nuevo reglamento del SEIA, el citado estudio de PwC da cuenta que el 91% de las empresas estima que se trata de una medida insuficiente para minimizar la judicialización de los proyectos producto de conflictos con los pueblos indígenas.

4.2 Efectos directos la implementación del Convenio

Según señala un estudio encargado por la propia OIT⁷, aproximadamente veintitrés mil quinientos millones de dólares en proyectos de inversión han debido enfrentarse al Convenio 169 desde el año 2009 a octubre de 2014 en Chile, considerando proyectos judicializados por esta causa, otros que han enfrentado procesos de judicialización y posterior consulta indígena, otros que sin haber experimentado procesos de judicialización, han sido consultados, proyectos que habiendo sido consultados, han sido impugnados judicialmente, y finalmente, proyectos para los cuales el estudio vislumbra la necesidad de desarrollar procesos de consulta en los próximos meses.

Respecto a la distribución por tipología, el estudio profundiza señalando que 34 de estos proyectos corresponden a proyectos de energía (generación o transmisión), 14 a proyectos mineros, 15 a proyectos de infraestructura y 13 a otro tipo de proyectos considerando proyectos pesqueros, industriales, forestales, o medidas relacionadas a proyectos de planificación territorial.

Fuente: Estudio OIT.

4.3 Judicialización por Convenio 169 y efectos sobre proyectos de inversión minera

Por otro lado, en cuanto a la judicialización, el estudio en comento, señala que de los 45 proyectos que se encuentran en esta situación, 16 corresponden a proyectos de generación o transmisión de energía, 12 a proyectos mineros, 6 a proyectos de infraestructura y 11 a otro tipo de proyectos. Sobre este punto, el autor del estudio destaca que prácticamente todos los proyectos mineros identificados como proyectos con alguna relación con el Convenio N° 169 de la OIT, han sido judicializados, cuestión que se repite a su vez en los proyectos categorizados como "otros".

Fuente: Estudio OIT.

Con todo, respecto al éxito o fracaso de la judicialización de los procesos llevados por el Convenio 169, cabe destacar lo señalado en 2013 por el ex Jefe de División Jurídica del SEA, José Adolfo Moreno, quien da cuenta que, de los recursos presentado en esta materia, el 18.18% son acogidos y el 59.09% son rechazados. En contraste, de los recursos presentados por otras materias no relacionadas al Convenio, pero si a proyectos de inversión, el 11.70% son acogidos y el 81.38% son rechazados⁸. Independiente del resultado, sin duda se produce un efecto negativo en las expectativas de inversión, dado que, hasta su resolución definitiva, no existe certeza si el proyecto es finalmente viable.

5. Percepción ciudadana de la inversión y el Convenio 169

Si bien la minería tiene un papel central en la Economía Chilena, lo que entre otros factores se ha sustentado en un marco jurídico que ha asegurado estabilidad y seguridad de la inversión, la comprensión frente al impacto que tiene la industria en términos de desarrollo y

⁷ Estudio de Caso Chile. Convenio N° 169 de la OIT y la consulta a los pueblos indígenas en proyectos de inversión. Matías Obogabir. OIT. 2014

⁸ Mesa Redonda, Magister en Medio Ambiente, Gestión, Evaluación y Derecho Ambiental. Universidad Finis Terrae. José Adolfo Moreno. 2013

bienestar humano ha quedado menos clara⁹. En este respecto, la industria minera también ocupa una posición central en el discurso político y social de Chile, con lo que refleja una relación más complicada entre la industria, el gobierno y la sociedad civil. En los últimos años ha quedado en evidencia que estamos frente a un nuevo contexto social. Desde la perspectiva de las relaciones entre las comunidades indígenas y las empresas, este nuevo contexto presenta los siguientes rasgos:

(i) Comunidades indígenas mejor organizadas internamente y con otras comunidades, y más conscientes de sus derechos; (ii) Progresivo agotamiento del modelo asistencialista con que muchas compañías enfrentan sus relaciones con las comunidades indígenas; (iii) Percepción por parte de las comunidades indígenas de que existe asimetría en sus relaciones con las compañías, particularmente en lo que se refiere a la distribución del poder en la toma de decisiones que les afectan; (iv) Brecha entre lo que la industria considera como legal y suficiente para el desarrollo de sus proyectos, y lo que las comunidades estiman como suficiente para el respeto de sus derechos y mejoramiento de su calidad de vida; y (v) Preeminencia de una lógica de oposición, por parte de algunas comunidades indígenas, frente a los proyectos y actividades que desarrollan los privados¹⁰.

Existen varias razones que permiten sostener que los pueblos indígenas y las empresas no solo pueden coexistir sin conflictos, sino además cooperar eficazmente para beneficio mutuo:

(i) Los pueblos indígenas en no pocos casos han desarrollado históricamente las mismas actividades que llevan adelante las industrias con que se relacionan. Es el caso de la minería, de la que hay numerosos vestigios precoloniales a lo ancho y largo de América Latina. (ii) No existe un obstáculo insalvable que impida a los pueblos indígenas establecer vínculos cooperativos con los emprendimientos que se proyectan en su vecindad, en particular aquellos asociados a la extracción de recursos naturales. (iii) Esta cooperación no se reduce solo a las oportunidades de trabajo directo o indirecto que estos proyectos generan —existe evidencia comparada de comunidades indígenas que han desarrollado emprendimientos de distinta escala, por ejemplo, formando empresas colaboradoras—, sino también al propósito ya visto de hacer partícipes a los pueblos indígenas de los beneficios derivados de dichos proyectos.

La propuesta 'Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida' da cuenta de esta visión de un modo que se hace cargo por igual de los impactos positivos y negativos de la actividad empresarial: "Las empresas mineras, y su diálogo con las comunidades susceptibles de ser afectadas, deben orientarse prioritariamente a la creación de valor compartido. Ello supone que las empresas inviertan" en "hacer partícipes a los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los beneficios directos e indirectos de la actividad minera en el territorio cuyos recursos comparten, mediante acuerdos constructivos, conforme a los mecanismos legales y reglamentarios previstos al efecto" (Bande et al., 2014).

⁹ Parra, C. and Franks, D. (2011) Monitoring social progress in mining zones—the case of Antofagasta and Tarapacá, Chile. Paper presentado en SRMining: Primer Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Social en la Minería, 19-21 Octubre, Santiago, Chile.

¹⁰ Donoso, Sebastián. / (2014) Temas de la Agenda Pública Año 9 / No 73 / noviembre 2014. Centro de Políticas Públicas UC. Empresas y comunidades indígenas: el nuevo escenario que plantea el Convenio 169 de la OIT.

6. CONCLUSIONES

Desde la entrada en vigencia del Convenio 169, han existido una serie de proyectos judicializados, por parte de comunidades indígenas, lo que ha significó paralización de mucho de ellos. Creemos que una de las posibles causas de estas judicializaciones, es por una parte que hay una ley muy nueva, que necesita aún un periodo de adaptación e interiorización y ajuste de manera que se den directrices claras de los estándares a utilizar, más allá de lo meramente normativo. Por otro lado también se hace necesario que para evitar futuros conflictos con comunidades indígenas los proyectos sean abordados por los titulares desde su diseño y no solamente a modo consultivo o informativo para la etapa de ejecución y operación, de manera de poder realizar una convivencia sana y efectiva para ambas partes involucradas.

Por otro lado nos llama profundamente la atención que los titulares de las empresas mineras, señalen que una parte importante del éxito y concreción de los proyectos mineros tienen relación con el ámbito social y ambiental, pero que sin embargo el 65% de ellas, dice no contar con planes de acción para el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, creemos por tanto que es deber de las empresas no solo reconocer esta importancia, sino que interiorizarlas y abordarla de manera efectiva y eficiente.

La obtención de las RCA positiva, antes y posteriormente a la entrada de la vigencia del Convenio, no ha sido significativa, como se puede ver en las estadísticas de este informe, sin embargo lo que sí ha aumentado y va en incremento es la incerteza jurídica que se tiene de estos proyectos, ya que la mayoría, por no decir casi todos, con alguna relación con el convenio 169 de la OIT, han sido judicializados, con esto se paraliza la inversión minera, influyendo en la obtención de créditos y formas de financiamientos de los proyectos, debido a que a pesar de pasar por todos los procesos establecidos en SEIA, la judicialización implica muchas veces paralización, nuevas consultas o modificaciones. Por lo que si bien hoy en día tenemos un marco normativo legal y reglamentario, que debería eventualmente evitar la judicialización de los conflictos entre los proyectos mineros y pueblos indígenas, estos lamentablemente no se ha logrado, creemos que para lograr efectivamente que no ocurra la judicialización y la incertidumbre en la inversión que ello conlleva, se deben mejorar aspectos a nivel de Estado, ya que aún persisten ciertos vacíos legales o decretos como el 66 que aún es muy nuevo y que debe irse mejorando a medida que se va ganando experiencia en el tema, por otra parte el sector minero debe invertir desde el inicio del diseño del proyecto en participación ciudadana, especialmente la indígena por su apego a la naturaleza y la percepción que se tiene de está.

Para finalizar podemos decir, que si bien el convenio requiere algunos ajustes y aún es muy nuevo, pensamos que la convivencia entre pueblos indígenas y desarrollo minero, si es posible, si se mejora el marco legal y reglamentario, evitando la judicialización, así como una real conciencia de la empresa minera, que fije su objetivo no solo hacia la aprobación de los proyectos, sino más bien hacia la cooperación mutua y adoptando planes desde un comienzo.

LITERATURA CITADA

Abogabir, Matías. Estudio de Caso Chile. Convenio N° 169 de la OIT y la consulta a los pueblos indígenas en proyectos de inversión. OIT. 2014

Corvalán San Martín, Claudia (2015) La implementación de "la consulta" del convenio 169 de la OIT en Chile: las implicancias para la gran minería. Tesis para optar al Grado Académico de Magister en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, 2015.

Donoso, Sebastián. //(2014) Temas de la Agenda Pública Año 9 / No 73 / noviembre 2014. Centro de Políticas Públicas UC. Empresas y comunidades indígenas: el nuevo escenario que plantea el Convenio 169 de la OIT.

Moreno, José Adolfo. Mesa Redonda, Magister en Medio Ambiente, Gestión, Evaluación y Derecho Ambiental. Universidad Finis Terrae. 2013

PricewaterhouseCoopers. (2014). Judicialización de proyectos y conflictos indígenas: ¿Cómo evitarlos? Santiago: PricewaterhouseCoopers Consultores, Auditores y Compañía Limitada

Parra, C. and Franks. D (2011) Monitoring social progress in mining zones—the case of Antofagasta and Tarapacá, Chile. Paper presentado en SRMining: Primer Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Social en la Minería, 19-21 Octubre, Santiago, Chile.

COMISIÓN DE UNIDA DE MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA SENADO
(1 DE OCTUBRE DE 2018)

TABLA: CONTINUAR CON EL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO
NACIONAL FORESTAL Y MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES,
BOLETÍN N°11.175-01:

1) EXPOSICIÓN CAROLINA SCHIMDT, MINISTRA DE MEDIO AMBIENTE:

Previo a la exposición, la **Senadora Allende** informa que se podría invitar a expertos de México para que cuenten la experiencia en ese país sobre la implementación del Servicio de Biodiversidad mexicano. Se discuten próximos invitados a la Comisión.

Parte la Ministra explicando que el Ejecutivo apoya el establecimiento de un SBAP junto a un Sernafor.

Expone sobre las principales características del SBAP. Explica que el SBAP es la última parte pendiente en la implementación de la institucionalidad ambiental establecida en 2010, en la Ley N° 20.417.

Esta institucionalidad incluye los Tribunales Ambientales, la Superintendencia de Medio Ambiente, entre otros.

El proyecto crea además el SNAP, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Actualmente las AP las administra CONAF, en conjunto o con apoyo del Consejo de Monumentos Nacionales, el MMA, Sernapesca y Subpesca.

Es indispensable contar con un Servicio público especializado en el cuidado de la biodiversidad. La OCDE, en 2005, hizo el punto de que Chile no cuenta con un Servicio de esta naturaleza. En 2016 volvió a apuntar a la misma falencia.

La creación del SBAP viene dado también por lo señalado en la Ley N° 20.417, que mandata la creación, en sus artículos transitorios, del SBAP.

Debe crearse también un sistema único de áreas protegidas, que permita una mirada sistémica de administración.

Hay vacíos normativos que deben cubrirse, en particular respecto del control de especies exóticas invasoras, protección de humedales, cumplimiento de la Convención de Washington (parques nacionales sólo pueden ser modificados o desafectados por ley).

Explica cómo se dará el traspaso en materia de los trabajadores de CONAF, pues muchos pasarán a trabajar en el nuevo SBAP.

Se explican las garantías para los trabajadores traspasados (por ej. no podrá menoscabarse la relación laboral, ni podrá significar la pérdida del empleo; no podrá significar menos remuneraciones, etc.).

Se explica cómo se indemnizarán los años de Servicios, pues se les considerará los años trabajados en CONAF, como si hubieran trabajados en el mismo SBAP.

El SBAP tiene un carácter coordinador, respecto de las instituciones que tiene manejo en materia de Recursos Naturales. No se impondrán trámites adicionales a los titulares de Planes de Manejo de RRNN.

Senador Sandoval: Se generará una discusión respecto del SBAP en relación al Sernafor. Pues el Sernafor será un ente muy debilitado.

En este tema hay que verlo con calma, para escuchar a los expertos que puedan ilustrar sobre el tema de las áreas silvestres, de cómo ha trabajado la CONAF en materia de las áreas silvestres protegidas.

Senadora Aravena: Le consulta al Ministerio de Agricultura, sobre la operación del traspaso de los trabajadores que laboran en las áreas silvestres protegidas, cómo va a darse ese traspaso, cómo van a operar los funcionarios en un Ministerio nuevo, con otras prioridades y políticas.

El **subsecretario de Agricultura** reconoce que será un tema complejo, y que la inquietud es válida.

Senadora Allende: no se puede seguir con la actual dispersión, pues se está fallando en la protección de la biodiversidad. No se ha podido hacer un seguimiento de las especies en peligro que existen en el país.

Es fundamental avanzar, pues esto está en el programa de gobierno, y el desafío es que la institucionalidad se fortalezca.

Senador Castro: Le parece bien la creación del SBAP, pero a lo senadores les corresponde analizar este traspaso de atribuciones y de funcionarios. Que este traspaso se dé de manera correcta. Hay un traspaso de CONAF al Sernafor, y de CONAF al SBAP.

El primero es más sencillo, y el segundo será evidentemente más complejo.

Ministra Schmidt: Reitera las razones por las que se deben crear el SBAP y el Sernafor, y que debe avanzarse en estos temas. Explica cómo se dará, y en qué plazos se traspasarán las áreas protegidas.

Explica que es indispensable una mirada única, integral y desde lo público de la protección de la biodiversidad. Tal mirada integral es básica para la correcta gestión y cuidado de la biodiversidad.

Es importante separar el cuidado de la biodiversidad y de las áreas protegidas de la gestión de áreas más productivas del país.

Se amplía el plazo en una semana para presentar indicaciones para el Sernafor.

Senador Galilea: Está de acuerdo con la separación de la función productivo-forestal (Sernafor) y del cuidado de la biodiversidad y de protección de AP (SBAP)

Le llama la atención cómo está planteado el SBAP y el SNAP. El SBAP es un Servicio, y bajo él se pone un "Sistema", lo que es algo único en la institucionalidad del E°. En tal sentido, el SNAP tiene que ser parte integrante del SBAP.

Ministra responde que el "Sistema", es decir, el SNAP, no es otra institución, no es una nueva institucionalidad o una nueva institución, sino que es sólo un conjunto de AP, las que quedan directamente bajo el SBAP.

Senadora Allende: Cita el artículo 54 del proyecto en que se crea el SNAP.

Senadora Órdenes: Debe apoyarse financieramente a las AP, pues la administración de éstas es paupérrima.

2) Exposición Fundación Terram (Flavia Liberona):

Hace un recuento cronológico de los hechos legislativos, y prácticos más importantes y que llevaron a la presentación de los proyectos Sernafor y SBAP.

Explica la Política Forestal, incluidos el Consejo de Política Forestal, creado en marzo de 2015, y la Política Forestal establecida en el Decreto N° 12 de Agricultura, en abril de 2017.

Analiza en detalle de los aportes financieros estatales al actual SNASPE (Sistema Nacional de Áreas Silvestres y Protegidas)

Señala que el aporte estatal al SNASPE no alcanza para cubrir los sueldos de los trabajadores de dicho Sistema.

Explica la historia previa a la presentación del SBAP.

Propone la creación de un sistema nacional de áreas protegidas públicas y privadas, terrestres y marinas.

Considera que el presupuesto previsto para el SBAP y SNAP es insuficiente para que cumplan sus labores adecuadamente.

Subsecretario de Agricultura explica que el financiamiento de CONAF proviene de dos fuentes distintas, por lo que lo planeado por Flavia Liberona es incorrecto, al menos en lo que respecta a los sueldos de los guardaparques.

Senadora Allende: Se muestra en desacuerdo con lo afirmado de que la creación del SBAP significará un retroceso en materia de biodiversidad.

Resalta la importancia de lograr la conformidad de los trabajadores, y de aclarar sus dudas. Lo anterior es clave para avanzar en ambos proyectos de ley, Sernafor y SBAP.

Senador Sandoval: Señala que, para la implementación del SBAP, del SNAP y Sernafor, el tema financiero es esencial.

Se levanta la sesión.