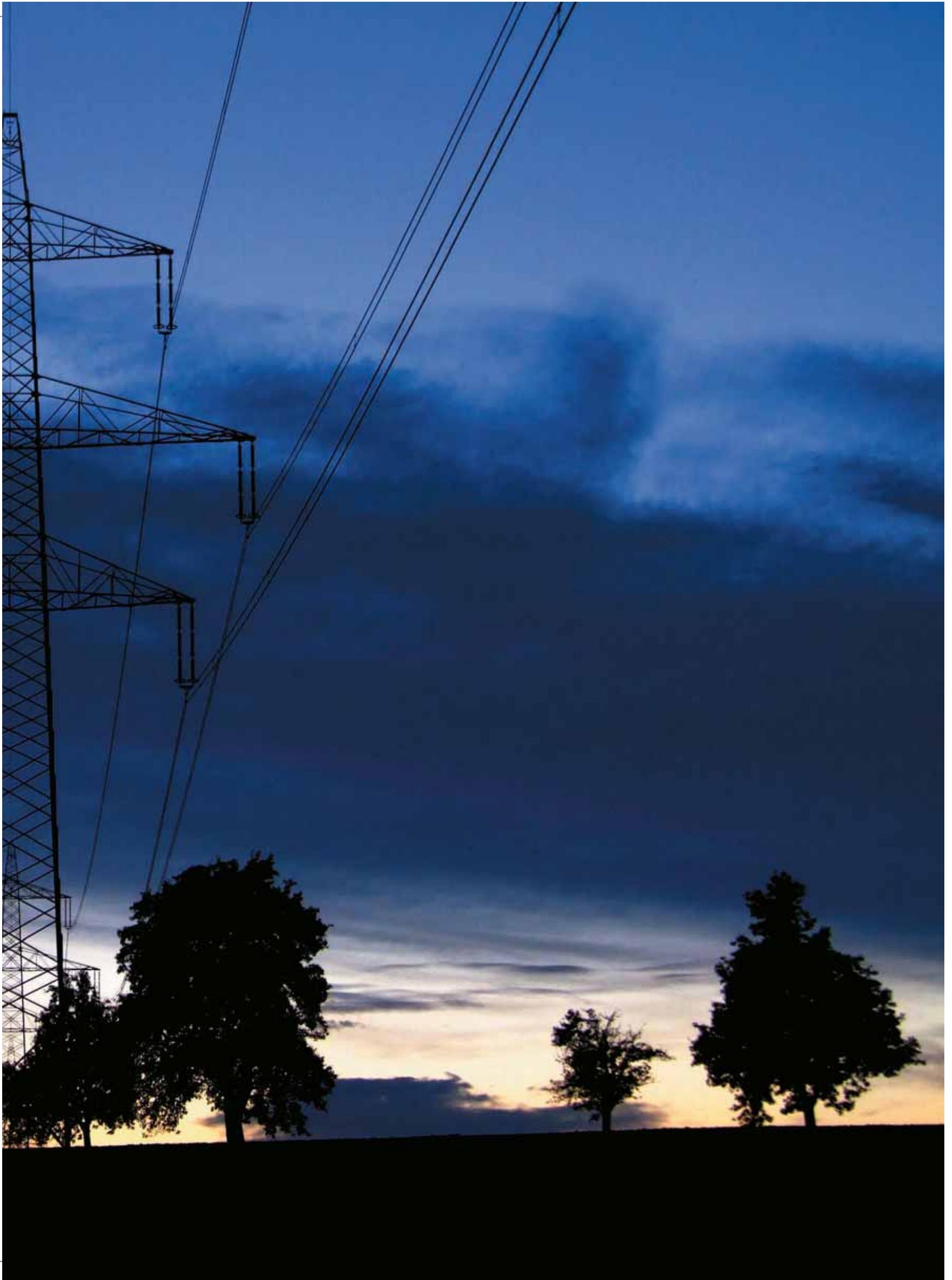


UN LARGO Y COSTOSO PROCESO

HOY, EN CHILE, CONSTRUIR UNA RED DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DEMORA EL DOBLE DE TIEMPO QUE HACE DOS DÉCADAS Y ES CADA VEZ MÁS CARO. LOS TRÁMITES PARA OBTENER UNA CONCESIÓN SON LENTOS Y LOS PRECIOS A PAGAR POR UNA SERVIDUMBRE DE PASO PUEDEN ALCANZAR HASTA EL 35 % DEL VALOR DE UN PROYECTO. A FINES DE 2010, EL GOBIERNO ENVIÓ UN PROYECTO DE LEY PARA ACELERAR Y CLARIFICAR ESTE PROCESO. PERO PUEDE SER QUE NO SEA SUFICIENTE PARA ENFRENTAR EL FUTURO.

POR **JORGE VELASCO** FOTOS **VIVI PELÁEZ**



El objetivo de Chile de alcanzar el desarrollo en la próxima década presiona también a la infraestructura eléctrica. Los inconvenientes, sin embargo, no están en la generación: actualmente, hay proyectos aprobados o que se están construyendo por unos 12 mil megawatts, que alcanzarían a cubrir la futura demanda. El problema principal radica en cómo esa energía será transportada hacia los centros de consumo.

“Esta situación impone una fuerte presión en las redes eléctricas, debido al aumento de la demanda y el incremento de la confiabilidad, producto de la industrialización que el desarrollo conlleva. Ambos aspectos requieren la construcción de nuevas líneas para transportar la energía y abastecer la creciente demanda y el consecuente enmallamiento (varias líneas convergentes) para incrementar o mantener la confiabilidad”, explica Boris Muñoz, ingeniero civil eléctrico y gerente general de la consultora Sysred.

Las autoridades están trabajando en ello. El sistema de transmisión troncal tiene una planificación central y se expande de acuerdo a un estudio que dirige la Comisión Nacional de Energía (CNE). La Ley Corta I de 2004 dispuso que, cada cuatro años, la CNE licitaría, adjudicaría y supervisaría un Estudio de Transmisión Troncal (ETT), que valoriza las instalaciones existentes y entrega una planificación de inversiones en transmisión para los siguientes cuatro años. La última versión del mismo estipula una inversión estimada de mil millones de dólares para el próximo periodo, quedó concluida a fines de 2010 y está siendo analizada por la CNE para emitir un informe técnico.

Al mismo tiempo, cada año el Centro de Despacho de Carga (CEDEC) de cada sistema troncal (SIC o SING) revisa el ETT en conjunto con los operadores del sistema y propone modificaciones. La revisión para 2011 consiste en un ambicioso plan de inversiones en transmisión eléctrica. El estudio, plantea Juan Manuel Contreras, secretario ejecutivo de la CNE, “recoge la experiencia de este último tiempo, respecto

de los plazos para la construcción de líneas y subestaciones, con lo que se ha diseñado un cronograma de obras factible de ser implementado”. Contempla 21 obras por una inversión de US\$ 877 millones, que se licitarán este año.

Pero puede ser que eso no sea suficiente. La incertidumbre en los plazos y las dificultades en la construcción de las líneas pueden jugarle en contra a los nuevos proyectos. “Hoy día, las pérdidas que están sufriendo muchos actores son muy importantes... Si no se perfecciona el sistema de transmisión como una herramienta eficaz y no se flexibilizan los plazos y la calificación de los casos de fuerza mayor por parte de la autoridad de una manera más expedita, el interés por participar en los procesos de licitación de obras nuevas va a disminuir”, dice Fernando Abara, vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Fiscalía de Transelec, la empresa de transmisión de energía eléctrica más importante del país.

Construir una línea de transmisión es cada vez más largo y costoso. Hace dos o tres décadas, el proceso demoraba entre dos y tres años desde el inicio de la ingeniería. Hoy, en cambio, tarda entre cinco y seis. “Los plazos están condicionados por aspectos ambientales y sectoriales que han llevado a duplicarlos y lo más probable es que éstos se incrementen en el futuro”, dice Boris Muñoz. Ante los atrasos, las empresas de transmisión deben pagar costos adicionales en boletas de garantía, multas, costos de congestión en los generadores y menores ingresos al retardar el inicio del cobro de los peajes a las empresas generadoras.

La causa principal de las demoras radica en la lentitud para adjudicar las concesiones de transmisión eléctrica y, específicamente, en la forma en que la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) resuelve los problemas presentados al imponer los derechos de servidumbre de paso en aquellos terrenos por donde transitarán las líneas.

LAS CONCESIONES

Una línea de transmisión eléctrica debe recorrer varios kilómetros y enfrentar los

intereses de una gran cantidad de propietarios. A diferencia de otras concesiones establecidas en la legislación, las concesiones eléctricas de generación y transmisión no constituyen un título habilitante para desarrollar la actividad: no se necesita una concesión para llevar a cabo un proyecto y, en teoría, con la autorización del dueño del predio es suficiente. Pero ésta es una tendencia que va en declive. “Hace cinco o seis años, el 80 o 90 % de las servidumbres se constituían voluntariamente. Hoy día es al revés: no llegamos a acuerdo con el 90 % de los propietarios”, afirma Fernando Abara.

La concesión, explica el abogado, si bien no es un requisito para realizar las obras de transmisión, es un instrumento que habilita al concesionario para imponer una servidumbre de paso. “Imponer una servidumbre es forzar el hecho de que se pueda pasar una línea por ahí, indemnizando adecuadamente a los propietarios”, comenta Pedro Miguel, consultor senior de System, consultora especializada en estudios técnicos y económicos de energía.

Y es que, a diferencia de lo que –por ejemplo– ocurre con la concesión de una carretera, acá no es el Estado el dueño de los terrenos, sino los privados. Entonces, “hay que negociar uno a uno, caso a caso. No existe la declaratoria de interés nacional o interés público de la red. Eso significa una negociación muy compleja”, apunta Javier Hurtado, gerente de estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.

El otorgamiento de concesiones eléctricas definitivas se realiza mediante decreto supremo del Ministerio de Energía, por orden del Presidente de la República, por un plazo indefinido. El procedimiento se inicia con una solicitud que se presenta ante el Ministerio de Energía, con copia a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), quien se pronuncia sobre su admisibilidad en un plazo de 15 días. De ser admisible, se ordena publicar un extracto de la solicitud por dos veces en un diario de circulación nacional, y la solicitud en el Diario Oficial el día 1° o 15° del mes. Así también, se notifica a los afectados con planos

especiales de servidumbre que acompañan la solicitud y a la DIFROL (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado) y/o al Ministerio de Bienes Nacionales, de ser necesario. Los afectados e interesados tienen 30 días, desde la notificación o bien desde la publicación en el Diario Oficial, para formular oposiciones y observaciones. Una vez que se contestan las oposiciones, la SEC emite un informe que va al Ministerio de Energía. Éste dicta el decreto de concesión, que va a trámite de toma de razón a la Contraloría General de la República.

Actualmente, todo este proceso está demorando de dos a tres años.

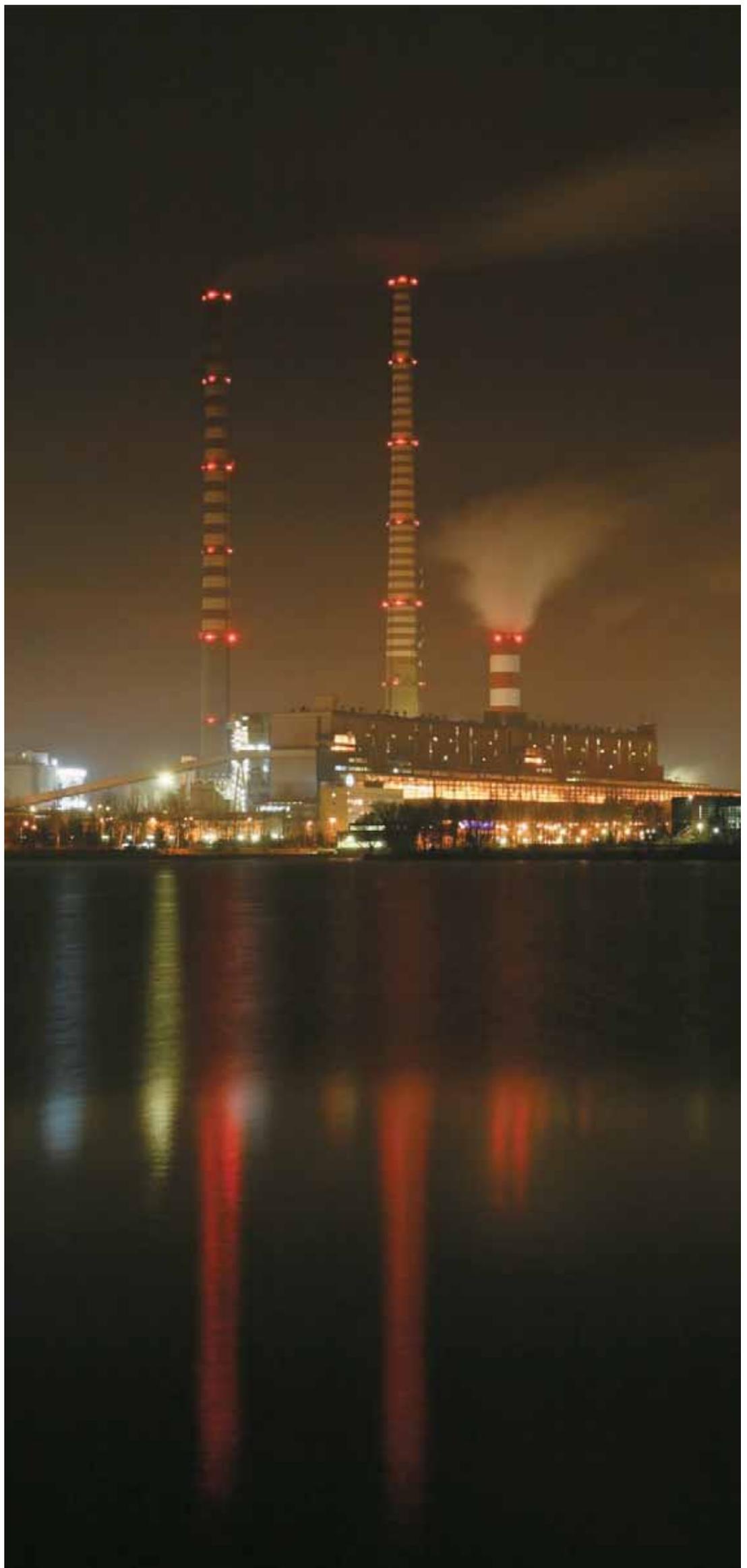
SERVIDUMBRES DEMOROSAS

Al disminuir drásticamente el número de acuerdos voluntarios entre propietarios y empresas de transmisión, éstas últimas han debido apelar a los decretos de concesión. Y hacerlo tiene diversas implicancias. La primera de ellas es haber estructurado un catastro de propietarios por donde va a pasar la línea, para así notificarlos. Pero saber quiénes son resulta difícil y notificarlos es extremadamente complejo. Hay que ir terreno por terreno, informando sobre el paso de las líneas. Puede haber una propiedad que pertenece a muchos comuneros, dueños de terrenos que viven en el extranjero, sucesiones o bien, simplemente, que las personas no quieran ser encontradas.

Después aparecen las negociaciones. Y es que el derecho a imponer servidumbre no implica imponer un valor del terreno. Por ello, según Transelec, el precio por las servidumbres de paso hoy llega fácilmente al 35 % del costo total de un proyecto de transmisión y hasta puede ser tan alto como el de la misma construcción. A veces, incluso, los propietarios solicitan que les paguen más sólo por ese pedazo de terreno que por lo que vale todo el predio. “El problema está en cuál es el precio justo: el que había antes de que apareciera la línea o el valor que toma el terreno en el momento en que tú anuncias que viene una línea. Ese tema no está bien resuelto. Ahí parte el conflicto”, apunta Pedro Miguel.

Las especulaciones pueden llegar a tal punto que existen personas que, sin tener ningún vínculo real con los predios, solicitan servidumbres mineras –que son subterráneas- para así obtener recursos adicionales. Lo anterior, explica Fernando Abara, tiene como consecuencia la paralización judicial de los proyectos con medidas que, casi siempre, son desechadas por los tribunales de justicia pero que entorpecen la puesta en marcha.

Uno de los derechos que otorga la obtención del decreto de concesión es el acceso a la



“El problema está en cómo hacer que este procedimiento sea mucho más expedito, de manera de conciliar los derechos de los particulares de ser debidamente indemnizados con la construcción de una línea indispensable para poder ejercer el servicio público”, explica Fernando Abara, vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Fiscalía de Transelec.



Comisión de Hombres Buenos. Ésta es designada por el Gobierno y tiene como misión tasar la propiedad por donde pasará la servidumbre. Escucha a los afectados, visita el terreno y emite un informe, que es enviado a la SEC. La Comisión fija un valor de la propiedad y éste se puede aumentar hasta en 20 % para así entregarle una propuesta económica al afectado. Y aunque el propietario puede no estar de acuerdo, la resolución faculta a la empresa de transmisión a depositar el dinero en los tribunales y tomar posesión material del predio. Es decir, entrar a trabajar al recinto.

Sin embargo, el proceso es demoroso. La Comisión de Hombres Buenos es pequeña —está formada por tres personas—, sus integrantes no tienen dedicación exclusiva (son expertos con diversos trabajos) y no alcanzan a abordar simultáneamente a varios afectados en un plazo corto de tiempo.

TRÁMITES AMBIENTALES

A todo esto hay que sumarle los trámites ambientales que, por lo general, se realizan en forma paralela. Las líneas de transmisión tienen impactos menores en el medio ambiente, si se las compara con una central de generación. Muchas líneas, sobre todo aquellas más pequeñas de 110 mil o 220 mil volts, incluso se pueden construir sólo con una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Pero cualquiera sea la índole del permiso —DIA o Estudio de

Impacto Ambiental (EIA)—, éste debe existir para comenzar las obras.

Nuevamente, los contras están en los tiempos que demora obtenerlos. Según el estudio “Identificación de Dificultades en la Tramitación de Permisos del Sector Eléctrico”, elaborado por el Ministerio de Energía en 2010, los tiempos de tramitación promedio de proyectos de transmisión de energía eléctrica aprobados mediante EIA alcanzan a 204 días corridos y 132 días corridos cuando son presentados mediante DIA.

“La Ley Ambiental hace lo que tiene que hacer, en cuanto a lo que cautela. Pero el problema está en los plazos. Una DIA se supone que está en 120 días, y un estudio en 180. Pero la verdad es que la primera demora 250 días y el segundo, un año o más”, dice Pedro Miquel.

También está la Ley de Bosque Nativo. Ésta establece que el Bosque Nativo de Preservación es casi intocable, salvo que se acrediten algunos elementos: que se es concesionario, que el proyecto sea declarado de interés nacional por un comité especial, demostrar que es imprescindible y que la corta excepcional que se está solicitando no amenaza la continuidad de la especie. “Con esos cuatro requisitos pueden darte el permiso de corta excepcional de bosque nativo de preservación. El problema, que se lo hicimos presente al gobierno anterior y en el que ahora se está avanzando un poco más, es que la concesión demora un promedio de tramitación de 24 a 36 meses. Por lo tanto, si tengo que

acreditar la calidad de un concesionario para conseguir el permiso de corta excepcional, tengo que primero esperar 36 meses para tener la concesión en la mano y entonces ir a tramitar el permiso. Hay una secuencialidad muy dañina”, explica Fernando Abara, de Transelec.

CAMBIOS A LA LEY

Las autoridades, dicen los expertos, deben ser más flexibles ante los inconvenientes involucrados en la realización de los proyectos, en especial para aquellas obras de expansión establecidas en el Estudio de Transmisión Troncal; es decir, en obras planificadas por el mismo Gobierno. “La clave es conciliar el servicio público con el derecho de propiedad. Los proyectos se están demorando demasiado. No hay ningún proyecto que se esté ejecutando dentro de plazo. El problema está en cómo hacer que este procedimiento sea mucho más expedito, de manera de conciliar los derechos de los particulares de ser debidamente indemnizados con la construcción de una línea indispensable para poder ejercer el servicio público”, explica Fernando Abara.

El gobierno, nuevamente, está trabajando en ello. A fines de 2010, el ministro de energía presentó un proyecto de ley para modificar el procedimiento para otorgar concesiones eléctricas. En el mensaje enviado al Senado, reconoce que “de un tiempo a esta parte, se ha podido constatar que el trámite concesional presenta una serie de

problemas que lo entran innesariamente, retrasando de esta forma el otorgamiento de las concesiones y, por ende, el desarrollo más adecuado de los proyectos eléctricos”.

El proyecto, explica Juan Manuel Contreras, secretario ejecutivo de la CNE, contempla medidas que apuntan a la racionalización y agilización de los plazos para otorgar concesiones, la implementación de más de una comisión tasadora que reemplazará a la Comisión de Hombres Buenos y que tendrá plazos establecidos para su tasación, y la racionalización del sistema de notificaciones de los procedimientos: se amplían las vías de notificación que se pueden utilizar y, una vez agotadas, se puede recurrir a la notificación por aviso.

También se permitirá la tramitación de las solicitudes de concesión eléctrica de manera paralela a las autorizaciones o permisos que exijan leyes especiales (como la de Bosque Nativo), cuando éstas requieran la calidad de concesionario del solicitante. “En general –explica Contreras– se trata de un proyecto que busca establecer los equilibrios necesarios entre el derecho de los interesados en llevar a cabo proyectos energéticos, de atravesar predios y terrenos particulares y fiscales, y los dueños de estos terrenos para ejercer los derechos que les da la ley eléctrica de recibir un justo precio por el gravamen que implican las servidumbres de paso, principalmente de las líneas de transmisión”.

En Transelec reconocen varios de los avances que implica este proyecto, como la ampliación de las vías para notificar a los afectados, las causales de oposición o la posibilidad de formar más de una Comisión Tasadora. Pero podría mejorar todavía más. Entre otros aspectos, agregan, habría que especificar cuándo una vía de notificación se

encuentra agotada, que se defina claramente el concepto de “interesado” en un proyecto para así evitar que se interpongan personas sin vínculos reales con el mismo, y establecer que las oposiciones deben basarse en causas legales para que realmente se analice la admisibilidad de las mismas. La Comisión Tasadora, a su vez, podría nombrarse desde el inicio del proceso, cuando la solicitud de concesión es admitida. De esta manera, no habría que esperar a que la concesión esté otorgada para que la Comisión actúe.

Una de las soluciones pasaría por que el Estado utilice herramientas para expropiar terrenos y entregarlos a las concesionarias, tal como ocurre con las carreteras. Pero, para ello se necesitan corredores de transmisión. “Hay que identificar a priori cuáles pueden ser los corredores geográficos por los cuales se podrían construir líneas de transmisión, de manera tal que la discusión respecto de los permisos, servidumbre, estudios de impacto ambiental asociados a estos corredores puedan ser hechos de

El derecho a imponer servidumbre no implica imponer un valor del terreno. Por ello, según Transelec, el precio por las servidumbres de paso hoy llega fácilmente al 35 % del costo total de un proyecto de transmisión y hasta puede ser tan alto como el de la misma construcción.

CORREDORES DE TRANSMISIÓN

Pero, a pesar de que los diversos actores reconocen que estas modificaciones van en la dirección correcta, se necesita algo más. “Creemos que hay que hacer un cambio más radical en el mediano y largo plazo”, afirma Fernando Abara. “Para este tipo de proyectos deben haber algunas decisiones en que haya una injerencia pública en algún momento. Eso falta. Eso ha atrasado los proyectos por muchos años. Ése es el mayor cuello de botella”, agrega Javier Hurtado, de la CChC. Según la opinión de los ejecutivos de Transelec, el proceso para otorgar una concesión de transmisión eléctrica no debiera exceder los ocho meses y alcanzar unos doce meses en total para comenzar las obras. Pero, ¿cómo lograrlo?

forma previa a que se comience a desarrollar un proyecto propiamente tal”, dice Rodrigo Castillo, director ejecutivo de Empresas Eléctricas A.G.

“El proceso de construcción de nuevas líneas –agrega Boris Muñoz– requiere una planificación de largo plazo, de modo de utilizar adecuadamente los escasos corredores por los cuales construir nuevas líneas”. Se deben planificar los sistemas eléctricos en un horizonte de 20 a 30 años para emprender las obras con suficiente antelación, opina el gerente general de Sysred. Así se tendría certeza de la disponibilidad de líneas de transporte y de las capacidades disponibles. De esta forma, la construcción de nuevas centrales sería un tema de exclusiva competencia entre generadores para abastecer la demanda. El desafío, en consecuencia, está en cómo idear un mecanismo para hacerlo. **EC**