

MA N° /2018

Señora  
Marcela Cubillos Sigall  
Ministra de Medio Ambiente Mediante  
San Martín N° 73  
Santiago

24 JUL 2018

**REF.:** Normas Secundarias de Calidad Ambiental para la protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del río Valdivia.

De nuestra consideración:

En el marco del procedimiento sobre Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia ("Anteproyecto de NSCA de Valdivia"), actualmente en curso, cumpla con manifestar a usted nuestra preocupación con la forma en que se ha venido desarrollado este procedimiento, que consideramos no se ha ceñido a la normativa vigente en esta materia ni a los pronunciamientos de los tribunales de justicia en la materia referidos al proceso previo que dio origen a la anulación de la norma tanto por el Tercer Tribunal Ambiental como por la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el Anteproyecto de NSCA de Valdivia carece de fundamentos técnicos que le permitan cumplir un propósito ambiental definido y acorde con la realidad socio económico de la cuenca y, además, abiertamente incumple lo que ordenó el Poder Judicial.

Como es de su conocimiento, el DS N°1 del Ministerio de Medio Ambiente ("MMA"), publicado en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 2015, que estableció la Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia, fue objeto de sendos recursos de reclamación interpuestos por CODEPROVAL y Celulosa Arauco, entre otros interesados, que fueron acogidos por el Tercer Tribunal Ambiental ("TA") y ratificado por la Excm. Corte Suprema en Julio de 2017, declarando la invalidez de la referida norma secundaria.

Con el supuesto propósito de intentar dar cumplimiento a lo ordenado por dichos fallos, en diciembre de 2017 el MMA decidió insistir con una norma prácticamente idéntica, y elaboró un nuevo Análisis de Impacto Económico y Social del Anteproyecto de Normas Secundarias de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales de la Cuenca del río Valdivia ("AGIES"). Así, entendió erradamente que bastaba con ajustar el anterior AGIES sin efectuar análisis alguno respecto de los parámetros y límites normados (los que se mantuvieron prácticamente inalterados respecto de la norma anulada), cuestión que derechamente tuerce la esencia de lo determinado por los tribunales.

Los principales incumplimientos normativos del nuevo Anteproyecto NSCA de Valdivia que han sido observadas durante el proceso de consulta, son las siguientes:

## I. Deficiencias por falta de objetivo ambiental.

1.- El nuevo Anteproyecto no tiene un objetivo claro ni fundamento de protección ambiental en base a consideraciones científicas objetivas, limitándose a establecer exigencias que no tienen un correlato que consten en el expediente, lo que resulta arbitrario y evidencia falta de motivación del acto administrativo. En ese sentido, es llamativo que el respaldo metodológico del nuevo Anteproyecto esté desactualizado y omita un análisis acabado de antecedentes posteriores al año 2009, algunos tan importantes como los últimos estudios realizados por la Universidad Austral de Chile sobre monitoreo ambiental del Humedal del río Cruces y sus tributarios<sup>1</sup>. Esta falta de fundamento del nuevo Anteproyecto es un indicio de la carencia de un propósito ambiental definido, que se manifiesta en la carencia de objetivos de protección ambiental específicos para la cuenca de Valdivia, en atención a su actual realidad cultural, social y económica.

2.- El nuevo Anteproyecto persigue la recuperación de las características históricas de los tramos intervenidos de la cuenca<sup>2</sup>, introduciendo determinados parámetros que, desconociendo su actual realidad socioeconómica, pretenden –según se declara-, *beneficiar principalmente a los sectores relacionados con la mantención de hábitats y desarrollo de oportunidades de recreación, turismo (espacios naturales asociados a sistemas hídricos) y provisión hídrica para distintos usos*". Esto evidencia una utilización de un instrumento de gestión ambiental para un objeto diferente al que les es propio (desvío de la finalidad de la norma de calidad ambiental).

## II. Deficiencias de los parámetros utilizados que dan cuenta de errores metodológicos.

3.- El nuevo Anteproyecto de NSCA de Valdivia incluye parámetros que no están recogidos en normas internacionales, omitiéndose en el expediente una referencia a los fundamentos de su inclusión e idoneidad para cumplir con los objetivos de la norma. Asimismo, se ha incluido parámetros cuyos límites son idénticos o menores a los límites de detección según las metodologías de determinación de la calidad de las aguas, lo que los hace imposibles su medición, denotando la falta de fundamento de este intento normativo.

4.- En este mismo sentido, a pesar de la complejidad de la cuenca que es objeto de la NSCA, el nuevo Anteproyecto no ha considerado en su análisis la relevancia que tienen los aportes provenientes de los cuerpos lacustres ubicados aguas arriba de la primera área de vigilancia. Especialmente preocupante es la carencia de parámetros para medir la calidad del agua de los lagos Riñihue, Panguipulli, Calafquén, Pirihueico, Neltume, Pellaifa y Pullinque, cuyos aportes en la cuenca son relevantes. Las consecuencias de la intervención antrópica que presentan estos cuerpos lacustres, especialmente los lagos Panguipulli y Calafquén, se proyectan en el mediano plazo como fuentes difusas que presentarán valores superiores a lo establecido en la norma de emisión para cuerpos de agua superficiales (DS N°90/00), lo que impactará el tramo correspondiente al río San Pedro, fuertemente influenciado por estos aportes provenientes de

---

<sup>1</sup> Tampoco se han considerado las bases de datos desarrolladas por el Centro de Ciencias Ambientales EULA de la Universidad de Concepción, ("Línea de Base Ambiental" y "Programa de Seguimiento Ambiental") que representan la calidad de agua del ecosistema fluvial del curso superior del río San Pedro, específicamente en el tramo de río localizado entre la desembocadura del Lago Riñihue y la ciudad de Los Lagos.

<sup>2</sup> Informe Técnico (pág. 3905) y Presentación Depto. De Conservación Ecosistemas Acuáticos División Recursos Naturales del MMA (enero 2018 pág. 3881).

zonas sin resguardo normativo (parámetros), lo que impedirá una clara identificación y control de las fuentes difusas.

### III. Deficiencias procedimentales que afectan la motivación del acto.

5.- El Informe Técnico NSCV<sup>3</sup> fue elaborado y publicado después del nuevo Anteproyecto, lo que es inadecuado si el propósito del Informe es precisamente sustentar desde el punto de vista técnico - científico los contenidos del Anteproyecto. En efecto, de acuerdo a la normativa vigente, los estudios técnicos y económicos que dan fundamento a las exigencias descritas en la norma de calidad, deben producirse antes de dictación de la referida norma<sup>4</sup>. Por consiguiente, el procedimiento de elaboración de una norma de calidad tiene una secuencia temporal establecida por ley, en que los estudios y análisis son previos y fundante del Anteproyecto, lo que en este caso no se ha cumplido.

6.- En la elaboración del nuevo Anteproyecto no se han recogido adecuadamente los principios de eficiencia y de gradualidad - establecidos en la Ley N°19300 como guías del procedimiento administrativo para la dictación de normas de calidad ambiental -, y que se hacen operativos por intermedio de los informes de impacto económico y social y por la participación pública y privada.

### IV. Deficiente cumplimiento del dictamen jurisdiccional que anuló el Anteproyecto.

7.- El nuevo Anteproyecto, salvo por un ajuste mínimo relacionado con el parámetro Zinc, es idéntico al que fue anulado por el Tercer Tribunal Ambiental y por la Excm. Corte Suprema. Esto derechamente constituye un desacato del fallo anulatorio. En este sentido, es desconcertante e inquietante lo señalado en la parte considerativa del nuevo Anteproyecto, al indicar que la única objeción realizada por los Tribuales al DS N°1/2015 del MMA es el cuestionamiento al nivel fijado como límite para el Zinc. En efecto, los vicios que motivan la nulidad del Anteproyecto son varios y apuntan principalmente a la imposibilidad de determinar la proporcionalidad del acto reclamado por no existir antecedentes sociales y económicos que permitan verificar que los beneficios sociales superan a los costos sociales.

---

<sup>3</sup> Informe Técnico Consulta Pública Normas Secundarias de Calidad Ambiental para la protección de las Aguas

Continetales Superficiales de la Cuenca del río Valdivia, publicado el 22.01.18.

<sup>4</sup> El artículo 32 de la Ley 19300 establece las etapas mínimas del procedimiento para la dictación de normas de calidad ambiental, indicando que éstas son las siguientes: (i) análisis técnico y económico, (ii) desarrollo de estudios científicos, (iii) consulta a organismos competentes, públicos y privados, (iv) análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. El artículo 40 de la misma Ley señala que el MMA deberá proponer facilitar y coordinar la dictación de normas de emisión para lo cual deberá sujetarse a las etapas señaladas en el artículo 32 referido y al Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión (DS MMA N°38/13) que establece en su Artículo 6° que *“El procedimiento para la dictación de las normas de calidad y de emisión, comprenderá las siguientes etapas: desarrollo de estudios científicos, análisis técnico y económico, consulta a organismos competentes, públicos y privados, y análisis de las observaciones formuladas. Todas las etapas deberán tener una adecuada publicidad”*. Por su parte el Artículo 14 del decreto señala que *“Recibidos los estudios científicos y antecedentes requeridos, se analizará la suficiencia de los mismos. Si los estudios son suficientes, se elaborará el anteproyecto en el plazo que reste para cumplir los doce meses a que se refiere el artículo 12. Si los estudios son insuficientes, el Ministro podrá solicitar estudios complementarios”*.

## V. Deficiencias del AGIES por falta de motivación.

8.- El nuevo Anteproyecto no está debidamente motivado porque el nuevo AGIES ajustado carece a su vez de motivación al no considerar análisis adecuado del impacto económico y social de la norma. Esta falta de razonabilidad puede producir un impacto negativo en las actividades económicas y sociales de la región, que no han sido dimensionados responsablemente.

9.- La evaluación económica contenido en el AGIES del nuevo Anteproyecto da cuenta de una incorrecta interpretación de las exigencias establecidas en los artículos 32 y 40 de la Ley 19300 y del DS N°38/2013, cuando señala que la implementación de una norma de calidad solo genera una obligación legal y un costo económico para el Estado (monitoreo y fiscalización), pero no para los agentes económicos, bajo el supuesto errado de que no existen costos directos de abatimiento que sean consecuencia inmediata de la referida norma. Agrega que los titulares de instalaciones solo se verán obligados una vez que existiendo la norma, se sobrepasen los límites establecidos en ella, gatillando el establecimiento de un plan de prevención y/o descontaminación, que será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas<sup>5</sup>. De esta forma, solo cuando se sobrepasen los límites establecidos en la norma de calidad, y luego de una nueva AGIES que será necesaria para evaluar el respectivo plan, se deberán evaluar los costos – beneficios para los titulares. Esta interpretación constituye una elusión a la obligación legal y un desacato a lo ordenado por la Excm. Corte Suprema, por las siguientes razones:

- La norma de calidad es la causa mediata del costo en el que deberán incurrir los titulares, porque es la que fija el estándar. El cumplimiento o incumplimiento de la norma (causa inmediata) está absolutamente condicionada por el contenido de la norma. En otras palabras, el costo que deberá asumir el titular viene determinado por el estándar de la norma de calidad, siendo el incumplimiento un asunto consecencial y predecible. Esto evidencia que el análisis de los costos directos de abatimiento que tan ligeramente se ha omitido del AGIES, es fundamental para darle completitud al Anteproyecto.
- El propósito del AGIES en esta etapa es precisamente evaluar los costos sociales de la norma. Para ello, debe existir un levantamiento y análisis de la información sobre las instalaciones existentes en la cuenca. Sin esta información no se cumple el propósito de una de las etapas previstas en el procedimiento para la dictación de la norma<sup>6</sup>.

10.- Asimismo, el AGIES debe contener una evaluación efectiva de los costos y beneficios que implica la promulgación de la norma de calidad propuesta, incluyendo las fuentes existentes, los riesgos para la población, para los ecosistemas y especies. Este análisis del impacto económico y social, es el que permite ajustar los parámetros y límites a exigir, con el fin de lograr un balance entre los costos y los beneficios que concierne la implementación y posterior cumplimiento de la norma secundaria.

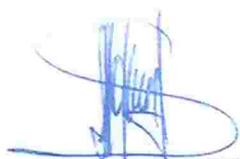
Por las razones anteriormente señaladas, es que solicitamos al Ministerio de Medio Ambiente que dé cumplimiento al fallo del Tercer Tribunal Ambiental, ratificado por la Excm. Corte Suprema,

<sup>5</sup> Pág. 3577-3578 AGIES NSC Valdivia.

<sup>6</sup> El análisis general del impacto económico y social, según el Art 15 del DS N°38/13, consiste precisamente en identificar los "riesgos para la población, ecosistemas o especies afectadas" para lo cual se deben evaluar los costos que implique la norma ambiental para los titulares de las fuentes o actividades reguladas.

corrigiendo o reiniciando el procedimiento de elaboración de Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia, de acuerdo a la normativa vigente. Hacemos presente que, el cierre del actual procedimiento para la elaboración de esta norma –que ha sido tan deficiente-, constituye una verdadera oportunidad para rencausar este importante proceso normativo en beneficio de la región de los Ríos.

Sin otro particular, se despide atentamente,



PABLO HOFFMANN LEON  
PRESIDENTE  
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGION DE LOS RIOS  
CODEPROVAL