



**RECURSO DE RECLAMACIÓN EN EL SEIA:  
EVALUACIÓN DEL PERIODO 2014 AL 2018**

**POR: FRANCISCO CONTRERAS PIDERIT**

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo  
para optar al grado Académico de Magíster en Derecho Ambiental

**PROFESOR GUÍA:**

**SR. EDESIO CARRASCO**

Octubre 2019  
SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de fragmentos de esta obra para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

## **Resumen**

La Ley 19.300 establece un recurso especial para la reclamación administrativa de las Resoluciones de Calificación Ambiental, (RCA) a través del cual se puede proceder a la impugnación de estas. Del análisis de la serie histórica, se puede observar que de las reclamaciones administrativas se presentan principalmente contra RCA, o exigencias contenidas en ellas, por los titulares de los proyectos/actividades sometidos a evaluación, siendo las reclamaciones de observantes en el Proceso de Participación Ciudadana (PAC) una proporción menor del total de reclamaciones, incluso post Ley 20.417. Mediante dos interpretaciones de la Corte Suprema, se fijó el marco de competencias del Consejo de Ministros y del Director Ejecutivo del SEA para la reclamación administrativa especial.

Para el periodo de estudio (2014-2018) se observó que el número de reclamaciones se encontraban dentro de los promedios históricos, pero que se concentran en tipologías de ingreso diferentes a las registradas en la serie histórica, y que dan muestra de cambios en los giros económicos en el país, así como la distribución territorial de estos.

En el análisis del procedimiento propiamente tal, se observó un no cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa, así como el uso de la autoridad de las facultades de entregadas por la corte suprema, ejecutando la modificación de

exigencias o la motivación de las RCAs, retrotrayendo el proceso de evaluación ambiental, calificando en base a nuevos antecedentes los Proyectos, entre otros.

Con los antecedentes expuestos se concluye que el procedimiento administrativo ha cumplido su función de ejercer tutela, control administrativo o de supervigilancia de acuerdo a lo mandatado por la norma.

Así mismo, la investigación registró el no cumplimiento de los plazos establecidos en la norma para la admisibilidad de la impugnación, como de la resolución terminal del procedimiento.

## Índice

1. Introducción.....	2
2. Antecedentes Generales de la Reclamación Administrativa del SEIA .....	5
2.1 Breve Contexto de la Reclamación Especial de las RCAs .....	5
2.2 Estadísticas Generales del Funcionamiento del SEIA.....	7
3. Reclamación Administrativa de las RCAs .....	15
3.1 Antecedentes Normativos .....	15
3.2 Ejemplos Sobre Resoluciones Administrativas y Judiciales .....	19
3.2.1 Resoluciones Administrativas a Recursos de Reclamación (1997-2013) .....	19
3.2.2 Jurisprudencia de Tribunales .....	22
3.3 Evaluación de los recursos de reclamación entre los años 2014 y 2018 .....	25
4. Conclusión.....	38
5. Bibliografía .....	41

## 1. Introducción

La Ley 20.417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2016, modificó la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, en una serie de aspectos sustantivos, entre los cuales se destaca el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, para adaptar la institucionalidad ambiental chilena a los requerimientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Así mismo, la Ley 20.417 modificó el sistema de reclamación contra las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCAs) asociadas a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), creando un órgano colegiado denominado Comité de Ministros (CM), el cual posee como única y exclusiva función la de conocer los recursos administrativos que se presenten en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)<sup>1</sup>. Con lo anterior, el marco de acción de citado CM se restringe a las reclamaciones del representante del proyecto/actividad, de los observantes de la PAC, y contra las resoluciones que modifiquen un EIA de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 quinquies de la Ley. Así también se

---

<sup>1</sup> ROJAS CALDERÓN, CHRISTIAN. 2015. Análisis de Recursos Administrativos Atingentes a la Institucionalidad Ambiental, en el Marco de la Comisión Asesora Presidencial que evaluará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)” 55 pp.

incorpora la Participación Ciudadana (PAC) en los EIA en el caso de existir modificaciones sustantivas al proyecto original en las adendas<sup>2,3</sup>.

Otra modificación de importancia se refiere a la inclusión de un proceso de PAC a las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) que posean cargas ambientales, incluyendo la posibilidad de que los participantes de la PAC también tuvieran acceso a la reclamación administrativa contemplada en la Ley 19.300 (en adelante la “Ley”). Esta reclamación debe ser presentada ante el Director ejecutivo del recién creado Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Con lo anterior, el Director ejecutivo es el responsable de conocer las reclamaciones administrativas interpuestas contra las RCAs de las DIAs, presentadas por los responsables de los proyectos/actividades y por los participantes de la PAC.

---

<sup>2</sup> El Mensaje presidencial N° 352-356, del 5 de junio de 2008, menciona que: “...*el proyecto obliga a someter a un nuevo proceso de participación a los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos que, producto de las adenda, se han modificado sustantivamente, suspendiendo el plazo de tramitación con tal objeto. La situación actual demuestra que las personas sólo participan en la etapa inicial y dado los incentivos de funcionamiento en la evaluación, regularmente esos proyectos terminan siendo diferentes en la etapa de aprobación, lo que ciertamente transforma en irrelevante la participación de la comunidad*”

<sup>3</sup> De acuerdo a Costa y Belmmi (2017) previo a la modificación de 2010, la PAC era “i) solo era procedente respecto de proyectos ingresados por Estudios de Impacto Ambiental; ii) solo se contemplaba una vez respecto del proyecto, sin existir la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento ante modificaciones sustanciales; iii) solo era procedente respecto de organizaciones con personalidad jurídica y de personas naturales directamente afectadas; y iv) se contemplaba solo una reclamación administrativa en contra de las RCA cuando las observaciones realizadas no hubiesen sido debidamente ponderadas”.

Actualmente, se encuentra en tramitación en el congreso nacional un proyecto de ley que reforma el SEIA, que entre otros, proyecta la eliminación de la instancia recursiva contenida en el artículo 20 de la Ley, estableciendo que las reclamaciones serán sólo del tipo contencioso administrativo.

Es en este contexto, es que la siguiente investigación tiene por objetivo la descripción y evaluación del funcionamiento de la reclamación especial a las RCAs contenidas en la Ley, abarcando el periodo entre los años 2014, entrada en vigencia del DS 40/12 del MMA, Reglamento del SEIA, hasta el año 2018 inclusive, a fin de entregar información cualitativa y cuantitativa sobre las reclamaciones como acto terminal del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental.

Para lo anterior, el documento expone las características jurídicas de la reclamación especial, el comportamiento temporal de las reclamaciones desde la entrada en vigencia del SEIA, el procedimiento de reclamación, la principal jurisprudencia administrativa y judicial, el análisis cualitativo y cuantitativo de las reclamaciones del periodo de estudio, y la discusiones y conclusiones en base a los resultados de la investigación.



## **2. Antecedentes Generales de la Reclamación Administrativa del SEIA**

### **2.1 Breve Contexto de la Reclamación Especial de las RCAs**

De acuerdo a los artículos 2 y 10 de la Ley 18.575, Ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en Chile las resoluciones administrativas pueden ser impugnadas a través de procedimientos administrativos llamados comúnmente recursos de reclamación<sup>4</sup>. Este tipo de recursos poseen la particularidad de que son presentados por el interesado ante la misma autoridad que los dictó o ante el superior jerárquico. De acuerdo al artículo 1 y 11 de la Ley 18.575 y del artículo 59 de la Ley 19.880, Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, estas instancias pueden revisar la legalidad, oportunidad y conveniencia de la resolución impugnada. Así mismo, también se pueden impugnar actos administrativos mediante el recurso ordinario de revisión, el cual posee un carácter excepcional, en el cual se pueden ser revisadas las decisiones de la administración sólo por las causales expresas establecidas en el artículo 60 de la Ley 19.880.

---

<sup>4</sup> FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. (2011). "Los procesos administrativos en el Derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso" [online]. 2011, n.36. pp.251-277.

Es en este contexto, en que la normativa asociada al Sistema de Evaluación ambiental (SEIA), incorporó una fase recursiva administrativa de carácter especial<sup>5</sup>, que puede ser catalogado como un recurso administrativo no tradicional<sup>6</sup> (Silva, 2019), y con cuya existencia los recursos administrativos ordinarios contenidos en la Ley 19.800 (reposición y jerárquico) no son procedentes contra las resoluciones administrativas terminales del SEIA, no pudiendo actuar con ello la Ley 19.800 de forma supletoria<sup>7</sup>. En base a la perspectiva del recurso, Insunza<sup>8</sup>, citando a Bermúdez, menciona que el recurso especial (recurso de reclamación) contenido en la Ley 19.300 podría ser catalogado como de revisión, por cuanto puede confirmar o invalidar el acto administrativo impugnado por razones de ilegalidad y/u oportunidad.

Así mismo es importante destacar que la resolución que termina el procedimiento de reclamación posee un carácter de terminal sobre el procedimiento de

---

<sup>5</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge (2014). "Fundamentos del Derecho Ambiental" 2° edición. . (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 552 pp.

<sup>6</sup> SILVA BARRÍA, Yeni. (2019). "Recursos Administrativos en el SEIA". (Rubicon Editores). Pp 168.

<sup>7</sup> El Dictamen 47.491 del 2005 de la CGR señala que *"En mérito de todo lo expuesto, corresponde concluir que los actos administrativos de los referidos Intendentes son susceptibles de ser impugnados mediante el recurso jerárquico previsto en los artículos 10° de Ley N° 18.575 y 59 de Ley N° 19.880, a menos que incidan en procedimientos especiales (...) que contemplen instancias particulares de revisión o en los cuales aparezca claramente que la intención del legislador fue radicar determinadas facultades exclusivamente en dichos Intendentes."*

<sup>8</sup> INSUNZA, Ximena. (2014). Punta Alcalde: El riesgo de Extender los Límites. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales. (5), pp 393-422.

evaluación ambiental<sup>9</sup>, no siendo aplicable ningún tipo de recurso administrativo, quedando sólo la impugnación contenciosa administrativa como vía de reclamación.

## **2.2 Estadísticas Generales del Funcionamiento del SEIA**

De acuerdo a estadísticas del SEA<sup>10</sup>, desde el año 1992<sup>11</sup> hasta el año 2018, ingresaron a evaluación ambiental un total de 21.442 proyectos<sup>12</sup>, con un monto de inversión aproximado de 556.016 MMUSD.

A nivel temporal (Gráfico 1), el número de proyectos/actividades ingresados a evaluación ambiental se puede dividir en cuatro periodos en base a un criterio asociado al número de ingresos. El primero de ellos abarca los ingresos voluntarios desde el año 1992 al año 1996, en donde se encontraba en vigencia un instructivo presidencial para la evaluación de impacto ambiental<sup>13</sup>, en donde

---

<sup>9</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge. (2014).

<sup>10</sup> Disponibles en <https://www.sea.gob.cl/>.

<sup>11</sup> La evaluación ambiental comenzó a operar voluntariamente en febrero de 1992 (Del Favero y Katz, 1999), previo a la dictación del instructivo presidencial “Pauta para la Evaluación de Proyectos Inversión” de CONAMA (1993).

<sup>12</sup> No se considera los proyectos o actividades que no fueron admitidos a trámite.

<sup>13</sup> Cabe recordar que la evaluación de impacto ambiental contemplada en la Ley 19.300, entró en vigencia en abril de 1997, junto con el DS 30 del MINSEGPRES, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

el ingreso al SEIA no era obligatorio y en donde se evalúan, en general, los grandes proyectos de inversión que buscaban legitimidad ambiental y social<sup>14</sup>. El segundo periodo abarca desde el año 1997 hasta el año 2000, en el cual se registra significativo aumento de los proyectos ingresados a evaluación ambiental debido a la entrada en vigencia del SEIA con la entrada en vigencia del DS 30/97. El tercer periodo, que abarca desde el año 2001 hasta el año 2013, registra el mayor número de ingresos al SEIA y presenta una relativa estabilidad en el número de ingresos (promedio de 1.181,1 ingresos/periodo  $\pm$  161,7). Por último, el cuarto periodo identificado abarca desde el año 2014 hasta el año 2018 (periodo dentro del alcance de este trabajo), y donde en él se observa una disminución de los proyectos que ingresaron al SEIA respecto al periodo anterior.

También a nivel temporal, se observa que desde la entrada en vigencia del SEIA (año 1997) las DIAs han tenido un rol protagónico dentro de la evaluación ambiental de proyectos/actividades, ya que el 94,5% del total de hicieron a través de esta vía, registrándose una correlación positiva significativa ( $p < 0,05$ ) el número total de ingresos al SEIA y los que lo hacen como DIA. Por otro lado, el número de proyectos ingresados vía EIA ha presentado desde el inicio del SEIA

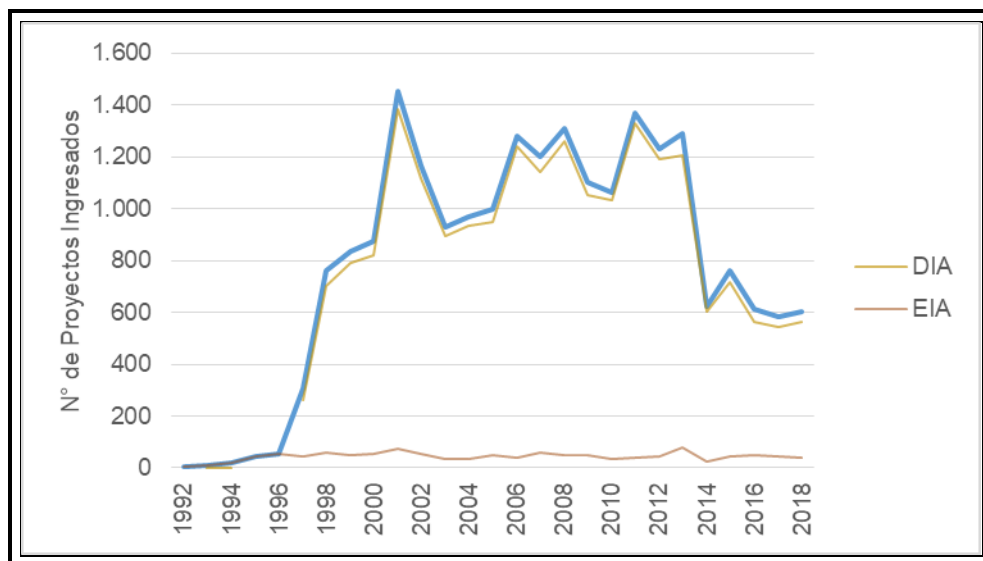
---

<sup>14</sup> DEL FÁVERO, Gabriel y Ricardo KATZ. (1999). "Resultados y Consecuencias del Sistema Chileno de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)". CEP, Revista de Estudios Públicos N° 73 (verano 1999), pp 359-379.

una estabilidad temporal (promedio de 48,8 ingresos/año  $\pm$  11,6), sin tener ningún tipo de relación con el número de proyectos ingresados ni con el número de ingresos tipo DIA.

Del total de ingresos al SEIA, 3.296 proyectos/actividades han sido desistidos (15,3%), mientras que un total de 3.667 no han sido admitidos a trámite.

**Gráfico 1: Número y Tipo de Ingresos de Proyectos y Actividades al SEIA**



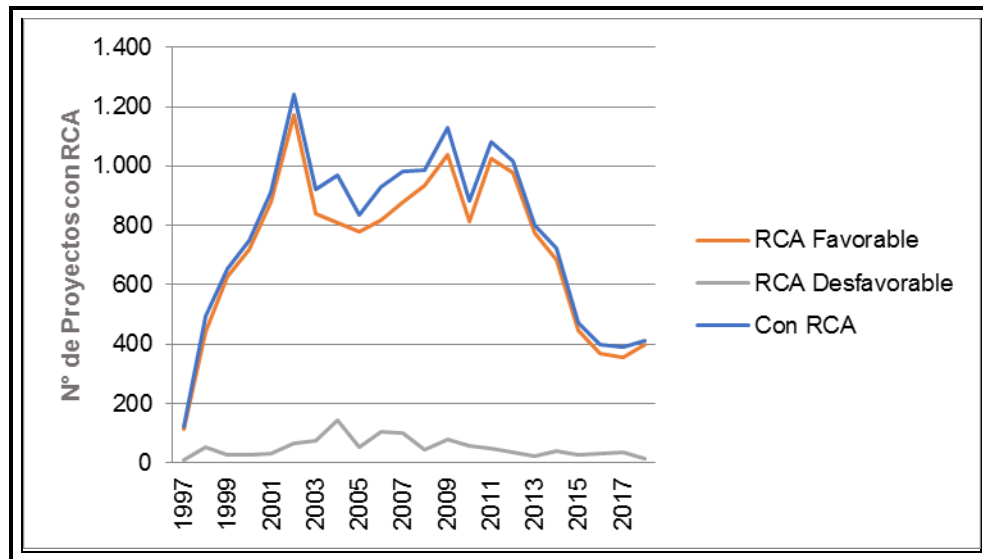
Fuente: Elaboración propia en base a registros del E-SEIA.

Del total de proyectos/actividades con RCA en el período 1997-2018 (Gráfico 3), 17.114 han obtenido una calificación ambiental, de las cuales 15.895 ( $\approx$ 93%) han sido favorables y 1.132 ( $\approx$ 7%) han sido desfavorables.

El promedio anual para RCA favorables es de 722,5  $\pm$  280,6 y para las RCA desfavorables es de 51,45  $\pm$  31,9. La dispersión de los registros tiene su origen

en la variabilidad de los proyectos/actividades ingresados a evaluación ambiental (Gráfico 2) en cada período (1997-2000; 2001-2013; 2014-2018) antes descrito.

**Gráfico 3: Proyectos con RCA, Aprobados y Rechazados.**



Fuente: Elaboración propia en base a registros del E-SEIA.

En la materia de estudio, las reclamaciones administrativas interpuestas contra las RCAs (Gráfico 4), se observa que entre el año 1997 y 2018 se han presentado un total de 769 recursos, con un promedio anual de  $34,9 \pm 19,1$  reclamaciones ( $5,1\% \pm 2,4$  del total de proyectos con RCA). Cerca de un 60% de las reclamaciones se asocian a proyectos/actividades con RCA favorable, y cerca de un 40% se presentan en contra de RCA desfavorables. Así mismo, cerca del 70% de las reclamaciones se asocian a RCA de DIAs, mientras que el 30% restante se asocia a RCAs de EIAs.

Respecto a las reclamaciones por tipo de ingreso (DIA/EIA), se observa que desde 1997 se ha registrado un promedio anual de  $24,1 \pm 16,9$  reclamaciones ( $3,7\% \pm 2,5$  de las RCA) a los proyectos/actividades evaluados como DIA, mientras que para el caso de los EIA evaluados, se registró un promedio anual de  $10,8 \pm 3,6$  reclamaciones ( $33,6\% \pm 12,6$  de las RCA). El número total de reclamaciones posee correlaciones positivas significativas ( $p < 0,05$ ) para ambos tipos de ingreso al SEIA. Por otro lado, no se registraron correlaciones temporales entre el número de reclamaciones con el número de RCA obtenidas, es decir, a mayor número de RCAs no se asocia estadísticamente a un aumento de las reclamaciones administrativas.

De la serie temporal del número de reclamaciones presentadas contra RCAs, destacan dos momentos los cuales se infieren como responsables de la dispersión de los registros presentadas. El primero de ellos, asociado al total de reclamaciones y para DIAs, ocurre en el año 2005 (máximo registro temporal), en donde aproximadamente el 10% de los proyectos con resolución de calificación fueron reclamados. Este peak se asocia a un aumento de aproximado de tres veces de las reclamaciones asociadas a los proyectos o actividades asociadas al literal n) del artículo 10 de la Ley (proyectos/actividades del rubro hidrobiológico), llegando a representar esta tipología cerca del 70% de las

reclamaciones a RCAs de DIAs interpuestas en ese año<sup>15</sup>. Cabe destacar que en el mismo año la tasa de rechazos de proyectos/actividades asociados a esa tipología experimentó un aumento de una magnitud similar. En cuanto a los EIAs, entre los años 2004 y 2006 se presenta un periodo en que las reclamaciones llegan a peaks cercanos al 50% de las RCAs de EIAs resueltos en esos años.

El segundo momento se registra entre los años 2014 al 2018, con tasas de reclamación sobre el 10% de los proyectos con que obtuvieron RCA en el período (y que en el caso de los EIA superaron el 50%), lo que se relaciona a un aumento de las tasas de rechazos de los proyectos/actividades en este periodo.

Por tipo de ingreso al SEIA, las reclamaciones de las DIAs, en el periodo 1997-2009 se registró un promedio 25,3 reclamaciones/año  $\pm$  21,5, mientras que para el periodo 2010-2018<sup>16</sup> se presentaron promedios anuales de 22,3 reclamaciones  $\pm$  6,9. La dispersión observada en el primer periodo se encuentra relacionada con las reclamaciones del año 2004 al literal n) antes comentada. Tomando en consideración o no lo anterior, el número de reclamaciones asociado a las DIAs

---

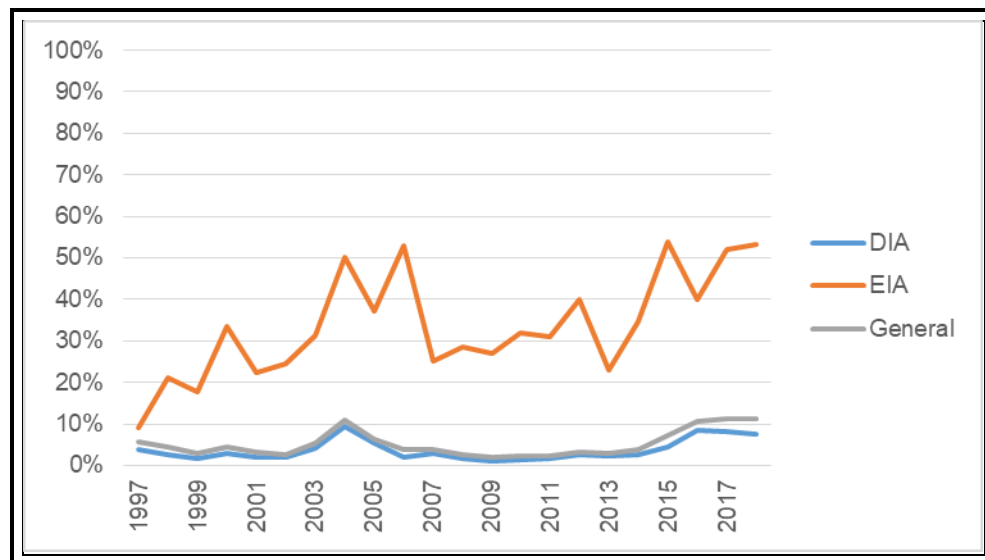
<sup>15</sup> Se recuerda que antes de la promulgación de la Ley 20.417, sólo los representantes o titulares de los proyectos o actividades que ingresaron como DIAs podían realizar reclamaciones a las RCA, por lo que el recurso de reclamación fue una herramienta exclusivamente utilizado por los titulares de los proyecto/actividades

<sup>16</sup> En el año 2010, la Ley 20.417 incorporó la Participación ciudadana en los proyectos con cargas ambientales, y la posibilidad de reclamación para los actores que hayan sido parte de este proceso.



no se ha visto significativamente alterado desde la entrada en vigencia de la Ley 20.417 respecto al periodo anterior, dado a que ambos periodos se encuentran dentro de las correspondientes desviaciones estándar.

**Gráfico 4: Porcentaje de Reclamaciones por Tipo de Proyecto/Actividad con RCA**



Fuente: Elaboración propia en base a registros del E-SEIA..

Por tipologías de ingreso al SEIA, la distribución de las reclamaciones no es homogénea, concentrándose estas principalmente en siete tipologías/literales del artículo 10 de la Ley 19.300 (Tabla 1). En el caso de las DIAs, la serie temporal 1997-2018 indica que los literales de ingreso de mayor relevancia (>5%) son de generación eléctrica (c) industriales o inmobiliarios en zonas latentes o saturadas (h), proyectos mineros (i), proyectos de recursos hidrobiológicos (n) y sanitarios (o), todos los cuales explican el 75% de las reclamaciones. En el caso de los EIAs, los literales de mayor importancia son asociados al manejo de aguas (a),

transmisión eléctrica y subestaciones (b), y los a proyectos de generación eléctrica (c), mineros (i), y sanitarios (o), los cuales explican el 70% de las reclamaciones. A nivel general (sumados las reclamaciones de las DIAs y EIAs), los literales más importantes son el n), o) y c).

También a nivel temporal, las reclamaciones de las principales cinco tipologías presentan una gran dispersión en los registros (>30% del promedio). Las reclamaciones no presentan tendencias temporales, y se encuentran correlacionadas positiva y significativamente con el número de RCA desfavorables.

El monto de inversión durante los años 1997 y 2018 para proyectos/actividades con RCA reclamadas, involucrado a estas cinco tipologías, alcanza la suma de 63.097 MMUSD, lo que equivale al aproximadamente el 71% de las inversiones reclamadas en el mismo periodo.

**Tabla 1: Número de Reclamaciones por Tipología de Proyecto**

Tipología de Ingreso al SEIA	DIA		EIA		Total	
	N° de Reclamaciones	%	N° de Reclamaciones	%	N° de Reclamaciones	%
a	8	1,5%	14	5,9%	22	2,9%
b	11	2,1%	16	6,7%	27	3,5%
c	32	6,0%	49	20,6%	81	10,5%
h	48	9,0%	8	3,4%	56	7,3%
i	48	9,0%	38	16,0%	86	11,2%
n	220	41%	6	2,5%	226	29,4%
o	50	9,4%	52	21,8%	102	13,3%
Otras	114	21,5%	55	23,1%	169	22,0%
Total	531	100%	238	100%	769	100%

Fuente: Elaboración propia en base a registros del E-SEIA.

### **3. Reclamación Administrativa de las RCAs**

Como se mencionó anteriormente, el trabajo se enfoca en la reclamación administrativa asociada a la RCA, dejando fuera del análisis las reclamaciones asociadas al artículo 25 quinquies de la Ley 19.300 (revisión de la RCA), así como de la reclamación asociada a los artículo 15 bis y 18 Bis (información relevante o esencial)

#### **3.1 Antecedentes Normativos**

El actual sistema de reclamación de la 19.300 comenzó a operar con la entrada en vigencia de la Ley 20.417, y se puso en total operatividad con la entrada en vigencia del reglamento correspondiente, el DS 40/12 del MMA.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 19.300 y en el artículo 77 del DS 40/12, el recurso de reclamación procederá *“en contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental”*. A su vez, para el caso de los EIA, el recurso de reclamación procederá en contra *“de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias”*.

Según el artículo 20 y 30 bis de la Ley y al artículo 77 y 78 del DS 40/12, el competente para la presentación de la reclamación es el responsable del proyecto/actividad evaluado y por las personas, naturales o jurídicas, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos

de la RCA. Estos interesados deberán presentar la reclamación a dos sujetos dependiendo de la vía de ingreso al SEIA. En el caso de las DIAs, la reclamación deberá ser presentada al Director Ejecutivo (DE) del SEA, mientras que las reclamaciones asociadas a los EIAs, deberán ser presentadas ante un Comité de Ministros (CM). Ambas hipótesis deberán ser presentadas en un plazo de 30 días desde la notificación de la resolución a impugnar.

En el caso de las comunidades (personas naturales o jurídicas no responsables del proyecto), de acuerdo al artículo 78 del DS 40/12 la reclamación será admitida a trámite si el recurso indica qué observaciones no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución y los fundamentos de dicho reclamo. De lo contrario, no será admitido a trámite. Para el representante o titular, la Ley ni el reglamento estipula los requisitos de admisión a trámite del recurso de reclamación, pero en la práctica, se utiliza de forma supletoria el artículo 22 de la Ley 19.880. Para ambos casos, la resolución de admisión a trámite deberá ser dictada dentro de quinto día de presentado el recurso<sup>17</sup>, y se notificará a los reclamantes y al titular del proyecto o actividad en caso de aplicar. Es importante destacar que en el artículo 20 de la Ley se estipula que la

---

<sup>17</sup> De acuerdo a lo establecido en el Artículo 88 de la Ley *“los plazos establecidos en esta ley serán de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábado, domingo y festivos”*

presentación de la reclamación no suspenderá los efectos de la resolución impugnada.

Una vez admitido a trámite, la reclamación deberá ser resuelta por la autoridad competente (Comité de Ministros o Director Ejecutivo) en un plazo de 30 en el caso de las reclamaciones asociadas a DIAs, o en 60 días en el caso de los EIAs. En ambos casos, el plazo para la resolución fundada que resuelva el recurso es desde la interposición del recurso.

El Comité de Ministros deberá solicitar informe a los órganos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental sobre la materia del reclamo, además de la información o antecedentes que se estimen necesarios para la adecuada resolución de la reclamación. Por el contrario, para la reclamación de las DIAs, el Director ejecutivo podrá o no solicitar un informe o información o antecedentes en base a su criterio. La normativa no establece el carácter de dichos informes, por lo que no serían vinculantes para el solicitante, de acuerdo al artículo 38 segundo de la Ley 19.880 (Carrasco y Herrera, 2014). De acuerdo al reglamento, la respuesta al requerimiento deberá evacuarse dentro del plazo que se señale para tales efectos, con lo que sería la autoridad (CM o DE) el que entregue el plazo de entrega de informe, información o antecedentes solicitados, contados desde su envío.

Así mismo, la Ley y el reglamento faculta al CM y al DE a solicitar a terceros informes independientes con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El

reglamento señala que los terceros serán escogidos de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Tener acreditada calificación técnica en las materias de que se trate;
- b) Ser electos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio; y
- c) Ser independientes y no estar vinculados con ninguno de los interesados.

El reglamento establece que el CM deberá realizar la solicitud del informe con indicación precisa de la consulta formulada y el plazo en que deberá entregarse el mismo, no imponiendo condiciones a la solicitud a realizar por el DE.

Importante es destacar que el reglamento impone que la resolución fundada que termina el procedimiento de reclamación debe dar cumplimiento de los plazos, sin importar que los informes requeridos a los organismos sectoriales o a los terceros expertos evacuen sus informes.

La resolución que resuelva la reclamación será notificada al reclamante, al titular del proyecto o actividad, a la comunidad, cuando ello procediere, y comunicada a la Superintendencia y a los órganos de la Administración del Estado que participaron en la evaluación de impacto ambiental.

La resolución fundada que termina el procedimiento podrá ser reclamar en sede judicial en un plazo de 60 días desde su notificación.

## **3.2 Ejemplos Sobre Resoluciones Administrativas y Judiciales**

### **3.2.1 Resoluciones Administrativas a Recursos de Reclamación (1997-2013)**

El sistema de reclamación administrativa en el SEIA posee más de 20 años de funcionamiento, en los cuales ha existido una variada gama de pronunciamientos tanto de la Dirección Ejecutiva del SEA (DE) como del Comité de Ministros (CM). Antes de los fallos de la Corte Suprema referidos a Punta Alcalde y Modificación Puerto Punta Totalillo<sup>18</sup>, tanto las resoluciones del Comité de Ministros como del Director ejecutivo dieron luces sobre las competencias que tenían estas instancias, entre las cuales están la revocación o modificación de las RCAs, sobre la organización administrativa del SEIA (demostrado la confusión existente), o retrotrayendo los procedimientos de evaluación ambiental a fases anteriores a la dictación del Informe Consolidado de Evaluación (ICE). Para ilustrar lo anterior, como ejemplo se procede a exponer resumidamente algunas actuaciones del CM y del DE.

Durante el periodo anterior a la reforma al SEIA contemplada en la Ley 20.417, la DE a través de las resoluciones de término de procedimiento, realizó una serie de modificaciones a medidas, condiciones/exigencias, o fundamentaciones

---

<sup>18</sup> Ambos casos se analizarán en el acápite de resoluciones judiciales

contenidas en la RCAs emitidas por las COEVAS regionales. Como ejemplo, se puede mencionar las resoluciones de las reclamaciones asociadas a las DIAs “Mejoramiento del sistema de Tratamiento de Purines de Cerdo Grupos N° 17, 18 y 19, Sector Santa Rosa”, "Extracción de arenas desde la playa de Lomas Coloradas, San Pedro de la Paz", “Perforación de Pozos Hidrocarburíferos en Sector Fell Norte o los EIAs “Centro de Manejo de Residuos San Antonio” del año 2009, y “Suministro Complementario de Agua Desalinizada para Minera Escondida” del año 2010, en donde la instancia de reclamación realizó modificaciones a algunos de los considerandos de la RCAs reclamadas, manteniendo la calificación de las COEVA regionales

En los proyectos/actividad “Plan Regulador Comunal de Coquimbo” o en la “Central Termoeléctrica Pacífico”, la instancia recursiva determinó retrotraer el procedimiento a etapas anteriores a las RCAs respectivas.

En el caso del PRC de Coquimbo y en “Centro De Engorda De Salmones Seno Skyring, Noreste de Isla Marta, N° PERT 205121009” se dio cuenta de que la COEVA es inferior jerárquico del DE. El caso del Centro de Engorde de Seno Skyring destaca dado a que el DE menciona que que es la COREMA regional la que debe realizar la calificación ambiental de un Proyecto y determinar si el



proyecto presenta cumple con la normativa ambiental, y si se generan las causales para la presentación de un EIA<sup>19</sup>.

En el año 2007, el DE invalidó la RCA del proyecto “Plan Regulador Comunal de Coquimbo”, ates mencionado, retrotrayendo la evaluación para la elaboración de un nuevo ICSARA. En esta misma resolución de la reclamación, se dio cuenta de que la COEVA es inferior jerárquico del DE<sup>20</sup>.

Luego de Punta Alcalde, el Comité de Ministros comenzó a citar el fallo de la Corte Suprema que le entregaba amplios alcances y competencias extensas a su actuar. Es así, que en las resoluciones que resuelven la reclamaciones PAC contra la RCAs del proyecto “Línea 3 - Etapa 2: Túneles, Estaciones, Talleres y Cocheras”<sup>21</sup>, contra el proyecto “Puerto Punta Caldera”<sup>22</sup>, o la reclamación del Titular del proyecto “Relleno Industrial de Residuos No Orgánicos”<sup>23</sup> se menciona

---

<sup>19</sup> Considerando 8 “Que, sin perjuicio de lo anterior, esta Dirección Ejecutiva señala que la calificación ambiental del Proyecto es competencia de la COREMA, Región de Magallanes y Antártica Chilena, y con ello, la determinación de si éste cumple con la legislación ambiental vigente y si genera o no los efectos, características o circunstancias a que se refiere el literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300”.

<sup>20</sup> “Que, corresponde a esta Dirección Ejecutiva, velar por la legalidad de los actos de su inferior jerárquico, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Bases de la Administración del Estado”;

<sup>21</sup> Comité de Ministros. (2014): Resolución 1.225 de 15 de diciembre de 2014.

<sup>22</sup> Comité de Ministros. (2015): Resolución 0760 de 15 de junio de 2015.

<sup>23</sup> Comité de Ministros. (2017): Resolución 1323 del 13 de noviembre de 2017.

que “*La competencia de este Comité de Ministros para conocer la presente reclamación comprende tanto la legalidad (...) como los aspectos de mérito, oportunidad o conveniencia de la misma. La afirmación anterior, se sustenta en lo dispuesto por la Excma. Corte Suprema, en la sentencia de fecha 17 de enero de 2014, recaída en los autos rol de ingreso N° 6563-2013 (...)*”.

### **3.2.2 Jurisprudencia de Tribunales**

El año 2014 la Corte Suprema resolvió el recurso de protección<sup>24</sup> presentado contra la resolución del Comité de Ministros que calificó favorablemente el proyecto “Punta Alcalde”. En este fallo, la Corte Suprema se pronunció del contenido del recurso de protección, desde la óptica de la competencia de definidas para el Comité de Ministros, por lo que esta resolución fija un antes y después en el sistema de reclamación establecido en el artículo 20 de la Ley.

De acuerdo a la lectura que hace la Corte Suprema de la Ley, la revisión de la reclamación de las RCAs del Comité de Ministros debe ser “*calificada como un acto de tutela, o de control administrativo o de supervigilancia, emanado de un vínculo distinto del jerárquico*”, dado a que la Ley no establece un vínculo jerárquico entre el Comité y las direcciones de evaluación regionales, a pesar que

---

<sup>24</sup> Corte Suprema Rol 6.563-2013

algunos de los ministros que lo integran son los superiores jerárquicos de los secretarios regionales que participan en la comisión (Bermúdez, 2014), o que el DE del SEA y de que el SEA ha resuelto los estatutos del Comité (Rojas; 2015).

Respecto a la tutela y la supervigilancia del CM, la Corte Suprema menciona que *“una reclamación como la prevista en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 no se halla restringida, por su propia naturaleza, a meras consideraciones de legalidad sino que puede extenderse también a otras de mérito, oportunidad o conveniencia”* ya que la norma contempla un *“amplio alcance y extensa competencia”*. Como ilustración de lo anterior, la Corte Suprema menciona que el CM *“puede hallarse de reunir elementos de juicio que arrojen luz sobre sus pesquisas y que, por lo mismo, le permitan adoptar una decisión fundada, incluso si ella resulta ser contradictoria con la que es objeto de su revisión”*. Continúa la CS mencionando que *“el Comité está facultado no sólo para confirmar lo decidido por la autoridad de evaluación ambiental regional sino que, además, para modificar e incluso revocar la decisión cuestionada, desde que puede, verbi gracia, aprobar con condiciones un proyecto inicialmente rechazado”*.

Finalmente, la corte concluye que la competencia del Comité de Ministros es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los que el mismo recabe, pronunciarse no sólo de los aspectos formales, si no del mérito de los antecedentes, estando habilitado para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole condiciones o exigencias idóneas, entre ellas

medidas de mitigación o compensación con el fin de salvaguardar el medio ambiente y la salud de las personas<sup>25</sup>.

Otro caso de confirmó el criterio de las amplias facultades de la revisión de las reclamaciones a las RCAs, fue el del recurso de casación<sup>26</sup> interpuesto contra el fallo del 2° Tribunal Ambiental asociado al proyecto “Modificación Puerto Punta Totalillo”, el cual obtuvo se RCA luego de la evaluación de impacto ambiental a través de una DIA.

En este fallo, la Corte Suprema indica, primero que todo, de que el Director Regional del SEA, responsable de resolver la reclamación, no es superior jerárquico de la Comisión de evaluación regional, dado a que no existe una relación de subordinación o dependencia. Así mismo, la Corte Suprema establece que, al igual que en la reclamación de los EIA (ver punta Alcalde), que la revisión del DE debe ser *“calificada como un acto de tutela, o de control*

---

<sup>25</sup> Considerando vigésimo segundo: *“Que así las cosas resulta evidente que la competencia del Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los que el mismo recabe, revisar no sólo formalmente la decisión reclamada sino que, además, puede hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes, circunstancia que le habilita, a su vez, para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole, si lo estima necesario, condiciones o exigencias que, a su juicio, resulten idóneas o adecuadas para lograr los objetivos propios de la normativa de protección medioambiental, incluyendo entre ellas medidas de mitigación o compensación que tiendan a la consecución de ese fin y, especialmente, a la salvaguardia del medio ambiente y de la salud de la población que podrían ser afectadas por el respectivo proyecto”.*

<sup>26</sup> Recurso de Casación Civil 32.368 - 2014.

*administrativo o de supervigilancia, emanado de un vínculo distinto del jerárquico*". Citando el fallo de Punta Alcalde, la Corte suprema confirma que el DE *"goza de amplias facultades para revisar no sólo la legalidad de la decisión impugnada sino que para examinar aspectos de mérito de la misma, atendiendo también a su oportunidad y conveniencia, pero siempre limitada a la debida cautela del bien jurídico protegido"*. Por lo anterior, este fallo deber ser puesto en el contexto posterior a Punta Alcalde, teniéndose que interpretarse como la ratificación o asentamiento del precedente judicial en lo relativo a la extensión con que debe ser interpretada la reclamación del artículo 20 de la Ley 19.300 (Leyton y Tapia, 2016).

Así mismo, es dable destacar que en el caso del CM el criterio señalado ha sido confirmado en el año 2017 en el caso del "Puerto Cruz Grande"<sup>27</sup> y en el año 2018 en el caso de las "Carmelitas Descalzas"<sup>28</sup>.

### **3.3 Evaluación de los recursos de reclamación entre los años 2014 y 2018**

Desde la entrada en vigencia del DS 40/12 del MMA hasta 2018, se ingresaron un total de 120 recursos de reclamación administrativa contra proyectos o actividades evaluados con este nuevo reglamento, sumando un monto de

---

<sup>27</sup> Recurso de Casación Civil 3.4281 - 2017

<sup>28</sup> Recurso de Casación Civil 2.653 - 2018.

inversión aproximado de MMUSD 22.300. No obstante, de este universo hay una serie de reclamaciones que no fueron admitidas a trámite, que fueron suspendidas por el inicio de causas judiciales paralelas, o que no fueron resueltas a la fecha de cierre de esta investigación, por lo que el total (n) de reclamaciones expresadas en los análisis posteriores será variable.

No obstante esta acotación, el número de reclamaciones presentadas en el periodo de estudio se mantuvo dentro del promedio y desviación estándar de la serie histórica, y con valores similares al peak del año 2005, a pesar de observarse un aumento en relación al cuatrienio anterior (2010-2013).

En materia, las reclamaciones administrativas ante RCA asociadas a DIA en el periodo de estudio alcanzan a 95, representando con ello cerca del 79% de las reclamaciones presentadas. De estas reclamaciones 68 (aprox 71%) han sido presentadas por los titulares de los proyectos/actividades, y el restante deriva del proceso PAC o han sido interpuestas por las municipalidades. En el caso de los EIAs, las reclamaciones en el periodo alcanzan un total de 25, de las cuales cerca del 30% han sido presentadas por los titulares, y el resto por observantes PAC.

Para el caso de las DIAs, los literales c), h.1) y n3) concentran cerca de la mitad de las reclamaciones administrativas presentadas en el período, mientras que en el caso de los EIAs, los literal c) e i) explican también cerca de la mitad de las reclamaciones. La distribución de las reclamaciones en las DIAs sufre una variación de acuerdo a la tendencia histórica, verificándose un importante

aumento de las reclamaciones asociadas a proyectos/actividades contenidos dentro del literal c) y h1)<sup>29</sup>, mientras que el literal n3) presenta una disminución significativa<sup>30</sup>. Por otro lado, en los EIAs se mantiene la proporción histórica de reclamaciones respecto a los literales c) e i), registrándose una significativa disminución del literal o) respecto a la serie histórica<sup>31</sup>.

En la Tabla 2 se presenta un resumen de las principales tipologías de ingreso reclamadas en el periodo de estudio.

**Tabla 2: Principales Tipologías de Ingreso Reclamadas**

Tipo de Ingreso	N° de Reclamaciones	Literal de Ingreso (Art 3 DS 40/12)	N° de Reclamaciones por Literal de ingreso	Representatividad por Literal de Ingreso
DIA	95	c	16	16,84%
		h1	19	20,00%
		n3	11	11,58%
		Otros	49	51,58%
EIA	25	c	7	28,00%
		i1	4	16,00%
		Otros	14	56,00%

<sup>29</sup> El aumento en el número de reclamaciones en los literales c) y h) está relacionado con el aumento del número de evaluaciones ambientales de proyectos de generación eléctrica de pequeña escala (< 20 mw) y de proyectos inmobiliarios.

<sup>30</sup> Esto debido a que entre los años 2000 y 2010 se registró un boom de proyectos hidrobiológicos ingresado al SEIA, el cual ha tendido a estabilizarse en un número menor a los registrados en la década señalada.

<sup>31</sup> Esto se asocia a que durante los años 1997 y 2010 se evaluó ambientalmente y se construyó la infraestructura sanitaria que se encuentra operativa en la actualidad.

Fuente: Elaboración propia en base a registro del E-SEIA.

La distribución espacial de las reclamaciones se concentra en cerca del 60% en cuatro regiones, siendo estas, de mayor a menor importancia relativa, las regiones Metropolitana, De los ríos, O'Higgins y Valparaíso. La distribución de las reclamaciones en las diferentes regiones no es casual, sino que se debe al desarrollo de diferentes sectores económicos a nivel regional. Es así, como por ejemplo, que en la región Metropolitana dominan las reclamaciones realizadas por titulares en contra de RCAs de los llamados "guetos verticales"<sup>32</sup>, en Los Ríos las reclamaciones asociadas al proyectos/actividades hidrobiológicas<sup>33</sup>, en O'Higgins en contra RCAs de proyectos de saneamiento de agroindustrial, y en Valparaíso principalmente los proyectos de generación eléctrica.

De las reclamaciones ingresadas algo más del 10% no han sido admitidas a tramitación. Las principales causas de esto es que las reclamaciones no cumplen con los requerimientos solicitados en el artículo 78 del DS 40/12 (no identifica las respuestas a las observaciones reclamadas, materias reclamadas no se relacionan con las observaciones del proceso PAC, observantes no participaron

---

<sup>32</sup> Más del 50% de los proyectos reclamados asociados con el literal h) se encuentran localizados en la comuna de Estación Central.

<sup>33</sup> Parte importante de las reclamaciones contra las RCAs asociadas a proyectos hidrobiológicos, es que en el período de estudio se comenzó a realizar una diferenciación entre la Caracterización Preliminar de Sitio (CPS) y el Área de Influencia de un proyecto/actividad. Lo anterior principalmente en proyectos/actividades de la empresa Cultivos Marinos Lago Yelcho SpA. localizados en mar abierto en las comunas de Valdivia y San José de la Mariquina.



en la PAC) y a solicitudes de rectificación de la RCA a través de la reclamación especial contenida en la Ley. 19.300, lo que resulta improcedente. Otro antecedente de interés es que cerca del 40% de las reclamaciones interpuestas por participantes del proceso de PAC no han sido admitidas trámite. Este dato no se puede considerar como menor, dado a que muestra los problemas de acceso a los procedimientos administrativos por parte de la población en general, debido al desconocimiento y mal asesoría que reciben en la materia, lo que no permite elaborar reclamaciones de acuerdo a los requerimientos mínimos exigidos por la Ley 19.300 y su reglamento, lo que podría verse agravado por los plazos establecidos por la norma para la presentación de las reclamaciones y la complejidad en el análisis de estudios ambientales cada vez más complejos.

Así mismo, es importante señalar que en el período de estudio las municipalidades han presentado recursos de reclamación los cuales no han sido admitidos a trámite por ser considerados por el SEA faltos de legitimación activa de acuerdo a lo estipulado en el artículo 20 y en el artículo 30 de la Ley 19.300. No obstante lo anterior, cabe destacar la resolución de la Corte Suprema al recurso de casación<sup>34</sup> de fondo interpuesto por la Municipalidad de San Felipe contra el Servicio de evaluación Ambiental, en la cual el máximo tribunal aceptó

---

<sup>34</sup> Corte Suprema, Rol N°12.802-2018 del 30-5-2019.

la casación, dejando con ello sin efecto la sentencia del primer tribunal ambiental, entregándole a la municipalidad la legitimación activa para interposición de recursos de reclamación<sup>35</sup>.

En cuanto a los plazos, las resoluciones de admisibilidad de las reclamaciones tardan un promedio de 27 días  $\pm$  51 en dictarse en el caso de las DIAs, y de un promedio de 51 días  $\pm$  86 en el caso de los EIAs. Ambos promedio y dispersión está influenciada por la suspensión del procedimiento administrativo debido a la existencia de procesos judiciales paralelos (ej. interposición de recursos de protección) y de la solicitud de antecedentes a los reclamantes (principalmente reclamantes PAC). En específico y como ejemplo, para las reclamaciones interpuestas por titulares de proyectos/actividades en contra de RCAs asociadas a DIAs se aprecia un promedio de 14 días  $\pm$  8 en dictarse la resolución de admisibilidad, mientras que para las otras reclamaciones (principalmente PAC) el promedio es 42 días  $\pm$  68. En términos de los plazos establecidos en la Ley y su reglamento, sólo 5 resoluciones (<1%) cumplieron con el plazo establecido en los artículos 77 y 78 del DS 40/12.

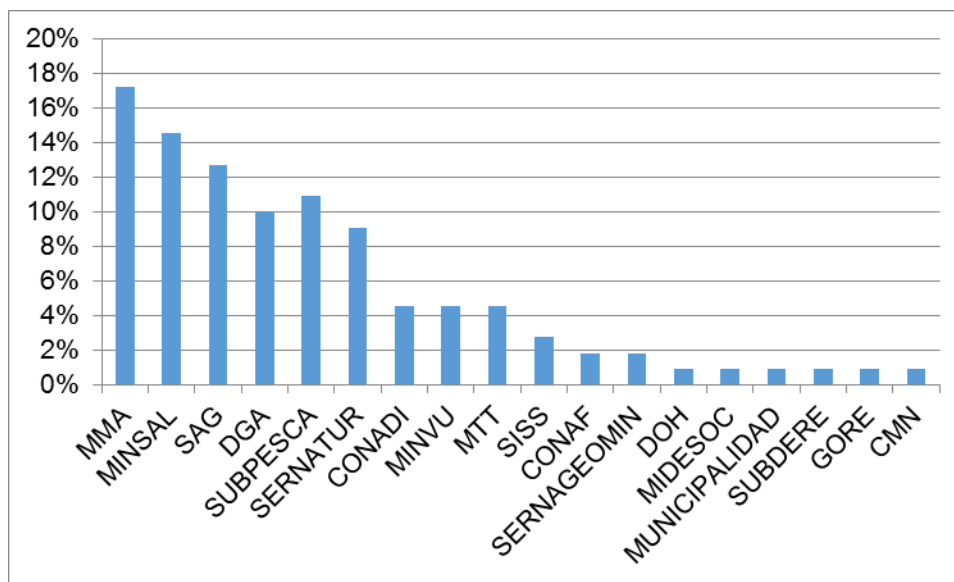
---

<sup>35</sup> De acuerdo al considerando Decimocuarto, la Corte Suprema señala que “*resulta inconcuso que los municipios pueden ostentar la calidad de interesados en los procedimientos ambientales y, en consecuencia, ejercer las acciones pertinentes en los casos y formas que la ley señala*”, tomando en consideración pluralidad de acciones o de partes del código civil. Así mismo, la Corte Suprema señala que las municipalidades cumplen con los criterios del artículo 21 de la Ley 19.800 para ser consideradas como interesados para este tipo de procesos administrativos.

Las materias reclamadas dicen razón principalmente a la presencia o generación de efectos, características, y circunstancias (ECC) que dieran origen a la necesidad de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental o a la normativa aplicable al proyecto/actividad. Las reclamaciones por ECC se presentan en más del 60% de los casos y las materias dominantes son las contenidas en los literales a), b), c) y d) de la Ley 19.300. Las reclamaciones por normativa se presentan en cerca del 50% de los casos, en donde la aplicabilidad y alcances sobre los proyectos/actividades de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS) sanitarios y de uso de suelo son objeto de reclamación en aproximadamente un 70% de estos casos. Otras materias con participación importante son motivación del acto administrativo (arbitrariedad), contradictoriedad y desviación de poder.

Por otro lado, y no obstante de que el DS 40/12 no exige al Director Ejecutivo solicitar informes a los organismos públicos que participaron en la evaluación ambiental del Proyecto, se registra que para el período de estudio que aproximadamente el 75% de los casos se solicitó la opinión o revisión de antecedentes a los OAECA. Es así, que aproximadamente el 17% de los expedientes de los recursos de reclamación hay registro de la solicitud de participación del MMA, en el 14% del MINSAL, el 12% del SAG, y en el 10% participó la DGA y SUBPESCA indistintamente. La gráfica de la participación de los OAECA en los expedientes de reclamación especial se muestra en el Gráfico 5.

**Gráfico 5: Participación Porcentual de los OAECA en Reclamaciones Administrativas**



Fuente: Elaboración propia.

Del total de reclamaciones admitidas a trámite, cerca del 95% obtuvieron una resolución por parte de la autoridad, mientras que el restante 5% fue desistido o se encuentra en trámite al cierre de la presente investigación.

Del análisis de las resoluciones se obtiene que en cerca del 65% de las reclamaciones la autoridad ha resuelto el rechazo, en un 25% ha resuelto acoger totalmente la reclamación, y en cerca de un 10% se han acogido parcialmente las materias reclamadas.

Si se disgregan los tipos de resoluciones del DE, se obtiene que en el caso de las reclamaciones interpuestas por los titulares de proyectos/actividades se ha rechazado el 52% de los casos, se ha acogido el 37%, y se ha acogido

parcialmente el 11% de los casos. Por el contrario, en el caso de las reclamaciones provenientes de procesos de PAC se rechazó el 100% de los casos. En el caso del Comité de Ministros ha predominado el rechazo a las reclamaciones, acogiendo sólo una reclamación, y acogiendo parcialmente la reclamación PAC en dos proyectos<sup>36</sup>(manteniendo la calificación ambiental favorable de ellos).

Si se analizan las acciones contenidas en las resoluciones de la autoridad, se observa que en más de los 50% se ha optado por la modificación de la RCA en las materias objeto a reclamación. No obstante lo anterior, es un porcentaje menor se observó que la autoridad resolvió la modificación de los considerando o resueltos de las RCAs en materias que no fueron objeto de reclamación. Así mismo, en el periodo de estudio se registró que en cerca del 12% de las reclamaciones acogidas, la DE cambió la calificación del proyecto/actividad, de desfavorable a favorable. Por otro lado, el Comité de Ministros ha mantenido las calificaciones ambientales en todas las reclamaciones.

En general, las resoluciones de la DE toman en consideración en su motivación los informes solicitados a los servicios que participaron en la evaluación ambiental (deferencia técnica), por lo que la solicitud de los informes a los

---

<sup>36</sup> Ver Terminal Marítimo GNL Talcahuano y Centro de Distribución El Peñon.

diferentes servicios, y los tiempos que conlleva esto, estaría planamente justificado. La excepción a la deferencia mencionada es la discusión que posee el SEA con el SAG respecto a impactos sobre suelos (literal b) y el otorgamiento del PAS 160 y que está poniendo en jaque la evaluación y posterior ejecución de proyectos de generación eléctrica. Esta discusión se basa en que SEA considera que el SAG utiliza criterios asociados a la productividad agrícola y no ha materias ambientales en sí mismas. En estos casos, la DE ha otorgado el PAS 160 rechazado en la evaluación ambiental, y desestimado impactos significativos sobre el recurso<sup>37</sup> (contrario al informe del SAG solicitado durante el proceso de reclamación, considerando que los informes de los OAECA no son vinculantes) generando con ello incertidumbre en la posterior tramitación de los permisos sectoriales asociados (ej. Informe Favorable para la Construcción).

A pesar de que el reglamento faculta a la autoridad responsable de resolver las reclamaciones de solicitar informes a terceros, estos no fueron observados en los expedientes electrónicos revisados.

---

<sup>37</sup> Como ejemplo ver proyecto “Central de Respaldo Doña Carmen” de IMELSA S.A. o “Parque Eólico Puelche” de Parronal SpA.

También se observó que la DE aceptó la integración durante la reclamación<sup>38</sup> de cambios de los proyectos/actividades en relación a lo evaluado ambientalmente en el SEIA, lo que fue determinante para la modificación de las exigencias contenidas en las RCAs o de la calificación ambiental última del proyecto/actividad. Aunque esta práctica ha sido respaldada por la Corte Suprema, es importante destacar que de acuerdo a varios autores (Ej. Insunza, 2014, Leyton y Tapia, 2014) la adición o cambios en los antecedentes respecto de lo evaluado ambientalmente atentaría contra el principio de justicia ambiental y del principio de congruencia que debiera tener todo procedimiento administrativo

Por otra parte, algunas resoluciones se hacen cargo de los cambios de criterios en la evaluación ambiental de proyectos/o actividades y que significaron la calificación ambiental desfavorables y posterior rechazo de los recursos de reclamación. En esta materia, se observa en el periodo la gradual integración del principio de no regresión administrativa que ha promulgado los Tribunales Ambientales en reclamaciones judiciales de diferentes proyectos, y que han sido tomada como fundamentación por la autoridad que resuelve las reclamaciones<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Como ejemplo ver proyecto "Modificación Viaducto Línea 5 Maipú" de la Empresa de Transportes Metro S.A

<sup>39</sup> Como ejemplo, ver proyecto "Centro de Engorda de Salmonideos "Oeste de Punta Carcamo, Sector 1 Pert N° 210141011" de Cultivos Marinos Lago Yelcho SpA.

Así mismo, y en el caso de los proyectos inmobiliarios evaluados en la Región Metropolitana, la DE ha mencionado que *“la reinterpretación del artículo 11, letra c), de la LBGMA y las normas relacionadas del RSEIA, llevada a cabo durante los últimos años sólo manifiestan un avance progresivo en la consolidación de una evaluación ambiental más estricta en materia de impactos a los sistemas de vista y costumbres de los grupos humanos en las zonas urbanas”*<sup>40</sup>.

En todos los casos analizados, se observa que la autoridad ha incorporado el concepto de “poderes amplios” que le ha entregado en la materia la interpretación normativa que ha realizado la Corte Suprema, cerrando la tramitación ambiental (rechazando los recursos y/o a través de las modificaciones correspondientes de las RCA). No obstante lo anterior, se registró que en dos casos la DE resolvió retrotraer el procedimiento ambiental a amparados en el principio de contradictoriedad del proceso de evaluación a algunos de los ICSARAs de la evaluación, con el fin de que se subsanen en la evaluación ambiental misma los problemas detectados. En uno de estos casos<sup>41</sup> el titular recurrió por segunda vez a la DE por el rechazo de su proyecto por los mismo motivos antes

---

<sup>40</sup> Ver proyecto Edificio Toro Mazotte” de Inmobiliaria Innova Tres SpA.

<sup>41</sup> Ver proyecto LOTE0 3F de Inmobiliaria La Cruz S.A.



reclamados, modificando esta vez la DE la evaluación a favorable. En estos casos se estima que haber retrotraído el procedimiento a la evaluación ambiental ha afectado la economía administrativa y los tiempos de ejecución de los proyectos/actividades.

En términos de plazo, se observa que el promedio del procedimiento de reclamación para el caso de las DIAs es de 144 días  $\pm$  57, mientras que para el caso de los EIA es de 267 días  $\pm$  148, por lo que en ninguno de los casos se cumple con los plazos estipulados en la Ley 19.300 y su reglamento. Las causas de lo anterior se relacionan principalmente a la paralización del procedimiento por procesos judiciales paralelos, la demora en ciertos casos de la admisión a trámite de las reclamaciones, los tiempos asociados a la recepción de los informes de los OAECAS solicitados en el procedimiento. No obstante estas razones, al igual que para la admisibilidad de las reclamaciones, se estima que el procedimiento administrativo asociado a la reclamación no ha tenido un foco de importancia a la hora de asignar recursos públicos que permitan mejorar los tiempos de tramitación, como podría ser una mayor frecuencia de reuniones resolutivas del Comité de Ministros o una mayor asignación de personal para conocer las reclamaciones.

## **4. Conclusión**

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta de gestión ambiental relativamente joven en el país, en la cual su marco de acción ha sido determinado por sentencias interpretativas de la Corte Suprema de mediados de la presente década.

.En el periodo de análisis, se observó que la cantidad de reclamaciones se encuentra dentro del comportamiento esperado en relación a la serie histórica, registrándose variaciones de importancia asociadas las tipologías de proyectos/actividades. Así mismo, se obtuvo información que muestra que la relación del número de reclamaciones se asocia no al número de proyectos ingresados en un determinado período, si no a la cantidad de calificaciones desfavorables de los proyectos/actividades. Esto último explicaría el comportamiento a la alza de las reclamaciones en el periodo de estudio. Esto es de suma importancia, ya que confirma que los mayores usuarios de esta herramienta de impugnación son los titulares de los proyectos/actividades, con un registro de aproximadamente el 70% de las reclamaciones del periodo de estudio. No obstante esto, también se apreció un aumento moderado de la práctica de reclamaciones asociadas a procesos de participación ciudadana, y

que probablemente aumentará debido a los diferentes recursos administrativos<sup>42</sup> y de protección<sup>43</sup> presentados contra a la denegación de este tipo de procesos en proyectos/actividades no contemplados en el artículo 94 del DS 40/12<sup>44</sup>, que aún es muy menor en comparación de las reclamaciones realizadas por los titulares de las RCAs.

Por otra parte, las resoluciones emitidas por la Dirección ejecutiva del SEA y por el Consejo de Ministros, estarían en general confirmando los criterios resolutivos para la calificación ambiental, modificando exigencias o considerandos puntuales de ellas. Así también se registró dentro del procedimiento de reclamación una mayoritaria deferencia técnica con los informes de los organismos sectoriales que participaron en la evaluación, registrando sólo casos puntuales de discrepancias en los criterios.

Un tema de preocupación del funcionamiento del procedimiento son los plazos. Para la admisibilidad y término de procedimiento de los recursos se registró que un porcentaje muy menor cumplía con los plazos estipulados en la norma.

---

<sup>42</sup> Como ejemplo se puede revisar el proyecto “Egaña - Comunidad Sustentable” el cual ingresó al SEIA por el literal h) de la Ley 19.300, y en el cual el SEA Región Metropolitana decretó un proceso de participación ciudadana.

<sup>43</sup> Corte Suprema, Recurso de protección 197-2019.

<sup>44</sup> Cabe recordar, que las propuestas de reformas al SEIA integran la participación ciudadana obligatoria para todos los proyectos/actividades ingresados como DIA (Ej. Boletín N° 11952-12).

Aunque los promedios de días de tramitación se ven influenciados por las falencias en la presentación de las impugnaciones, principalmente por las reclamaciones PAC, o a recursos judiciales paralelos, la responsabilidad de incidir en la mejora de los plazos es principalmente de la autoridad.

Finalmente se concluye a pesar de las falencias vistas, el sistema recursivo administrativo especial contenido en la Ley y su reglamento ha sido una herramienta utilizada a discreción y eficiente para la canalización de las disconformidades de los titulares u observantes PAC con lo resuelto en las resoluciones de calificación ambiental, ejerciendo la autoridad una tutela, control administrativo o de supervigilancia en pro del cumplimiento de Informativo general y específico.

## 5. Bibliografía

Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. (2012). DS 40 del Ministerio del Medio Ambiente, 30 de octubre de 2012.

BERMUDEZ SOTO, Jorge (2014). “Fundamentos del Derecho Ambiental” 2° edición. . (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 552 pp.

CARRASCO QUIROGA, Edesio y Javier HERRERA VALVERDE. (2014). “La interpretación de la Resolución de Calificación Ambiental”. Rev. chil. derecho [online]. 2014, vol.41, n.2 [citado 2019-10-29], pp.635-671. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372014000200010&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372014000200010&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-3437. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372014000200010>.

CONAMA. (1993). “Pauta Para la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión”. 32 pp.

COSTA, EZIO & VELENTINA BELEMMI. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental • Año V N° 8 (Julio – Diciembre 2017) • pp. 7-29

CREA EL MINISTERIO, EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

DEL FÁVERO, Gabriel y Ricardo KATZ. (1999). “Resultados y Consecuencias del Sistema Chileno de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”. CEP, Revista de Estudios Públicos N° 73 (verano 1999), pp 359-379.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos (2011). Los procesos administrativos en el Derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2011, n.36 [citado 2019-10-29], pp.251-277. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512011000100007&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512011000100007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100007>.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. “Los procesos administrativos en el Derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso” [online]. 2011, n.36 [citado 2019-10-30], pp.251-277. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512011000100007&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512011000100007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100007>.

INSUNZA, Ximena. (2014). “Punta Alcalde: El riesgo de Extender los Límites”. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales. (5), pp 393-422.

Ley 18.575. (1986). Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, 12 de noviembre de 1986

Ley 19.300 (1994). “Aprueba Ley de Bases Generales del Medio Ambiente” 01 de marzo de 1994.

Ley 19.880. (2003). “Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado”. 22 de mayo de 2003.

Ley 20.417. (2010). “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”. 12 de enero de 2010.

LEYTON, Patricio y Claudio TAPIA. (2016). “Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema sobre el proyecto Modificación Puerto Punta Totoralillo. Análisis crítico a la luz de la deferencia técnica”. Revista de Derecho Ambiental, Año IV, N°6, 2016, pp. 257-273.

MENSAJE N° 352-356. (2008). “Mensaje de la S.E la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y a Superintendencia del Medio Ambiente”. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798/>

ROJAS CALDERÓN, Christian. (2015). Análisis de Recursos Administrativos Atingentes a la Institucionalidad Ambiental, en el Marco de la Comisión Asesora Presidencial que evaluará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)” 55 pp.

SILVA BARRÍA, Yeni. (2019). "Recursos Administrativos en el SEIA". (Rubicon Editores). pp 168.