



LA RESOLUCION DE CALIFICACION AMBIENTAL Y LOS DERECHOS DE SU
TITULAR ANTE LA JUDICIALIZACION DE LOS PROYECTOS.

POR; JUAN B. ROJAS

Tesis presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo

Para optar al grado académico de Magister en Derecho de Medio Ambiente.

PTOFESOR GUIA:

Sr: EDESIO CARRASCO QUIROGA

SANTIAGO

Diciembre 2020

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

Dedicatoria

Con amor y ternura a mis 3 hijos que son lo
más hermoso de mi vida, a mi compañera de
vida por darme apoyo incondicional siempre que lo necesite.
A mis padres que ya no están conmigo, y que me enseñaron el amor a la naturaleza.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	7
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCION.....	8
CAPITULO I: NOCIONES GENERALES DE UNA RESOLUCION DE CALIFICACION AMBIENTAL.....	9
1.1 La Resolución de Calificación Ambiental, en adelante la RCA.....	9
1.2 Procedimiento de la RCA ante el Servicio de Evaluación Ambiental.....	9
1.3 Objetivo del Servicio de Evaluación Ambiental.....	11
1.4 Criterios para ingresar a la Evaluación Ambiental.....	12
1.5 Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental del SEA.....	14
1.6 De la instrucción del procedimiento de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental.....	15
1.7 Los Pronunciamientos sectoriales para la evaluación ambiental (Artículo 35 del reglamento).....	16
1.8 Término anticipado del procedimiento.....	18
1.9 La Elaboración del Informe Consolidado.....	20
1.10A) Elaboración inmediata del Informe Consolidado de Evaluación.....	20
1.10, B) Características legales y administrativas de la tramitación del informe Consolidado.....	22
1.11La caducidad de una RCA	27
1.12 Análisis al régimen legal de la caducidad de la RCA.....	29
I.13 Naturaleza de la caducidad de la RCA.....	30

CAPITULO II: LA LEGISLACION AMBIENTAL ANTES DE LA LEY 19.300 (LBGMA).....	32
2.1 La preocupación por el medio ambiente.....	34
2.2 Fundamentos del proyecto de ley.....	34
2.3. Los objetivos del proyecto.....	35
2.4 Principios que inspiran la legislación ambiental para darle coherencia, sentido y alcance a sus normas y disposiciones.....	36
CAPITULO III: ANALISIS JURISPRUDENCIAL DE UN CASO CONCRETO EN EL AMBITO JUDICIAL.....	39
CAPITULO IV: NATURALEZA JURIDICA DE LA RCA Y DERECHOS DEL TITULAR EN LA LEGISLACION AMBIENTAL.....	45
4.1 ¿Cuál es la naturaleza jurídica de una Resolución de Calificación Ambiental?.....	47
4.2. ¿Qué tipo de acto administrativo ambiental es la Resolución de Calificación Ambiental?.....	47
CAPITULO V: CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFIA.....	53

ABREVIATURAS

CPR	Constitución Política de la Republica.
CS	Corte Suprema.
ECC	Efectos Características Circunstancias
DS	Decreto Supremo.
LBGMA	Ley de Bases General del Medio Ambiente
LOCBGAE	ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
LOSMA	Ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.
ICE	Informe Consolidado de Evaluación.
OAECA	Órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.
PAS	Permisos Ambientales Sectoriales.
RCA	Resolución de Calificación Ambiental.
RSEIA	Reglamento del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental.
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
TA	Tribunal Ambiental.

RESUMEN

La Resolución de Calificación Ambiental como un instrumento de gestión ambiental resulta ser una valiosa herramienta, para el control de la actividad y ejecución de un proyecto que pueda causar daño al medioambiente, por cuanto permite a los distintos interesados recurrir a las instancias institucionales para por esa vía solicitar que se revise, reclame, sancione o deje sin efecto una resolución de calificación ambiental, considerando siempre los derechos y obligaciones de su titular.

Por medio del presente trabajo se analizará la nueva legislación ambiental, la historia de la ley 19,300, sus principios inspiradores, procedimientos ambientales, herramientas de protección ambiental y el acceso a la administración por parte de los reclamantes del acto administrativo y culminando su tratamiento en sede judicial.

ABSTRACT

The Resolution of Environmental Qualification as an instrument of environmental management turns out to be a valuable tool, for the control of the activity and execution of a project that can cause damage to the environment, since it allows the different interested parties to resort to the institutional instances for this. By requesting that an environmental qualification resolution be reviewed, claimed, sanctioned or annulled, always considering the rights and obligations of its owner.

Through this work, the new environmental legislation, the history of Law 19,300, its inspiring principles, environmental procedures, environmental protection tools and access to administration by claimants of the administrative act will be analyzed and culminating its treatment at headquarters. judicial.

INTRODUCCION

En el presente trabajo se desarrollará el concepto de una RCA, con un análisis técnico legal de su formación en el procedimiento ante el SEA, con énfasis en el análisis legal de acto administrativo de termino y declarativo de derechos para su titular, que lo habilita, por tanto, para poder solicitar los permisos y autorizaciones sectoriales y con ello a desarrollar su proyecto de inversión.

Veremos las distintas maneras en que se fue afianzando en nuestra corta pero intensa historia medioambiental hasta convertirse en el título esencial de un proyecto de inversión que cuyo ejercicio pueda comprometer las diversas expresiones de lo que se entiende por medio ambiente y la constante pugna entre la ejecución del proyecto, el cumplimiento de las normas medioambientales, la comunidad donde se emplaza el proyecto y su entorno

Además, se hará un análisis de la jurisprudencia administrativa y judicial respecto a las diversas reclamaciones administrativas y recursos judiciales que se presentan cuestionando su integridad y naturaleza jurídica que pueden generar más de una complicación a sus titulares, por cuanto se ven afectadas de forma directa los proyectos de inversión que son, por regla general, de larga ejecución.

Finalmente nos centraremos en determinar la naturaleza jurídica de una RCA, para entender cuáles son los derechos y obligaciones que genera para su titular, el grado de protección legal que cuenta este importante instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de los diversos proyectos de inversión y si este está dando el ancho en cuanto, a la protección del medioambiente, cuando se incumple por su titular o si la autoridad sectorial, al calificarlo como viable ingresa en su análisis técnico ambiental todas las normas existentes y no son letra muerta en la práctica.

CAPITULO I NOCIONES GENERALES SOBRE UNA RESOLUCION DE CALIFICACION AMBIENTAL.

Es en el marco de la legislación ambiental nacional, que la Resolución de Calificación Ambiental, encuentra su origen, contenido y efectos. Acto seguido, se mencionarán las características principales y el desarrollo que ha tenido la RCA.

1.1 La Resolución de Calificación Ambiental, en adelante la RCA se define como, la autorización que entrega el Servicio de Evaluación Ambiental SEA, al titular de un proyecto o actividad es, por lo tanto, un documento administrativo que se obtiene una vez culminado el proceso de evaluación, ambiental, ya sea por medio de un Estudio de Impacto Ambiental EIA o a través de una Declaración de impacto ambiental DIA. En la resolución de calificación ambiental RCA, se establece si el proyecto presentado ha sido aprobado o rechazado. (www.grn.cl)

Para encontrar la definición legal de la RCA debemos revisar la ley 19.300 sobre bases generales del medioambiente, que la define en su artículo 24 como un (1)Acto jurídico dictado por un órgano de la Administración del Estado, que es en este caso el Servicio de Evaluación ambiental (SEA) es por tanto un acto jurídico de carácter ambiental, como opina don Jorge Bermúdez(2) citando el artículo 17 número 8 inciso segundo de la ley 20.600, que señala lo siguiente “Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del Artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado,³ que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

1)Artículo 24 Ley 19300 (LBGMA) Biblioteca del Congreso Nacional

2) BERMUDEZ SOTO, Jorge, Fundamentos del derecho Ambiental, pág. 311,2015

3)Artículo 1° inciso 2° ley 18.575 (LOCBGAE)

1.2 PROCEDIMIENTO DE LA RCA ANTE EL SERVICIO DE EVALUACION AMBIENTAL.

Para dar inicio a la tramitación administrativa de una RCA es necesario, recurrir, según el criterio o naturaleza del proyecto, al Reglamento del SEA, en cuyo precepto legal se encuentra definido en su artículo 3° y en concordancia con el artículo 10 de la ley 19300 la que detalla y define “Tipos de proyectos o actividades. *Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes:*” y, además, las actividades o proyectos deben ser sometidos a evaluación ambiental, cuando se desplazan en determinados lugares o zonas geográficas y son susceptibles de causar daño ambiental. (Artículo 10 ley 19.300)

Luego de lo anterior, llegamos al punto para comprender, qué criterios se deben tener presentes por el titular de un proyecto, al presentar un proyecto a la evaluación de impacto ambiental ante el SEIA (Servicio de evaluación del impacto ambiental) y si va a hacer esa presentación a través de una DIA (Declaración de Impacto Ambiental) o de un EIA. (Estudio de Impacto Ambiental).

De manera ilustrativa y para mayor abundamiento diremos que el mensaje presidencial de la historia de la ley 19300, nos instruye y da luces para comprender que es la Declaración de Impacto ambiental, definiéndola en el artículo 1° letra c) como; “*el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda instalar o llevar a cabo, o su modificación, en su caso, y que contiene antecedentes fundados para concluir que no tendrá un impacto ambiental significativo, ni importa contravención alguna de la normativa vigente en materia de protección del medio ambiente*”;

De este modo una DIA debe contener todas las declaraciones de carácter relevante o esenciales para ser evaluadas correctamente y en este sentido se expresa el Artículo 19 inciso 1° de la LBGMA- “*Si la Comisión establecida en el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, constatare la existencia de errores, omisiones o inexactitudes en la Declaración de Impacto Ambiental, podrá solicitar las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que estime necesarias, otorgando un plazo para tal efecto al interesado, suspendiéndose de pleno*

derecho, en el intertanto, el término que restare para finalizar el procedimiento de evaluación de la respectiva Declaración” o en caso contrario, poder ser enmendada por la vía de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones posteriormente, salvo que dicho proyecto genere o presente alguno de los siguientes efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley 19.300, caso en el cual deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Y debemos entonces acudir al artículo 1° letra f)3 del proyecto de ley 19300 que define el Estudio de Impacto Ambiental, documento de mayor complejidad, profundidad y con respaldo de lo que se declara en el por su titular, definiendo que es ; [el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad o su modificación.].La modificación procede en aquellos casos de proyectos ya aprobados que deseen expandirse y modificar la Rca, por cuestiones de ejecución practica de sus proyectos, y lo hace por medio de una consulta de pertinencia, Artículo 2 letra g del reglamento ...[debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y ofrecer alternativas, que se enmarquen en la legislación vigente, valoradas para minimizar la significación de los impactos negativos y relevantes;

4)Historia de la ley N° 19.300 Pagina 20 de 1226 (MENSAJE PRESIDENCIAL).

¿Qué proyectos o actividades se someten a evaluación de impacto ambiental?

En el artículo 3° del Reglamento del SEIA se listan estos proyectos, estableciéndose criterios que determinan su naturaleza y alcance. Por su parte, los proyectos o actividades no comprendidos en dicha lista pueden acogerse voluntariamente al SEIA.

<https://www.sea.gob.cl/sea/proyectos-actividades-sometidos-eia>

1.3 OBJETIVO DEL SERVICIO DE EVALUACION AMBIENTAL.

El Servicio de Evaluación Ambiental tiene por objetivo ser un instrumento de gestión que busca prevenir el deterioro ambiental del país, y su misión es *Contribuir al desarrollo sustentable, la preservación y conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes del país, por medio de la gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, Es así que, el primer documento a ingresar por un proyecto es la Declaración de Impacto Ambiental. En él se describe la actividad o proyecto que se pretende realizar.

De tal modo, debemos revisar entonces, el artículo 4° del Reglamento del sea dispone que la vía de evaluación de un proyecto o actividad que se someta al *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo hará presentando una Declaración de Impacto Ambiental, salvo que dicho proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley y en los artículos siguientes de este Título, en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental*. I) La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) es el documento encargado de describir el proyecto o actividad que se presenta. De ser necesario y en base a la DIA es que se solicita al proyecto un **Estudio de Impacto Ambiental** (EIA) Sucede esto cuando la actividad o proyecto económico pueda ocasionar los efectos contemplados por el legislador en el artículo 11 de la ley 19.300 de bases generales del medio Ambiente.

En la práctica la DIA se entrega vía internet o en las oficinas del territorio que se piensa intervenir. De tratarse de un proyecto que quiere presentarse en distintas regiones, se debe acudir a presentar en la Dirección Ejecutiva del SEA. Su tiempo de aprobación es de 60 días hábiles, ampliables una sola vez por 30 días hábiles adicionales.

Culminado el proceso de análisis se procede a emitir la decisión, contenida en la **Resolución de Calificación Ambiental** (RCA). Esta tendría dos cauces: favorable o desfavorable. La RCA favorable certifica que el proyecto cumplió con el proceso de evaluación y es completamente concluyente. Tras su aprobación ningún organismo del Estado podría denegar las autorizaciones ambientales entregadas. El artículo 108 inciso 2° del reglamento del SEA el que reza lo que sigue *Tratándose de permisos ambientales sectoriales de contenidos únicamente ambientales, la Resolución de Calificación Ambiental favorable*

dispondrá su otorgamiento por parte de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, bajo las condiciones o exigencias que en la misma se expresen. Para estos efectos, bastará que el titular del proyecto o actividad exhiba la Resolución de Calificación Ambiental para que el organismo competente otorgue el permiso sin más trámite.

De ser rechazada, dichos órganos están obligados a denegar aquellos permisos que tengan requisitos ambientales.

Tras este paso y de ser aprobada la RCA, el proyecto pasa a ser supervisado por la Superintendencia de Medio Ambiente. El organismo también se encarga de los planes de prevención y/o descontaminación ambiental y los Planes de manejo. Es esta institución la que tiene la potestad de amonestar por escrito, multar, clausurar temporal o definitivamente y la más grave sin dudas, es la revocación de la RCA a modo de sanción.

1.4 CRITERIOS PARA INGRESAR A LA EVALUACION AMBIENTAL

Cuáles son los criterios que deben ponderarse para poder ingresar a la evaluación ambiental un proyecto? vale preguntar, Debemos recurrir para ello a los principios precautorios y preventivos que rigen la legislación ambiental, consagrados en el artículo 2° letra g de la LBGMA en relación al artículo 8° inciso 1° del mismo precepto legal, el cual dispone que "Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10°, sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley". Y complementando el artículo 9° inciso 2° que dispone que "los Estudios o Declaraciones de actividades o proyectos contemplados en el artículo 10 deberán presentarse 'con anterioridad a su ejecución'".

Sin embargo, el principio de carácter preventivo no estaba del todo claro en la legislación ambiental, así lo señala el profesor Bermúdez, y en efecto, uno de los vacíos más graves que adolecía la LBGMA en sus disposiciones, era que no contemplaba sanción alguna para aquellos proyectos o actividades que, encontrándose en el listado del art. 10, se ejecutaban o se modificaban sin someterse al SEIA. Esto se soluciona finalmente por medio de la Ley N° 20.417. Por una parte, se rescata el carácter previo o anticipado del SEIA, al otorgarle la potestad sancionadora a la SMA para reprimir la "ejecución de proyectos y el desarrollo de

actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella“ (art. 35 letra b) LOSMA)

Por lo tanto, es necesario luego de este análisis concluir que cada proyecto que pudiera causar algún efecto de los contemplados en la norma ambiental debe someterse al SEIA o de lo contrario puede ser obligado a hacerlo y ser además sancionado por la autoridad por ese incumplimiento.

EL Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que permite a la autoridad determinar antes de la ejecución de un proyecto si:

- Cumple con la legislación ambiental vigente
- Se hace cargo de los potenciales impactos ambientales significativos

El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) tiene como su función principal administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Es así como la ley 19.300 nos informa en su artículo 8 que “Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley...”

En la práctica un titular de un proyecto debe presentar a trámite de evaluación bajo los criterios que señala el artículo 9° de la LBGMA, Artículo 9°.- El titular de todo proyecto o actividad comprendido en el artículo 10 deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Aquéllos no comprendidos en dicho artículo podrán acogerse voluntariamente al sistema. Las Declaraciones de Impacto Ambiental o los Estudios de Impacto Ambiental se presentarán, para obtener las autorizaciones correspondientes, ante la Comisión establecida en el artículo 86 o Comisión de Evaluación en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

I.5 Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental del SEA

Presentación. Artículo 28 del Reglamento.

Este Proceso de La Evaluación de Impacto Ambiental de un proyecto o actividad se iniciará una vez que su titular tenga listo materialmente su proyecto y se hace según lo dispone el reglamento; [... mediante la presentación del Estudio o de la Declaración de Impacto Ambiental, por el titular del proyecto o actividad, ante la Comisión de Evaluación respectiva o ante el Director Ejecutivo del Servicio, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley. En la práctica se debe hacer, la presentación en la oficina de partes del secretario de la Comisión de Evaluación o de la Dirección Ejecutiva del Servicio, según corresponda, o bien en la plataforma electrónica en el caso en que proceda la tramitación electrónica de conformidad con el artículo 20 de este reglamento.

El mismo artículo 28 letra C del reglamento del SEIA en su inciso segundo nos agrega que, “una vez presentado el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, según corresponda, no se aceptará posteriormente la inclusión en éstos de partes, capítulos, anexos u otros antecedentes que hubieren quedado pendientes, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 16 y 19 de la Ley, según sea el caso.”

Una vez que se cumple lo anterior, esta presentación es sometida a examen de “Admisibilidad” mediante un análisis por parte del Servicio, con la finalidad de darle curso o rechazar su tramitación. (Artículo 14 ter de la ley 19.300)

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se iniciará con una verificación rigurosa del tipo de proyecto y la vía de evaluación que debe seguir, así como de los contenidos a que se refieren el Título III y los artículos 28 y 29.

Dentro del plazo de cinco días contados desde la presentación de los antecedentes, se deberá verificar que se cumplen los requisitos señalados en el inciso anterior, dictándose el acto administrativo que la admite a trámite. Si la presentación no cumpliera con alguna de las exigencias indicadas, se procederá a dictar la resolución de inadmisibilidad sin más trámite.

De este modo cumplidos los requisitos que indican los artículos anteriores la administración del sistema debe de remitir a todos los estamentos del estado que tengan competencia

ambiental, una copia del expediente, con la finalidad que se pronuncien y soliciten ampliaciones, rectificaciones, explicaciones o hagan reparos al mismo.

Se dispone así mismo, que los ejemplares del Estudio o de la Declaración de Impacto Ambiental sean además enviados al Gobierno Regional, Municipalidades y a la autoridad marítima competente, con la finalidad de requerir los informes a los que se refieren los artículos 33 y 34 de este reglamento, esto es, pronunciamientos sobre compatibilidad territorial y pronunciamientos sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional y planes de desarrollo comunal , en todo lo que fuere pertinente;

Del mismo modo, el extracto visado a que se refiere el artículo 28 de la Ley sea publicado por el titular en la forma y plazos establecidos en dicha norma, cuando se trate de un Estudio de Impacto Ambiental;

Es de esta manera se indica, que los antecedentes a que se refiere el inciso segundo del artículo 30 de la Ley se incorporen a la lista señalada en el mismo artículo, cuando se trate de una Declaración de Impacto Ambiental deberá incluir el nombre del titular o de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad; los datos de la Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará, y la Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.

Asimismo, una vez efectuada la publicación del extracto a que se refiere el artículo 28 de la Ley, el Servicio remitirá una copia de la misma a las Municipalidades respectivas. Para todos los efectos, el Estudio o la Declaración de Impacto Ambiental se entenderán presentados desde que se dicte la resolución que lo admite a trámite, de conformidad a lo señalado en el artículo anterior.

I.6 De la instrucción del procedimiento de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental

Nuestra legislación ambiental en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, establece en su artículo 8° inciso 2° que “Todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los

organismos del Estado, con competencia ambiental, respecto de proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación, serán otorgados a través de dicho sistema (...)”

Se definen los permisos ambientales sectoriales como aquellas autorizaciones por parte de los órganos del estado que tienen por objeto la protección ambiental y son otorgados por la autoridad sectorial correspondiente para que con dicho permiso se, ejecute un proyecto o actividad económica, y que pueden ser de dos tipos a) con contenido puramente ambiental y b) con contenido mixto; ambiental y no ambiental

La diferencia entre ambos radica en que el primero se otorga durante el proceso de la evaluación ambiental una vez que se obtiene por el titular la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable.

La segunda en cambio, es aquella que se tramita con posterioridad para la revisión y aprobación de la información de carácter no ambiental, ante el organismo de la Administración Estado con Competencia ambiental (OAECA)

Entonces, los permisos ambientales sectoriales (PAS) son aquellos que tienen un objeto de protección ambiental. Dichos permisos pueden tener más de un objeto de protección y se puede dar el caso de PAS que, además, tengan objetos de protección sectoriales (no ambientales). En estos casos, sólo se revisa dentro del SEIA el contenido que se enmarca dentro del(los) objeto(s) de protección ambiental.

Este listado de los PAS se encuentra en los artículos 111 y siguientes del D.S. N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA). (**SEA.gob.cl**)

I.7- Los Pronunciamientos sectoriales para la evaluación ambiental (Artículo 35 del reglamento).

La doctrina esta etapa del procedimiento la denomina de “Permisología” por cuanto se superponen una gran cantidad de procedimientos en diversos órganos de la administración del Estado, y según un análisis hecho por la comisión de la productividad se llegaron a

identificar hasta 400 permisos para el desarrollo de una actividad productiva, lo que a todas luces es un desacierto de parte del Estado y los diversos órganos de la administración que intervienen en el otorgamiento de dichos permisos. *“El análisis identificó 400 permisos, otorgados por 53 entidades, a los que se catastró considerando características como el plazo de tramitación y la normativa de respaldo. Con la visión de estos 400 permisos, y el foco en 23 permisos considerados críticos, se realizó un diagnóstico de la tramitación de permisos para invertir, concluyendo que el sistema tiene problemas de baja eficiencia y creciente incerteza jurídica. Los problemas de eficiencia se manifiestan principalmente en el incumplimiento generalizado de los plazos para su otorgamiento, resultado de procesos obsoletos, baja digitalización, mínima trazabilidad, varianza y discrecionalidad en criterios, descoordinación entre Servicios, y múltiples iteraciones debido—entre otras cosas—a la baja calidad de la información entregada por titulares. Los menores niveles de certeza jurídica se asocian a la falta de previsibilidad al tramitar un permiso, y a la estabilidad del permiso otorgado en el tiempo”*.

En el reglamento se señala que “Los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental que participen en la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental deberán informar al SEA dentro del plazo máximo de treinta días, contados desde la solicitud.” Lo que nos parece un tiempo mas que prudente, por la necesidad de premura con que debe actuar para ser eficaz y eficiente el organismo del estado, y no produzca al titular un perjuicio a sus justas expectativas.

Por lo que dichos informes deberán pronunciarse exclusivamente en el ámbito de sus competencias, indicando fundadamente si el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental, incluidos los permisos ambientales sectoriales, si corresponde, así como si las medidas propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental se hacen cargo adecuadamente de los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley.

De ser necesario, se solicitarán las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que se estimen pertinentes.

Esta solicitud deberá ser clara, precisa y estar debidamente fundada, indicando la relevancia de la solicitud para la evaluación ambiental del proyecto o actividad y la metodología a utilizar, si corresponde. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso que algún órgano de la Administración del Estado competente considere que el Estudio carece de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, así deberá señalarlo tan pronto le sea requerido el informe, indicando fundadamente, y en términos inequívocos y precisos, la falta de información de que adolece la presentación y su carácter relevante o esencial para la evaluación. Y en tal caso poner término anticipado al procedimiento.

1.8-Término anticipado del procedimiento.

La ley 19.300 consagra el termino anticipado del procedimiento de evaluación ambiental por falta de información relevante y esencial” del respectivo Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, consagrado lo anterior en los artículos 15 bis y 18 bis de la ley , lo que a modo de ilustración citamos” Artículo 15 bis.- Si el Estudio de Impacto Ambiental carece de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones,(ADENDA) el Director Regional o el Director Ejecutivo, así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento.

De tal manera, y dentro de la misma lógica del artículo 15 bis de la ley, el artículo 18 bis nos informa lo que sigue, Artículo 18 bis.- Si la Declaración de Impacto Ambiental carece de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, o si el respectivo proyecto o actividad requiere de un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda, así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento

Recibidos los informes señalados en el artículo precedente, o cumplido el plazo para ello, si el Estudio carece de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, el Director Regional o el Director Ejecutivo, según corresponda, así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento. Cabe

preguntar qué se entiende por información relevante o esencial, pues bien , esto se aclara mediante un instructivo del Director del SEA N° 150.575 de marzo del año 2015, que nos señala,,[De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 y 38 del Reglamento del SEIA, tanto en el caso de los Estudios como en las Declaraciones de Impacto Ambiental, la información relevante corresponde a aquella información indispensable para la comprensión del proyecto o actividad como unidad, sin que falten partes o elementos, así como también la forma como este/a se desarrollara en las distintas etapas sometidas a la evaluación ambiental..]

En cuanto a que debemos entender por Información Esencial, señala que de acuerdo a lo que dispone el artículo 36 del reglamento del SEIA, la información esencial, es la necesaria para asegurar que cada uno de los efectos, características o circunstancias [ECC] se encuentren debidamente identificados y se han descrito las medidas de mitigación, reparación y/o compensación asociado a cada uno de dichos ECC. Ni tampoco las medidas de seguimiento.

La resolución a que se refiere el inciso precedente sólo podrá dictarse dentro de los primeros cuarenta días contados desde la presentación del respectivo Estudio de Impacto Ambiental. Transcurrido este plazo, no procederá devolver o rechazar el Estudio por la causal señalada, debiendo completarse su evaluación.

En contra de la resolución que se dicte sólo podrá deducirse recurso de reposición dentro del plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación. El recurso deberá resolverse dentro del plazo de veinte días.

Que puede pasar si se rechaza una Declaración o un Estudio de impacto ambiental, cabe preguntarse, la ley en el Artículo 21. Nos señala los caminos que debemos seguir- “Si se rechaza una Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, el responsable del proyecto o actividad podrá presentar una nueva Declaración o Estudio.

Con todo, el nuevo ingreso no podrá materializarse sino hasta que se resuelva el recurso de reclamación a que se refiere el inciso primero del artículo 20 de esta ley, o hubiere quedado ejecutoriada la sentencia que se pronuncie sobre la reclamación establecida en el inciso cuarto del mismo artículo”.

Siguiendo con la tramitación de la Declaración o Estudio en su caso, y superando los escollos presentados, corresponde, ya realizar el Informe consolidado, y de esta forma obtener la tan preciada Resolución de Calificación Ambiental.

1.9- La Elaboración del Informe Consolidado

El informe consolidado es un documento consolidado de los antecedentes del proceso de evaluación ambiental del proyecto o actividad.

Por lo tanto, el ICE, constituye un acto de trámite declarativo cuyo contenido contribuye a la elaboración del acto administrativo terminal que es la resolución de calificación ambiental (RCA). Y contiene la recomendación del SEA de aprobación o rechazo de la DIA o EIA del proyecto. Para tomar la decisión que califica ambientalmente un proyecto o actividad se considera, entre otros antecedentes, el ICE.

El artículo 9 bis inciso 1° de la ley 19300 dispone que “La Comisión a la cual se refiere el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente. Luego agrega, En todo caso, dicho informe deberá contener, los pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron en la evaluación, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, cuando corresponda, así como la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto”.

I.10 A) Elaboración inmediata del Informe Consolidado de Evaluación. (ICE)

El ICE deberá contener “los pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron en la evaluación, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, cuando corresponda, así como la

recomendación de aprobación o rechazo del proyecto' (art. 9 bis LBGMA y arts. 44 y 56 RSEIA).

Una vez recibidos los informes del artículo 35 del presente Reglamento, que se refiere al pronunciamiento que deben hacer los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental, si el Servicio no requiriere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental, se elaborará el Informe Consolidado de Evaluación a que se refiere el artículo 44 del presente Reglamento.

Puede suceder que sea necesario hacer aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental una vez recibidos los informes señalados en el artículo 35 o transcurrido el plazo otorgado, se elaborará un informe consolidado, en el que se incluirá la solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que el mérito de los antecedentes requiera, así como las observaciones que hubiesen sido formuladas por la comunidad y declaradas admisibles hasta entonces, si correspondiere.

De este modo, para la elaboración del informe consolidado sólo se considerarán los pronunciamientos fundados de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental y aquellas solicitudes de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental que correspondan al ámbito de las respectivas competencias de dichos órganos y que se refieran a materias relativas a acreditar que el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental, incluidos los permisos ambientales sectoriales.

El informe consolidado será notificado al titular del proyecto o actividad, otorgándosele un plazo para que las solicitudes contenidas en él sean respondidas, suspendiéndose de pleno derecho, en el intertanto, el término que restare para finalizar la evaluación del respectivo Estudio.

Si en el caso señalado en el inciso anterior estuviese vigente un período de participación ciudadana, al término de éste se deberá remitir al titular un anexo con las observaciones restantes de la comunidad que hubiesen sido declaradas admisibles, con el objeto que se pronuncie sobre ellas conforme a lo señalado en el artículo siguiente.

En caso de una RCA favorable ningún OAECA puede negar los PAS otorgados, y en caso de un pronunciamiento negativo si debe denegarlos (concepto de ventanilla única). En los PAS de contenidos únicamente ambientales basta que el titular exhiba la RCA favorable para que el OAECA otorgue el PAS sin más trámite. En los PAS mixtos, de contenidos ambientales y no ambientales: • La RCA favorable certifica el cumplimiento de los requisitos ambientales del PAS, el OAECA no puede denegarlo en razón de dichos requisitos ni imponer nuevas condiciones o exigencias de carácter ambiental que no estén establecidas en la RCA. • El titular puede presentar antecedentes no ambientales ante el OAECA de manera previa a la notificación de RCA, indicando que el proyecto se encuentra en evaluación ambiental. Lo no ambiental del PAS mixto se otorga sólo una vez que el titular exhiba la RCA.

I.10, B) Características legales y administrativas de la tramitación del informe Consolidado.

El ICE como acto administrativo terminal del sub procedimiento seguido por el SEA dentro del SEIA y la posibilidad de impugnarlo por medio del recurso de **reclamación**, ante el tribunal ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación (ley 20.600 artículo 17 numero 8 inciso 2°).

Como nos indica el profesor don Fernando Dougnac, el SEIA es un procedimiento administrativo complejo y que por lo tanto contempla dentro de sí una serie de sub procedimientos administrativos llevados a cabo por distintos órganos con distintas facultades, y a su vez, con distintos sub procedimientos.

Dentro de este procedimiento administrativo complejo, el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) efectivamente no es el último acto administrativo que se dicta, pero ello no obsta, sin embargo, para que se pueda calificarlo como acto administrativo terminal de esa etapa,

El Procedimiento Administrativo está definido en el artículo 18 de la ley 19.880, como: “El procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados

de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.”

En ese mismo sentido, el profesor Jorge Bermúdez nos entrega una definición de acto administrativo terminal, señalando que: “Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública.”[2]

Por su parte, define el acto trámite como aquel que se dicta dentro de un procedimiento administrativo y que tiene por finalidad dar curso progresivo al mismo.

Fundamental resulta, entonces, definir cuál es el procedimiento administrativo del que estamos hablando dentro del SEIA, a objeto de saber cuáles de esos actos administrativo son de mero trámite o terminales.

En el SEIA esto es especialmente importante dado que dentro de él coexisten varios sub procedimientos administrativos esenciales, por lo que el cumplimiento acabado de cada uno de ellos influye sustancialmente la calificación final del EIA.

Tenemos, pues, que el SEIA está formado por procedimientos administrativos que finalizan en un acto terminal definitivo que contiene una decisión, o más ampliamente, un pronunciamiento sobre la posible afectación significativa o no del medio ambiente (daño ambiental) por un determinado proyecto o actividad. Constituye en sí la expresión del principio preventivo tal como lo instituye La Declaración de Río (Principio 17) y que además informa toda nuestra Ley de Bases del Medio Ambiente. (Ley 19.300)

Ahora bien, para dilucidar cual es la naturaleza del ICE debemos precisar que el SEIA tiene la particularidad de ser lo que doctrinariamente se llama un “procedimiento administrativo complejo”, cuestión que ha sido reconocida en innumerables ocasiones por nuestros Tribunales Superiores de Justicia.

El ser el SEIA un Procedimiento Administrativo Complejo implica que dentro de dicho procedimiento hay otros varios procedimientos o sub procedimientos, lo que, precisamente,

le da esa complejidad, en especial por cuanto dentro de él actúan distintos órganos de la administración.

Del mismo modo en opinión del Tercer Tribunal Ambiental, lo ha reconocido en la causa rol R-9-2014, al sostener “que los pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado con competencias ambientales, son actos administrativos terminales para cada uno de estos servicios, pero que en el contexto del SEIA son preliminares o “actos trámite”, al ser el mismo SEIA un proceso complejo [...]”, pronunciamientos que “dejan de producir efectos jurídicos, desde el momento en que un nuevo pronunciamiento modifica lo que en ellos se contiene o actualiza o complementa su contenido” (Considerando Décimo).

Es por esto, que la propia Ley de Bases del Medio Ambiente califique el SEIA en su Título II, párrafo 2º, precisamente como “sistema” y no como un simple “procedimiento”. Se habla de “sistema” y no de “procedimiento” dado que los participantes en él, como los informantes, sean organismos con competencia ambiental independientes del SEA. A su vez, el órgano calificador tampoco forme parte de él, ya que está compuesto por autoridades externas como lo son el Intendente Regional y los Secretarios Regionales Ministeriales que la ley indica, todos los cuales no pertenecen a ese servicio público desconcentrado. Tal como lo señala el artículo 86 de la ley N° 19.300, lo conforman autoridades político-administrativas independientes, no sometidas jerárquicamente a ese organismo. El Director Regional del SEA, o en su caso, su Director Nacional, son sólo secretarios de dicha Comisión y, en tal carácter están sometidos administrativamente a lo que ella resuelva. Por otra parte, las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) de un EIA emitidas por la Comisión Especial creada en el artículo 86 de la ley en comento, no son reclamadas ante el Director Nacional del SEA como era antes de la reforma respecto de las observaciones ciudadanas, sino que ahora todos los participantes en el proceso deben acudir ante el Comité Especial de Ministros de Estado que señala el artículo 20 de ella (artículos 20, 24 y 29 de la ley N° 19.300), organismo por tanto, externo al SEA.

En consecuencia, en el caso del SEIA en lo tocante a los EIA, nos encontramos efectivamente frente a un “sistema” o “procedimiento administrativo complejo”, compuesto, a su vez, de varios procedimientos o sub procedimientos diferentes, independientes pero complementarios.

El primero, está a cargo del SEA como órgano receptor de las solicitudes de calificación ambiental y de las observaciones que emitan a su petición los servicios públicos competentes en la materia, así como las que efectúe la comunidad.

El SEA debe preparar los elementos necesarios para la debida calificación ambiental del EIA por parte de la Comisión de Evaluación Ambiental creada por el artículo 86 de la ley N° 19.300, a través de su estudio, informes y, eventualmente, de las adendas que le solicite al proponente. Este procedimiento previo a la calificación ambiental concluye con el ICE que debe reunir obligatoriamente "... la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto." (parte final del inciso 1° del artículo 9 bis de la ley N° 19.300).

De tal forma, el fin del ICE dentro del SEIA no es sólo sistematizar las opiniones de los organismos del Estado con competencia ambiental y las observaciones de la comunidad, tal como era antes de la reforma de la ley N° 19.300 por la ley N° 20.147, sino que también, y fundamentalmente, efectuar una recomendación de aprobación o rechazo del proyecto, ello sobre la base de los antecedentes reunidos por el mismo SEA. Tan es así, que, como ya se dijo, su incumplimiento se considera "vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental" (inciso final del artículo 9 bis de la ley N° 19.300). De tal manera, el ICE clausura el primer procedimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Reafirma lo expresado, la existencia de otro acto terminal dentro del primer procedimiento recién aludido, este es el establecido en el artículo 15 bis de la ley N° 19.300. Dicha norma permite al SEA rechazar un EIA si él no contiene o carece de "...información relevante o esencial para su evaluación..." De tal manera, la RCA no es el único acto terminal que se puede dictar dentro del Sistema de Evaluación Ambiental.

El segundo procedimiento que sigue lógicamente al primero, es la evaluación ambiental propiamente tal, la cual efectúa la Comisión Especial que menciona el artículo 86 de la Ley N° 19.300. Este segundo procedimiento concluye, a su vez, con el acto terminal de esta fase denominado "Resolución de Calificación Ambiental" (RCA) establecida en el artículo 24 de la Ley N° 19.300.

De lo expuesto se desprende que existen varios actos terminales dentro del mismo Sistema de Evaluación Ambiental, siendo uno de ellos el ICE que concluye la actuación del SEA en el proceso, dando paso al segundo procedimiento ya descrito.

Otro elemento que corrobora lo anterior es el hecho que en el caso de los EIA, el propio artículo 9 bis no permite a la Comisión Especial Calificadora establecida en el artículo 86 de la Ley N° 19.300, la revisión de lo resuelto por los organismos sectoriales en sus informes, **situación que es distinta respecto del caso de las DIA, donde si se autoriza a la Comisión Especial** para exigir las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de las DIA, cuando las estime necesarias para su acertada resolución (artículo 19 Ley N° 19.300).

Ahora bien, lo anterior se encuentra tratado doctrinariamente por el profesor Luis Cordero Vega, a propósito del fallo de la Central Castilla. En un artículo aparecido en la Revista Justicia Ambiental vol. III, denominado “COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA SOBRE LA CENTRAL TERMOELÉCTRICA CASTILLA, un caso de derecho administrativo procedimental”, trata sobre la existencia de actos administrativos terminales dentro del SEIA, y aunque en ellos se refiere en especial a los pronunciamientos ambientales sectoriales, la esencia es la misma.

Dice el profesor Cordero que: El debate en torno al caso Castilla permite concluir que los pronunciamientos sectoriales que corresponden a permisos ambientales tienen una doble característica:(a) para los organismos sectoriales, dichos pronunciamientos tienen el carácter de actos administrativos terminales, pues mediante éstos se adopta una decisión que “declara una voluntad potestativa” asociada a su competencia; (b) tratándose del procedimiento de evaluación ambiental, constituyen un acto trámite cualificado porque sirven de base para la dictación de un acto administrativo de contenido complejo, que suma las voluntades sectoriales y las propias de la autoridad ambiental.

Otra parte de la doctrina, como don Alejandro Parodi Tabak, es de la opinión que ciertos actos dentro de un procedimiento administrativo complejo serían actos trámites, de todas formas se admite la impugnabilidad de ellos, apoyada esta opinión en resoluciones de la Excelentísima Corte: “La primera lección que nos dejan los fallos que se analizan, es que los particulares tienen pleno derecho a impugnar los actos administrativos que los afectan, aun

cuando se trate de actos trámites que se insertan en un procedimiento administrativo complejo.”

Como hemos dicho, en relación con el Servicio de Evaluación Ambiental, el ICE es un acto terminal, o si se quiere, “... un acto trámite cualificado (aquellos que tiene un carácter **auxiliar o instrumental** y anteceden a una **resolución final** que deba recaer sobre un determinado asunto de tal manera que sirve para su preparación) porque sirven de base para la dictación de un acto administrativo de contenido complejo, que suma las voluntades sectoriales y las propias de la autoridad ambiental”. Por regla general este tipo de actos no son impugnables por separado de la resolución final, sino, salvo cuando se trata de un **acto de trámite cualificado** que son aquellos actos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, que en cierta manera deciden éste de forma indirecta y/o que causan indefensión o un perjuicio irreparable y, en tales casos, el acto trámite sí que es recurrible de forma autónoma a la resolución final (Villar Ezcurra). https://www.infoconcurso.com/articulo/%C2%BFque-es-un-acto-de-tramite-cualificado__

Para concluir podemos afirmar que: el sistema de evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo complejo, en el que participan diversos organismos del Estado, donde se expresa la voluntad de la administración al otorgar o negar la autorización ambiental y bajo qué condiciones, esta es, la resolución de calificación ambiental.

En la actualidad la Corte Suprema en diversos fallos a entregado el conocimiento exclusivo de las reclamaciones de los actos administrativos de carácter ambiental a los tribunales ambientales creados por la ley 20.600. Estos son de carácter especial y con competencia exclusiva para el conocimiento y fallo de reclamaciones de ilegalidad de determinados actos administrativos y normas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, el Comité de Ministros y otros organismos del Estado con competencia ambiental. (artículo 17 ley 20.600).

I.11 LA CADUCIDAD DE UNA RCA

El año 2010 se publicó la Ley N° 20.417, efectuando importantes modificaciones a la ley 19.300 LBMA, entre las cuales está la inclusión de un nuevo artículo 25 ter, que consagró la institución de la caducidad de la RCA.

Es así como, bajo el diseño de la LBMA, una actividad amparada por una RCA podía ser ejecutada en una fecha indeterminada después de su calificación ambiental, ya que la ley no contemplaba condición ni plazo alguno para que el titular del proyecto iniciare las obras. Esa situación no era deseable, dado que, en términos ambientales, una RCA aprobada en el lapso de un año determinado, lo fue bajo condiciones medioambientales específicas y con un ecosistema de características determinadas, los que pueden verse afectadas por variaciones importantes producto de la dinámica de los ecosistemas y de la intervención humana en un tiempo relativamente corto.

De esta forma, se implementa la regulación legal, el artículo 73° del D.S. N° 40, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprobó el nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), reglamentó el artículo 25 ter de la LBMA en los siguientes términos:

"La resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contados desde su notificación.

Corresponderá a la Superintendencia constatar lo anterior y requerir al Servicio que declare dicha caducidad.

Se entenderá que se ha dado inicio a la ejecución del proyecto o actividad, cuando se realice la ejecución de gestiones, actos u obras, de modo sistemático, ininterrumpido y permanente destinado al desarrollo de la etapa de construcción del proyecto o actividad.

En caso que la Resolución de Calificación Ambiental se pronuncie exclusivamente sobre la fase de cierre de un proyecto o actividad, se entenderá que se ha dado inicio a su ejecución cuando haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad de cierre.

El titular deberá informar a la Superintendencia la realización de la gestión, acto o faena mínima que dé cuenta del inicio de la ejecución de obras".

A su vez, el artículo 16 del RSEIA consagró, en relación el artículo 25 ter de la LBMA, el deber del titular del proyecto o actividad de indicar en el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental respectivo de la gestión, acto o faena mínima que, según la naturaleza y tipología del proyecto o actividad, dé cuenta del inicio de su ejecución de modo sistemático y permanente, considerándose dicha gestión, acto o faena mínima como inicio de la ejecución del proyecto para efectos del citado artículo 25 ter.

Además, teniendo en consideración las normas expuestas, el Ord. N°142034/2014, del SEA, que Imparte Instrucciones sobre la caducidad de la RCA, que definió la caducidad en materia ambiental como:

"(...) la extinción del acto administrativo terminal (RCA) que pone fin al procedimiento de evaluación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), como consecuencia del incumplimiento de la condición contemplada en la ley, la que consiste en el inicio de la ejecución del proyecto dentro del plazo legal establecido en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300".

Dicha definición es relevante dado que aporta luces respecto a los contornos de la caducidad ambiental, a saber: (i) es una caducidad sustantiva, por cuanto afecta derechos y acciones; (ii) en tanto tal, constituye una causal de extinción de un acto administrativo; (iii) se fundamenta en el incumplimiento de una condición legal de naturaleza resolutoria, esto es, una *conditio iuris*, dentro de determinado plazo también legalmente establecido.

www.Sea.gob.cl

1.12 ANÁLISIS AL RÉGIMEN LEGAL DE LA CADUCIDAD DE LA RCA

Para el adecuado análisis de la caducidad en sede ambiental se requiere precisar los elementos de carácter legal que delimitan el régimen jurídico de dicha institución, y que, en tanto tales, operan como límite a la potestad reglamentaria, de forma que la regulación que el RSEIA realiza en relación a la caducidad no puede exceder sus márgenes.

De la LBMA se desprende que la caducidad ambiental se caracteriza por los siguientes elementos:

A) El transcurso del plazo de 5 años, el cual se computa desde la notificación de la respectiva RCA a su titular. Por tanto, para que opere la caducidad se exige el transcurso de un plazo de 5 años, cuyos plazos de inicio y termino se encuentran expresa y legalmente establecidos.

B) La hipótesis normativa que lo provoca es la falta de inicio por parte del titular, de la ejecución del proyecto o actividad autorizada, es decir, una inactividad del administrado, encargando al RSEIA el definir cuáles son las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto o actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo.

C) La caducidad no opera por el solo ministerio de la ley, sino que debe ser declarada por la autoridad administrativa, en este caso, el SEA, previa solicitud de la SMA.

D) La caducidad se desata por del incumplimiento de ciertas obligaciones legales, que tiene el administrado, de entre las cuales destaca el inicio de la ejecución del proyecto ambientalmente autorizado.

I.13 NATURALEZA DE LA CADUCIDAD DE LA RCA

Visto el régimen legal que rige la caducidad de la RCA, cabe dilucidar si esta es calificable como una sanción administrativa o si se trata de un supuesto de caducidad por incumplimiento de las modalidades del acto administrativo.

En nuestra doctrina, un sector ha sostenido que la caducidad dispuesta en el artículo 25 ter de la LBMA es un supuesto de caducidad general, mientras que la caducidad a que alude el artículo 3 letra l) de la Ley Orgánica de la SMA sería un supuesto de caducidad-sanción. Esta posición además ha sido afirmada en la mesa de trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en la cual la caducidad es una de las figuras jurídicas sometidas a revisión. Para otro sector, la caducidad de la RCA constituye un supuesto de revocación-sanción, en tanto que extinción del acto administrativo por incumplimiento de obligaciones del destinatario o regulado por el acto.

Por su parte, si bien ni la LBMA ni la Ley N° 20.417 de 2010 lo señalan expresamente, la naturaleza sancionatoria de la caducidad en la normativa ambiental fue sostenida durante la tramitación parlamentaria de la citada ley, según consta en la historia de su tramitación legislativa. En esta, la Ministra de Medio Ambiente sostuvo:

"(...) la caducidad es una sanción aplicable a un inversionista negligente que no ejecuta la actividad o el proyecto contando con una Resolución de Calificación Ambiental, y que los demás elementos que se han señalado como obtener una RCA con información e instrumentos falsos, y otros, deben ser conocidos y resueltos en las instancias jurisdiccionales que correspondan..." [las negritas son nuestras].

De acuerdo con los desarrollos previos, en rigor, el supuesto del artículo 25 ter de la LBMA debe considerarse como uno de caducidad-sanción, dado que la caducidad se dispone como la consecuencia jurídica para el supuesto de incumplimiento de una exigencia de orden legal (inicio de ejecución de las obras dentro de plazo), tratándose así de una sanción dispuesta por no cumplimiento del ordenamiento jurídico. En efecto, aun cuando la caducidad se funda en una inacción del titular de la RCA, lo cierto es que la extinción en que consiste la caducidad, encuentra su fundamento directo en la ley, dado que es esta la que exige el inicio de la ejecución del proyecto o actividad dentro de cierto plazo, y es esta la que, asimismo, establece

la extinción como sanción a dicho incumplimiento. Así, la referida caducidad sanciona el incumplimiento de una exigencia legal.

La consideración precedente, por cierto, no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Cabe recordar que el artículo 1.4.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, facultada por el artículo 120 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone que el permiso de edificación caducará automáticamente a los 3 años de concedido si no se hubieren iniciado las obras correspondientes o si estas hubieren permanecido paralizadas durante el mismo lapso. Respecto a dicha disposición, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por medio de su División de Desarrollo Urbano, ha señalado que ella "(...) sanciona la omisión en que incurre el titular del respectivo permiso al no haber iniciado las obras correspondientes o al mantenerlas paralizadas en el lapso de tres años fijados...". Como se puede apreciar, para dicho organismo la referida caducidad posee naturaleza sancionatoria.

II.- LA LEGISLACION AMBIENTAL ANTES DE LA LEY 19.300 (LBGMA)

En nuestra legislación ambiental, existía una gran variedad de normas con algún sentido ambiental y trataban de regular de diversa forma cuestiones ambientales, sin embargo, estaban inconexas e inorgánicas y podían incluso normar los mismos hechos, habiendo duplicidad de funciones por órganos del Estado. Debido a lo anterior se encargó un estudio para establecer que es lo que había y como se podía regular de forma más eficiente en una ley las materias medioambientales que estaban reguladas, poco reguladas o desreguladas, con ello y la elaboración de un acabado análisis del universo de normas ambientales o con relevancia ambiental vigentes en Chile, trabajo realizado por la Secretaría Técnica y Administrativa de CONAMA, que se tradujo en la publicación, durante el mes de enero de ese año, del texto denominado "Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental en Nuestro País". Dicho estudio permitió detectar la existencia de 718 textos legales de relevancia ambiental, de diversa jerarquía, que se encuentran vigente.

Con análisis y diagnóstico de nuestra legislación ambiental, dicho estudio permitió comprobar la gran dispersión, incoherencia y falta de organicidad de la legislación sectorial

vigente y sus múltiples modificaciones, lo que ha provocado un gran desconocimiento de sus alcances normativos, incertidumbre sobre la vigencia de los textos originales y un alto grado de incumplimiento de dicha legislación, asimismo, se ha constatado que las competencias públicas para la protección y la gestión ambiental se encuentran repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos de diferente rango que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidad.

Es en ese contexto, y tras este lapidario informe se tiene en cuenta la imperiosa necesidad de crear una institucionalidad ambiental más robusta, para dar una adecuada protección al medioambiente, creando un cuerpo legal que pudiera contener en un solo texto normativo las definiciones, principios y sanciones por su inobservancia ,además de los órganos encargados de la fiscalización ambiental y así adecuarse a los nuevos tiempos en materia medioambiental resultante del contante crecimiento económico del país y los compromisos adquiridos por este en el ámbito comercial vía tratados internacionales. Luego de una extensa tramitación en el congreso nace la ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente promulgada el año 1994.

En la historia de la ley 19.300 ya podemos ver en su primer trámite constitucional, del mensaje presidencial del 14 de septiembre del año 1992 ante el Honorable Senado de Chile, se define lo que es el medio ambiente, los modelos de desarrollo económico que se adoptan por los países y la importancia del medio ambiente en el proceso de ese desarrollo y especialmente en el modelo de desarrollo que adopto chile, principalmente asociado a la explotación histórica de sus recursos naturales.

Es por esta vía que nace para el colectivo nacional el concepto de desarrollo sustentable, con su componente ambiental destacando que, *La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales.* (Mensaje Presidencial, Historia de la ley 19.300, página 7 de 1226).

Una definición más precisa, nos la entrega La Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, establecida por las Naciones Unidas en 1983, que definió el desarrollo

sustentable como: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”

Este nuevo concepto, el de desarrollo sustentable, tuvo su estreno mundial a partir del informe "Nuestro Futuro Común" –conocido también como “Informe Brundtland”- publicado en 1987 con motivo de la preparación a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

El mensaje presidencial expresa que, dada la constante preocupación y sensibilidad de la población por el cuidado del medio ambiente causado *por el deterioro de nuestros recursos naturales, por los fenómenos de contaminación, por la calidad del hábitat urbano de nuestra población, se está expresando, en el fondo, preocupación por la vida, por la de quienes comparten nuestro tiempo y la de quienes vendrán después de nosotros. Se está expresando, también, un compromiso con nuestra patria, que demanda preocupación por sus problemas y esfuerzos para solucionarlos. (Mensaje Presidencial, Historia de la ley, Pagina 10)*

En otras palabras, el desarrollo sustentable debe ser visto desde sus cuatro pilares; Económico, político, social y medioambiental, debiendo ser entendido y aplicado con esa lógica e integrar esos cuatro componentes, lo que conlleva a la responsabilidad de la sociedad en su conjunto, en la adquisición de compromisos ambientales para cumplir los objetivos trazados a largo plazo, como es, por ejemplo, la descarbonización de la matriz eléctrica chilena al año 2050.

“Chile ha comprometido en el marco de su “Contribución Nacional para el Acuerdo Climático de París de 2015”, reducir sus emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en un 30% por unidad de Producto Interno Bruto (PIB) al año 2030, con respecto al año 2007. Para el cumplimiento de este compromiso el sector energético resulta fundamental, pues el 78% de las emisiones totales de GEI del país corresponden a este sector.” (energía.gob.cl)

La revista chilena para el desarrollo sustentable, perteneciente al consejo asesor presidencial, definen el *desarrollo sustentable como un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida.* (www.Chiledesarrollosustentable.cl).

2.1 La preocupación por el medio ambiente.

“Cuando se manifiesta una preocupación por el medio ambiente, por el deterioro de nuestros recursos naturales, por los fenómenos de contaminación, por la calidad del hábitat urbano de nuestra población, se está expresando, en el fondo, preocupación por la vida, por la de quienes comparten nuestro tiempo y la de quienes comparten nuestro tiempo y la de quienes vendrán después de nosotros”

La ilusión de la prosperidad sin límites se ha convertido, paradójicamente, en un peligro para la humanidad.

2.2 Fundamentos del proyecto de ley.

En atención al estado de avance de los problemas ambientales y nuestra percepción del desarrollo, hemos estimado imprescindible sentar las bases para una gestión ambiental moderna y realista. Sus sustentos básicos están constituidos, a nuestro juicio, en la definición de una política sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental.

Cuáles son los criterios para llevar a cabo magno cambio cabe preguntarse, Esta se puede llevar adelante por medio de una política ambiental que debe descansar en la gradualidad de su implementación por cuanto durante décadas no se había considerado lo ambiental por ser poco relevante. El realismo en su implementación se hace necesario para poder ir dando solución a problemas ambientales arrastrados por décadas, creando una ley marco para su ejecución, concentrando instituciones básicas, *“es una ley "marco" o de bases, ya que en un número relativamente pequeño de disposiciones, se concentran algunas de las instituciones fundamentales para una gestión ambiental moderna e integradora, recogiendo principios básicos que sirvan de punto de referencia para interpretar la legislación existente y para la dictación posterior de otros cuerpos legales atinentes a materias específicas”*. La institucionalidad ambiental debe ser un pilar base de la gestión ambiental, por cuanto los temas ambientales deben ser entendidos intersectorialmente para ser enfrentados de manera eficaz.

2.3. Los objetivos del proyecto.

El primer objetivo del presente proyecto de ley, es darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.(Artículo 19 número 8 de la Constitución Política de Chile) En efecto, el proyecto pretende hacerse cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla y por ese medio regular las diversos intereses en conflicto, Es más, en muchas ocasiones, todos ellos garantizados en la propia Constitución. Sin embargo, se da preeminencia al hecho que ninguna actividad -por legítima que sea- puede desenvolverse a costa del medio ambiente. Ello importa una nueva visión de la gestión productiva, que deberá ser desarrollada por las empresas.

Un segundo objetivo del proyecto es crear una institucionalidad ambiental, que permita dar solución a los problemas y conflictos ambientales que ya existen y evitar la creación de otros nuevos Para ello, se crea, por ley, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, (CONAMA) la cual se descentraliza regionalmente a través de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA). Estas deberán coordinar a los organismos y servicios con competencia ambiental, y evitar que se dupliquen los esfuerzos, coordinando además los procesos de autorización de nuevos proyectos,

El tercer objetivo del proyecto es crear los instrumentos para una eficiente gestión del problema ambiental, de modo que se pueda dar una adecuada protección de los recursos naturales, todo esto a través de diversas herramientas o instrumentos legales, tales como el sistema de evaluación de impacto ambiental, (SEIA) las normas de calidad ambiental, los planes de manejo de recursos, los planes de descontaminación, etc.

El cuarto objetivo del proyecto es disponer un cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

2.4 Principios que inspiran la legislación ambiental para darle coherencia, sentido y alcance a sus normas y disposiciones. (Mensaje presidencial historia de la ley 19.300 pág. 14).

1) **El principio preventivo:** mediante este principio, se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales. No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos. Para ello, el proyecto de ley contempla una serie de instrumentos, tales como los siguientes:

En primer lugar, la educación ambiental, que hace énfasis en la necesidad de educar a toda la población, pero principalmente a los niños y la juventud en relación a la problemática ambiental. La forma más efectiva de prevenir el surgimiento de problemas ambientales, radica en el cambio conductual de la población. Ella es una tarea de largo plazo que se desarrolla, fundamentalmente, a través de la incorporación de contenidos y prácticas ambientales en el proceso educativo. Este ítem está contemplado hoy en la ley 19.300 artículo 6° el cual nos declara que la educación ambiental debe ser entendida como: “[el proceso educativo, en sus diversos niveles, a través de la transmisión de conocimientos y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia de los problemas ambientales”, además ésta, “deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenirlos y resolverlos”

En segundo lugar, el sistema de impacto ambiental. El proyecto de ley crea un sistema de evaluación de impacto ambiental. En virtud de él, todo proyecto que tenga impacto ambiental deberá someterse a este sistema. Este se concreta en dos tipos de documentos: la declaración de impacto ambiental, respecto de aquellos proyectos cuyo impacto ambiental no es de gran relevancia; y los estudios de impacto ambiental, respecto de los proyectos con impactos ambientales de mayor magnitud. En virtud de estos últimos, se diseñarán, previamente a la realización del proyecto, todas las medidas tendientes a minimizar el impacto ambiental, o a medirlo, o incluso, a rechazarlo. (Mensaje Presidencial, Historia de la Ley N° 19.300 Página 15).

El tercer instrumento está constituido por los planes preventivos de contaminación. En virtud de esta herramienta, en aquellas zonas que se encuentren próximas a sobrepasar las normas de calidad ambiental, la autoridad deberá crear o exigir un plan de prevención de la contaminación con objeto de impedir, que, en definitiva, se sobrepase dicha norma. Es así como las normas de calidad ambiental son definidas por el SEIA y el *“concepto de normativa de carácter ambiental, o normativa ambiental aplicable, comprende aquellas normas cuyo objetivo es asegurar la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, e imponen una obligación o exigencia cuyo cumplimiento debe ser acreditado por el titular del proyecto o actividad durante el proceso de evaluación”*.(SEA.gob.cl)

En cuarto lugar, están las normas sobre responsabilidad.

Dichas disposiciones no sólo pretenden hacer efectivo el **principio de reparación del daño causado**, tanto en el patrimonio de cualquier particular, como en el denominado patrimonio ambiental, sino que también persiguen un objetivo de prevención general.

El segundo principio... es el que contamina paga. En efecto, se funda en la idea de que el particular que actualmente contamina o que lo haga en el futuro, debe incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación. De ahí se desprende que los primeros responsables de disminuir la contaminación, serán los particulares. El Estado deberá fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las normativas dictadas, y de los sistemas de regulación que se creen, sean directos o indirectos.

El principio de no regresión en materia ambiental es un principio que tiene por objetivo evitar que una vez que un Estado ha avanzado en la protección de este derecho, puede mediante actos simples volver sobre sus pasos y desproteger a las personas y el medio ambiente. En este sentido, ha manifestado el profesor Bermúdez, para quien el progresivo deterioro ambiental, conjuntamente con el hecho de que la regulación ambiental sea un tema de justicia intergeneracional, son razones que “[P]onen en entredicho a la mutabilidad del Derecho Ambiental en su sentido u orientación. Y es que la aplicación irrestricta del principio “ley posterior deroga a la anterior” no sólo afecta a la insuficiencia regulatoria actual, sino también a las generaciones futuras, permitiendo eliminar los hitos o logros de la protección

ecológica”. Muy ligado al principio del gradualismo consagrado en la ley y que lo reconoce el propio mensaje de la Ley N° 19.300, cuando se refiere al principio de gradualismo, en términos que: “El proyecto no pretende exigir de un día para otro los estándares ambientales más exigentes, ni someter a todas las actividades del país, sin importar su tamaño, a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Sin embargo, para que la protección y satisfacción de este derecho fundamental sea gradual y progresiva requiere por lo tanto de una garantía que permita que ese crecimiento en los niveles de protección sea estable y creíble. Como señala el profesor Bermúdez en este mismo sentido, “esta irreversibilidad es la que protege al ambiente de su regulación, asegurando los fines de su mutabilidad o, en otros términos, que su modificación, derogación e interpretación sea realizada para su resguardo y no para revertir su tutela”

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. 2° edición, Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P.57

REPÚBLICA DE CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 19.300. Chile. 1994. P.16. 28

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Cit. ant. (25). P. 58.

(Mensaje Presidencial, Historia de la Ley 19300, Página 7)

III. ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA JUDICIAL DE UNA RCA.

En nuestra corta pero intensa vida de la legislación ambiental nacional, se han suscitado, como nunca antes, diversos conflictos medioambientales, debido a la envergadura de estos al mejor acceso a la información que existe sobre los proyectos, y el gran impacto mediático de alguno de ellos y que causan interés en una ciudadanía empoderada por lo ambiental, y que exige además participación en la tramitación medio ambiental de los proyectos o actividades productivas que puedan afectar su entorno, y como suele pasar, que durante la ejecución del proyecto surjan nuevos inconvenientes para su implementación. #(Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo (1992), la cual en su principio 10°. Derecho al acceso a la información ambiental de toda persona.)

Este análisis es sobre el proyecto minero de carbón, denominado Mina Invierno, que se encuentra localizado en la Isla Riesco, Comuna de Rio Verde, en la región de Magallanes y Antártica Chilena y cuya autorización ambiental para la explotación y ejecución del proyecto se encontraba aprobada por la RCA-138-2016.

Aclaración de RCA Proyecto Mina Invierno

Origen del Problema;

La compañía Minera invierno hizo su ingreso a evaluación del proyecto minero y obtuvo su Resolución de Calificación Ambiental.

Debido a lo anterior y por reclamos de personas, a las normas de emisión de material particulado, el que resuelve la autoridad competente se solicita la invalidación de dicha resolución primero por vía administrativa, y debido a que se estimó improcedente el reclamo, se ingresa este, a la vía judicial.

El Tribunal Ambiental de Santiago acogió reclamación referida a aclaración de RCA del proyecto Mina Invierno.

El Tribunal Ambiental de Santiago, por unanimidad de sus ministros, acogió la reclamación presentada por doña Ana Stipicic en contra del Servicio Evaluación Ambiental (SEA), asociada a modificaciones vía aclaración a la RCA del proyecto Mina Invierno.

La reclamante llegó hasta el Tribunal luego que el SEA declarara inadmisibile la reposición que habían interpuesto para lograr que se admitiera su solicitud de invalidar la decisión Director Ejecutivo del SEA que, acogiendo una petición aclaratoria de Minera Invierno S.A., introdujo modificaciones a la RCA del proyecto minero.

“Se resuelve acoger la reclamación interpuesta por Ana Stipicic Escauriaza, dejando sin efecto las Resoluciones Exentas N° 1.193/2016, N° 941/2016 y N° 1.384/2015, del Director Ejecutivo del SEA, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia”, dice el fallo.

De acuerdo con el análisis del Tribunal, en la resolución que acoge la aclaración, el SEA “modificó sustantivamente” el considerando 10.6 de la RCA N° 25/2011, en dos aspectos: alteró el valor límite de los niveles de material particulado sedimentable (MPS), aumentando sustancialmente la depositación efectivamente evaluada; y, como consecuencia, modificó la condición bajo la cual la autoridad exigiría medidas adicionales al proyecto, en caso de superarse los niveles de MPS.

El Tribunal concluyó que la resolución del SEA infringió el artículo 62 de la Ley N° 19.880 y, al utilizar la Norma de la Confederación Suiza como valor límite, la Resolución Exenta N° 1.384/2015 vulneró lo que dispone el marco normativo respecto de la utilización de las normas de referencia en el procedimiento de evaluación, esto es, para valorar la significancia de potenciales efectos sobre los recursos naturales renovables, conforme a lo dispuesto en los artículos 11 de la Ley N° 19.300, y 6 y 7 del Reglamento del SEIA.

“Las infracciones señaladas constituyen vicios esenciales que causan un perjuicio que sólo puede sanearse a través de la nulidad pues, de confirmarse el acto, se mantendría un valor umbral que no fue evaluado, y se ejecutarían las eventuales medidas en razón del nuevo límite. (...) Por todo lo señalado, la alegación de la reclamada en este punto debe ser acogida”.

El Tribunal llamó la atención respecto del procedimiento que se debe llevar a cabo para usar una norma de referencia, durante la evaluación de un proyecto “(...) al seleccionar una norma de referencia (...), se debe priorizar aquel Estado que posea similitud, en sus componentes ambientales, con la situación nacional y/o local (...). Ello, con especial atención a que la

información disponible tanto de situación de base previa a la ejecución del proyecto como de aporte del mismo se encuentre en las mismas unidades en las que se expresa la citada norma (...).”.

La sentencia contó con la prevención del ministro Ruiz, quien, concurriendo al voto de mayoría, no compartió con éste que el acto aclaratorio produjera como efecto vincular las medidas de control de MPS a la norma suiza, agregando que, pese a eso, la aclaración “se efectuó de manera errónea” al no permitir la inteligibilidad de la RCA en esa parte, constituyendo un vicio esencial que exige dejar sin efecto las resoluciones señaladas.

El Tribunal estuvo integrado por los ministros Alejandro Ruiz, presidente, Rafael Asenjo y Juan Escudero. La sentencia fue redactada por el ministro Ruiz.

A la sentencia dictada se dedujeron recursos de casación en forma y fondo por el director ejecutivo del SEA y recurso de casación en la forma por el tercero coadyuvante, Mina invierno SA.

La Corte Suprema dictó sentencia de nulidad y reemplazo rechazando los recursos de casación en la forma y acogiendo recurso de casación en el fondo deducido por las partes. Hubo voto disidente de los ministros, Sergio Muñoz y Angela Vivanco.

Los sentenciadores llegaron a la conclusión que existe un yerro jurídico, que a influido sustancialmente en la decisión del asunto, porque la recta aplicación del derecho habría llegado a rechazar la reclamación por el solo hecho de haberse ejercido extemporáneamente la impugnación administrativa **[Que, atentos a lo razonado en los motivos precedentes, ha de concluirse que, en el fallo recurrido, se ha incurrido en un yerro jurídico que ha influido sustancialmente en la decisión del asunto, puesto que, la recta aplicación del derecho vigente habría llevado a rechazar la reclamación por el sólo hecho de haberse ejercido extemporáneamente la impugnación administrativa, desviación que conduce a que se acoja el presente recurso, siendo innecesario analizar las demás alegaciones contenidas en ambos arbitrios de nulidad sustancial.]**Considerando vigésimo sentencia de nulidad.[las negritas son nuestras]

La corte en el análisis de su considerando primero, estableció que el asunto que había que dilucidar primero respecto a la reclamación de la invalidación debe ser de la forma siguiente [**“a la hora resolver el primer asunto controvertido en la reclamación -consistente en el plazo para solicitar la invalidación que permite reclamar judicialmente conforme al artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600- resulta indispensable recordar que la jurisprudencia reciente de esta Corte ha zanjado que se está frente a un verdadero reclamo de ilegalidad, que posee una primera fase administrativa y puede derivar, luego, en sede judicial, sea que la solicitud de invalidación resulte acogida o rechazada por la Administración.** Considerando primero sentencia reemplazo corte suprema causa rol N° 8737-2018.

La corte continua en su análisis, y concluye que, haciendo una recta interpretación de la normativa vigente se llega a la inevitable conclusión que el plazo para incoar la reclamación es de 30 días. [**“conclusión que el plazo para ejercer tal reclamación, tanto en sede administrativa como judicial, es siempre de 30 días, sin importar la calidad que el reclamante haya poseído en el procedimiento de calificación ambiental.”**

Continua su argumento la corte, respecto de las vías utilizada por la reclamante, en atención a su pretensión invalidante y concluye que [**su pretensión se ha dirigido en contra de la Resolución Exenta N° 1.384 de 15 de octubre de 2015, dictada por el Servicio de Evaluación Ambiental, que acogió la solicitud de Minera rectificar o enmendar la denominación. Invierno en orden de aclarar, RCA del proyecto,,,**].

Lo que sigue es de vital importancia por cuanto dilucida a que normativa se adhiere la reclamante lo que conlleva a establecer por eso, el plazo que tiene para presentar su reclamo en sede administrativa o judicial [**“ habiéndose rechazado la petición de invalidación a través de la Resolución Exenta N° 941 de 12 de agosto de 2016, la mera interposición de la presente reclamación judicial deja de manifiesto que la propia reclamante ha sujetado su acción a lo dispuesto en el artículo 17 N° de la Ley N° 20.600 -reclamación también llamada "invalidación impropias y no a aquella institución común reglada en el artículo 53 la Ley N 19.880, puesto que en este último caso le estaría vedada la posibilidad de acceder a la revisión judicial del asunto, por así disponerlo expresamente el inciso tercero de dicha regla, resultando inaplicable, en consecuencia, el plazo de dos**

años allí establecido.” Por tanto la reclamación por la vía administrativa se considera extemporánea.

Finalmente concluye el sentenciador, que a pesar de ser la reclamante un tercero absoluto respecto a la solicitud de aclaración rectificación y enmienda presentada por mina invierno, presento dicha reclamación solicitando la invalidación de la resolución que dio a lugar a lo solicitado, Resolución Exenta N° 1.384 de 15 de octubre de 2015, que acogió la solicitud de aclaración, presentando dicha reclamación ante el SEA el 03 de marzo del 2016, habiéndose dado inicio al procedimiento de impugnación administrativa cuatro meses y quince días después de la dictación de la resolución que se pretendía invalidar, el plazo de 30 días tantas veces mencionado se vio largamente superado. Resorte de lo anterior es por tanto dado afirmar que [, **“ha sido la propia actora quien ha pretendido sustraerse de las reglas contenidas en el artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, bajo pretexto de haber instado por el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880)”**].

Parece contundente el raciocinio de la corte, para llegar a la conclusión que la reclamante estaba fuera de plazo para presentar su solicitud por la vía administrativa por cuanto se hizo parte de la reclamación ante el SEA, fuera de los términos que franquea la ley para el ejercicio de dicha acción, esto es, en el término de treinta días de notificada la resolución que dio a lugar a la aclaración presentada por el titular.

En la sentencia de la corte, hay votos disidentes, apreciación que comparto, de los señores ministros, doña Angela Vivanco y Don Sergio Muñoz, los que estuvieron por no hacer aplicable a los terceros absolutos el plazo de treinta días que establece el artículo 17 N°8 de la ley 20600 por cuanto, no parece ser exigible al tercero absoluto el plazo de treinta días, por ser ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que se pretende invalidar,[**en este sentido, se ha sostenido consistentemente que una interpretación armónica de las instituciones comprendidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, siempre orientada por el principio pro actione que impregna a ambos estatutos normativos, debe llevar a concluir que no es exigible al tercero absoluto el plazo de 30 días contenido en la ley que creó los Tribunales Ambientales, puesto que el ser ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que se pretende invalidar y por consiguiente, la inexistencia de la obligación de practicar**

notificación alguna a su respecto, torna en ilusorio el ejercicio oportuno de la instancia de revisión, tanto administrativa como jurisdiccional.] Fundamento 3° del voto disidente, sentencia de nulidad, Rol N° 8.737-2018, caratulados “Stipicic Escauriaza Ana Pilar con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” Corte Suprema de Justicia.

Antecedentes de la causa. Rol R 138-2016 Segundo Tribunal Ambiental Santiago.

- 18 de enero de 2010, el proyecto Mina Inverno ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- 2 de marzo de 2011, la Comisión de Evaluación de Magallanes y la Antártica Chilena, aprobó el proyecto (RCA N° 25/2011).
- 16 y 25 de marzo de 2011 se presentaron dos recursos de reclamación contra la RCA del proyecto.
- 15 de noviembre de 2011, el Director Ejecutivo del SEA, en su calidad de Secretario del Comité de Ministros, resolvió dichos recursos, mediante Res. Ex. N°859 y N°860, respectivamente.
- 20 de marzo de 2015, el titular del proyecto solicitó la aclaración y rectificación de las resoluciones recién citadas, en relación a los niveles de Material Particulado Sedimentable.
- 15 de octubre de 2015, el Comité de Ministros acogió el recurso de Mina Inverno, modificando las resoluciones N°859 y N°860. (Res. Ex. N°1.348/2015).
- 3 de marzo de 2016, los reclamantes –Ana Stipicic y otros- solicitaron la invalidación de la decisión de los ministros.
- 12 de agosto de 2016, el Comité rechazó la solicitud de invalidación (Res. Ex. N°941/2016)
- 31 de agosto, la reclamante –junto a otros- interpuso recurso de reposición en contra de dicho rechazo.

- 17 de octubre de 2016, el Director Ejecutivo del SEA declaró inadmisibile la reposición recién mencionada (Res. Ex. N° 1.193/2016)
- 7 de diciembre de 2016, Ana Stipicic interpuso reclamación de ilegalidad en contra de la resolución que rechazó el recurso de reposición.
- 22 de diciembre de 2016, la causa fue admitida con el Rol R-138-2016.
- 10 de febrero de 2017 se tuvo a Minera Invierno S.A. como tercero coadyuvante de la reclamada.
- 20 de marzo de 2017, se realizaron los alegatos a cargo de los abogados Nelson Pérez A., en representación de la reclamante, Javier Naranjo S., del SEA, y Edesio Carrasco Q., por Minera Invierno S. A., tercero coadyuvante del SEA.
- 26 de marzo de 2018, la causa queda en acuerdo.
- 29 de marzo se dicta Sentencia en el 2° Tribunal Ambiental
- 18 de abril de 2018 se deduce recurso de casación en forma y fondo en contra de la sentencia por parte del director ejecutivo del SEA.
- 18 de abril de 2018 se deduce recurso de Casación en la forma en contra de la sentencia por parte de Mina Invierno como tercero coadyuvante y titular del proyecto.
- 23 de abril de 2018 se declaran admisibles los recursos.
- 12 de marzo de 2020 se dicta sentencia en la Corte Suprema, Rol 8737-2018

Causa Rol 238 2016 Segundo Tribunal Ambiental

Sentencia causa Rol N° 8737 -2018 Corte Suprema de Justicia

IV. ¿Qué es la Resolución de Calificación Ambiental? RCA

La resolución de calificación ambiental es un concepto propio de la administración ambiental, que surge del procedimiento ante el SEA y que su aplicación esta al amparo de órgano público encargado de fiscalizar su cumplimiento. Por ello, revisaremos algunos aspectos sobre el tema tomando posición al respecto.

4.1 ¿Cuál es la naturaleza jurídica de una Resolución de Calificación Ambiental?

En una primera aproximación, conforme dispone el Artículo 24 de la Ley N° 19.300, es un acto jurídico dictado por un Órgano de la Administración del Estado – El Servicio de Evaluación Ambiental [SEA]- y, por tanto, es un Acto Administrativo. Luego, este es un acto administrativo de carácter ambiental, ello de acuerdo con el Artículo 17 número 8) inciso segundo, que dice: *“Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del Artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”*. Esto es lo crucial. Ello puesto que solo será acto de carácter ambiental el que es dictado por el órgano con competencia ambiental y que, además, el objeto del acto administrativo sea un instrumento de gestión o se encuentre asociado a uno de ellos.

4.2. ¿Qué tipo de acto administrativo ambiental es la Resolución de Calificación Ambiental?

Para esto debemos tomar en consideración algunas características de este particular acto administrativo.

A- Que conforme el Artículo 25 inciso primero de la Ley N° 19.300 *“El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia*

para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.”

B-Es, que a partir de esta notificación a la parte interesada – El titular del proyecto o actividad- se cuenta el plazo de caducidad de la misma en caso de que aquél no realice la obra o proyecto, ello según dispone el Artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 (***“La resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación”***).

C.- El titular, en caso de ser estimatoria o favorable la Resolución de Calificación Ambiental adquiere el derecho a solicitar sin posibilidad de desestimación, por los organismos del Estado con competencia ambiental, todos los permisos o autorizaciones que de acuerdo a la ley le sean necesarios para realizar el proyecto que ha sido calificado favorablemente, ello según el Artículo 24 de la Ley N° 19.300 (***“Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes”***).

D.-, Además adquiere una carga, puesto que el titular se ve en la necesidad de realizar su proyecto en los términos en que ha sido aprobado por la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental, ya que de no hacerlo de ese modo, habilita a la Superintendencia para que ,si se trata de infracciones graves o gravísimas- revocar la resolución respectiva ello en consonancia con el Artículo 25 inciso final de la Ley 19.300 (***“El titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva”***) y El artículo 39 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Superintendencia de Medio Ambiente N° 20.417 (***“La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos: a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales; b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales)***).

E.- Y finalizando diremos que, la resolución de calificación ambiental no puede mutar en forma sustancial- ya que conforme al Artículo 25 sexies de la Ley N° 19.300, puede variar formalmente- por regla general u ordinariamente, puesto que su revisión es excepcional, ello según el Artículo 25 quinquies (***“La Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.”***).

Si bien, la Resolución de Calificación Ambiental, claramente no la podemos subsumir en un acto de mero trámite o de instrucción, puesto que es el acto terminal del procedimiento especial ambiental denominado “Evaluación de Impacto Ambiental” (Ver Art. 2 Letra j) Ley N° 19.300, en donde se señala que la Evaluación de Impacto Ambiental es un procedimiento), por lo que, debemos clasificarla en cuanto a sus efectos diremos que es un Acto de decisión o terminal. Sin embargo, esto no es válido sin hacer una distinción, a la luz del Artículo 3 inciso segundo de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los procedimientos Administrativos, que señala que ***“(…) por acto administrativo [se entenderán] las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en los cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”***; esto porque, la resolución de calificación ambiental, no autoriza la realización del proyecto, sino que es un título que habilita al particular para solicitar – en caso de ser favorable- sin posibilidad de desestimación las autorizaciones o permisos necesarios para realizar materialmente la obra. Esto ha hecho concluir a parte de la doctrina administrativista, representada por el profesor Bermúdez que la Resolución de Calificación Ambiental es un Acto Administrativo de Constatación, mediante el cual el servicio de evaluación ambiental pone termino y califica desde la perspectiva ambiental un proyecto o actividad sujeta al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, ello en armonía con el A

rículo 3° inciso 6° de la Ley N° 19.880, que señala ***“Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias”***. Sin

perjuicio de ello, la Resolución de Calificación es más que un acto de constancia. Esto porque, si se piensa detenidamente tiene un régimen especial de decaimiento. Los Actos administrativos por regla general no decaen por caducidad.

Además, podemos decir que se trata, de acuerdo a la clasificación hecha por el profesor Gabino Fraga, 20) de un acto administrativo de aprobación, que son los que constituyen un medio de control preventivo de la administración tendiente a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general. Creemos que esto último es la *ratio essendi* de la ley al establecer este acto administrativo. Puesto que, sin él, podría un particular vulnerar – aun de estando de buena fe- la legislación ambiental creadora y protectora de las condiciones que el constituyente establece al positivizar el valor de “medio ambiente libre de contaminación” establecido en la Constitución Política de la República (Art. 19 N°8 CPR).

Ahora, resta determinar en la tipología legal la categoría correspondiente. Creemos, a la luz de lo que exponemos, que es un **acto de decisión** (en conformidad a lo dispuesto por el Art. 3 ° inciso 2° de la Ley N° 19.880) la resolución de calificación ambiental. Ello, dado que desde una perspectiva ambiental enuncia una decisión; aquella encaminada a que el proyecto cumple con las exigencias ambientales, legales como reglamentarias, y que está en condiciones de ejecutarse, dándole un mandato a los demás órganos de la administración con competencia, en el sentido de que concedan los permisos o autorizaciones que se soliciten. Esto porque, la resolución no es una mera constancia de un hecho, es un título habilitante, que con su correspondiente certificado de ser favorable da el derecho al titular a solicitar los permisos o autorizaciones, en cuanto le sean necesarias.

Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIV (Valparaíso, Chile, 1er Semestre de 2010) [pp. 571 - 596].

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo General, Capitulo XII, Pag,115

V. CONCLUSIONES:

Luego de este estudio y análisis de la legislación ambiental chilena con énfasis con aquella que tiene incumbencia y relación con la Resolución de Calificación Ambiental puedo concluir que es un procedimiento reglado en el cual actúan diversos organismos del Estado con competencia ambiental y cuyas resoluciones o actos administrativos son de carácter complejo, que es un acto de decisión que otorga autorización al titular si se cumplen los requisitos legales y reglamentarios para el ejercicio de una actividad productiva.

Que, desde una mirada evolutiva del sistema de evaluación ambiental, se nota un progreso en la mayor regulación a las actividades productivas, sean de origen público como privadas y así obtener la protección al medio ambiente y a las personas. De este modo la sociedad pueda acceder de mejor forma, al tan preciado derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como lo declara el artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República.

BIBLIOGRAFIA

Fundamentos de Derecho ambiental, Jorge Bermúdez Soto, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Derecho Administrativo General, Jorge Bermúdez Soto, Segunda Edición actualizada Legal Publishing Chile, septiembre de 2011.

NORMAS

1. Constitución Política de la República
2. Historia de la ley 19.300 sobre bases generales del Medio Ambiente.
3. Ley 19880 de bases de los Procedimientos Administrativos.
4. LEY 18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
5. Decreto 40 Reglamento del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.
6. Ley 20417 Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.