

CJ

Cuadernos
Jurídicos

Edesio Carrasco Quiroga

Sistema de Evaluación de
Impacto Ambiental

Análisis y resolución
de casos prácticos

ediciones
DER

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Co-ediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a info@derediciones.com o visite nuestra página web www.derediciones.com

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE CASOS PRÁCTICOS

© Edesio Carrasco Quiroga

2018 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 110, oficina 504, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

Teléfono +56 22 906 00 02

www.derediciones.com

Registro de Propiedad Intelectual N° 293189

ISBN 978-956-9959-21-9

Primera edición, julio de 2018 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Andros Impresores

Impreso en Chile / Printed in Chile

ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

A Luz María, Luz, Agustín y Dominga

ÍNDICE

ABREVIATURAS	V
LA ENSEÑANZA PRÁCTICA DEL DERECHO AMBIENTAL	1
1. LA ENSEÑANZA PRÁCTICA DEL DERECHO Y EL TRABAJO MULTIDISCIPLINARIO.....	1
2. LO QUE MOTIVA ESTE LIBRO	4
3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SÍNTESIS CONCEPTUAL	7
CAPÍTULO I. INGRESO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	13
EXPLICACIÓN PREVIA	15
1. “INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL”.....	16
2. “CENTRAL EN EL CANAL LA PERA”	18
3. “PARQUE EÓLICO TRES VIENTOS”	20
4. “ENTREGA DE AGUA EN VISVIRI”	21
5. “PISCINAS EN LA PONDEROSA”.....	23
6. “CAMBIO DE METODOLOGÍA EN EL GLACIAR CORDILLERANO”	25
7. “CENTRO ESPIRITUAL Y CREMATORIO DON TULIO.....	27
8. “CONSTRUCCIÓN DE CABAÑAS EN CONGUILLÍO”	29
9. “TORRES IMPERIALES EN PUDAHUEL”	31
10. “REDUCCIÓN DE PLANTELES DE CERDOS Y PARQUE EÓLICO”	32
CAPÍTULO II. VÍA DE INGRESO, ADMISIBILIDAD Y TÉRMINO ANTICIPADO	35
EXPLICACIÓN PREVIA	37
1. “EL CENTRO DE RESIDUOS ORGÁNICOS DE PELLUHUE”	39

2. “EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS DE LA EMPRESA EL ZORRO S.A. EN EL MAIPO”.....	41
3. “LA AMPLIACIÓN DEL RAJO MINERO”	43
4. “EL EMBALSE DE PUTAENDO”	45
5. “LA FUNDICIÓN DE ACERO DE PADRE LAS CASAS”.....	46
6. “RECICLAJE DE BATERÍAS EN TALCAHUANO”	48
7. “CENTRAL ASTILLA Y HUANO S.A. EN PUERTO OCTAY”	50
8. “PROYECTO TRES HERMANOS”	52
9. “PUERTO DE PICHILEMU”.....	53
10. “PARQUE FOTOVOLTAICO EN TALTAL”	54

CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DEL PROYECTO O ACTIVIDAD 57

EXPLICACIÓN PREVIA 59

1. “LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA PELUCONA”	60
2. “PARQUE EÓLICO TILPÁN EN LITUECHE”	62
3. “PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS EN SAN JAVIER”	64
4. “MINI CENTRAL HIDROELÉCTRICA TRANQUIL EN EL ALTO BÍO-BÍO”	66
5. “PROYECTO MINERO EN SAN PEDRO DE ATACAMA”	69
6. “TRONADURAS EN DALCAHUE”	70
7. “LA FORESTAL DE TIRÚA”	71
8. “LÍNEA DE TRANSMISIÓN EN TRES REGIONES Y VEINTE COMUNAS”	73
9. “EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS EN TIL-TIL”	75
10. “LA LECHERÍA DE OSORNO”.....	77

CAPÍTULO IV. CALIFICACIÓN AMBIENTAL Y RÉGIMEN RECURSIVO (ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL) 79

EXPLICACIÓN PREVIA 81

1. “LA CURTIEMBRE DE SALAMANCA”	82
2. “LA CENTRAL TERMOELÉCTRICA DEL PARQUE NACIONAL ALERCE ANDINO”	84
3. “MEJORAMIENTO DEL PUERTO DE SAN VICENTE”	85
4. “LA COMPETENCIA DE EMPRESAS RIVALES”	87
5. “RUTA PADRE LAS CASAS-CUNCO-MELIPEUCO”	89
6. “MEDIO AMBIENTE E IGUALDAD EN LA CENTRAL”	91
7. “LA RCA DEL AUTÓDROMO DE PORVENIR”	92

8. “DUPLICIDAD DE ACCIONES ANTE EL RELLENO SANITARIO DE COCHRANE”	94
9. “NUEVA EVALUACIÓN DE GASEODUCTO EN PUYEHUE”	96
10. “EL EMBALSE DEL MARGA MARGA”	97
ANEXO I. JURISPRUDENCIA JUDICIAL	99
ANEXO II. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA	121

ABREVIATURAS

CGR	Contraloría General de la República
CPR	Constitución Política de la República
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
COREMA	Comisión Regional del Medio Ambiente
DGA	Dirección General de Aguas
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ICE	Informe Consolidado de Evaluación
ICSARA	Informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MW	megavatio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RSEIA	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental

SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.
SMA	Superintendencia de Medio Ambiente

LA ENSEÑANZA PRÁCTICA DEL DERECHO AMBIENTAL

1. LA ENSEÑANZA PRÁCTICA DEL DERECHO Y EL TRABAJO MULTIDISCIPLINARIO

Como recordara hace muchos años Eugenio VELASCO, “el abogado, el hombre de derecho, no puede permanecer estático. Debe prepararse y formarse en términos que le permitan mantenerse siempre lozano para servir en las nuevas circunstancias y también para operar frente a ellas como un factor positivo y altamente constructivo en la elaboración de las expresiones jurídicas que reclaman”¹.

De igual forma, años más tarde, Roberto GUERRERO, criticando la forma en que se enseñaba el Derecho en Chile, señalaba que un profesor debe ir más allá de la ley y “de los textos que circulan sobre la materia”, planteando “problemas actuales y reales, no meramente académicos”, analizando “en conjunto con sus alumnos las distintas soluciones jurídicas, orientándolas adecuadamente hasta encontrar la ley...”².

Considerando lo anterior y el contexto en que actualmente se enseña Derecho en Chile, no cabe duda que su enseñanza debe mantener un apego por sus fuentes y el estudio profundo de estas; pero, también, tomando en cuenta la diversidad de actividades en las que participan los abogados hoy, ello debe hacerse entendiendo al Derecho como un sistema hecho

1 VELASCO, Eugenio. *El Derecho y los cambios sociales* (Edeval-Ensayos, 1967): p. 93.

2 GUERRERO, Roberto. “La enseñanza del Derecho en Chile: una visión crítica”. En *Revista Chilena del Derecho*, vol. 24, N° 1 (1997): p. 25.

para resolver problemas concretos, que tanto jueces como abogados, en las más diversas funciones que les toque desempeñar, deberán solucionar de manera eficiente y justa.

Esto ha llevado, en parte por la masificación de los estudios de derecho a nivel de pre y posgrado, lo que ha generado una mayor diversidad social, cultural y económica de los estudiantes, a la modificación o reforma a los planes de estudio de la carrera de Derecho en Chile en los últimos años, incorporando no solo asignaturas o cursos nuevos, como lo es el Derecho Ambiental, sino también nuevas metodologías influidas fuertemente por la formación que distintos profesores han tenido en el extranjero en las últimas dos décadas.

Lo expuesto cobra sentido, pues como bien ha defendido Christopher EDLEY Jr., el futuro de la profesión legal deberá considerar programas de estudio que permitan a los abogados desempeñarse en áreas fuera del Derecho; participar de equipos multidisciplinarios en la solución de problemas, y contribuir a una cultura global de naturaleza legal que permita acercar posiciones entre las naciones³.

No cabe ninguna duda que el Derecho Ambiental, en especial el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), implica un ejercicio que obliga a ser parte de equipos multidisciplinarios, en la que ingenieros, biólogos marinos, geógrafos, sociólogos, antropólogos y –por supuesto– abogados, deben interactuar y compartir miradas y especialidades a fin de preparar o evaluar, por ejemplo, un EIA, una DIA, una Adenda e interponer o conocer recursos de reclamación en caso de ser necesario, extendiéndose muchas veces ese trabajo conjunto a instancias posteriores, tales como una reclamación judicial, informes en derecho, preparación o contestación de demandas o instancias probatorias ante los tribunales ambientales.

Por eso, como bien lo recuerdan profesores de Derecho Ambiental del Derecho anglosajón, esta disciplina requiere saber algo de “ciencia, economía, filosofía para evaluar o entender las controversias ambientales”, debiendo, además, “familiarizarse con las regulaciones y el derecho administrativo básico, como igualmente con normas y decisiones

3 EDLEY, Christopher. “Fiat Flux: Evolving Purposes and Ideals of the Great American Public Law School”. En *California Law Review*, vol. 100, N° 2 (abril 2012): pp. 313-330. [Traducción propia].

judiciales”, siendo, también, una subespecialidad “que está sujeta a continuas modificaciones”⁴.

Lo expuesto no es muy distinto en relación a los impuestos, el mercado de valores, las telecomunicaciones, la energía, el agua, la biodiversidad, la libre competencia, los minerales, la planificación urbana, el desarrollo de un emprendimiento o negocio o la protección de la propiedad intelectual o industrial, en la que se requiere de distintos expertos para trabajar en estas materias. Por eso, la formación jurídica no solo debe estar enfocada en practicar el derecho, sino además para usar el derecho en las distintas actividades en las que un abogado sea requerido⁵, debiendo la formación de estos orientarse hacia profesionales flexibles dispuestos a sumarse a equipos de trabajo en donde, en muchos casos, estarán llamados a liderar, pero también a ceder en cuanto a la solución interdisciplinaria que estos asuntos requieren.

Por todo lo anterior, creemos que una formación jurídica en la que, entre otras cosas, el estudio y resolución de casos prácticos, ojalá en equipo, en cualquiera de las materias que la malla de la carrera de Derecho lo requiera, incorpore con más intensidad este tipo de trabajos, contribuirá a formar abogados más dúctiles para enfrentar desafíos futuros tanto en el ámbito público como privado, en la que la estructura jurídica y su razonamiento son importantes para la toma de las más variadas decisiones.

Trabajar en esta dirección permite mejorar la capacidad de argumentación de los abogados, contribuyendo a incrementar sus destrezas para persuadir no solo a jueces o árbitros, sino también para influir en el debate público.

Es decir, debe fomentarse una formación que incentive el buen juicio, el criterio y la prudencia, siendo el trabajo de casos una herramienta que contribuye a eso. Lo expuesto cobra aún más fuerza como bien apuntaba Felipe GONZÁLEZ hace años atrás, al describir las limitaciones de la memorización en la formación jurídica actual, señalando que aquello no era “tan grave como en el contexto actual, en la que la legislación se ha diversificado y

4 DOREMUS, Holly; LIN, Albert C.; ROSENBERG, Ronald H. y SCHOENBAUM, Thomas J. *Environmental Policy Law. Problems, Cases, and Readings* (Foundation Press. Quinta edición, 2008): p. iii. [Traducción propia].

5 Véase EDLEY, *op. cit.*, p. 323.

complejizado enormemente y en las que las reformas legales se suceden vertiginosamente⁷⁶. Por todo lo anterior, la complementariedad práctica de la enseñanza del Derecho, basada en el análisis y estudio de casos, expone a los estudiantes de Derecho desde un inicio a la complejidad y a los límites del Derecho, relevando su importancia y sus posibilidades, al comprobar que las soluciones concretas y justas requieren, muchas veces, de la concurrencia de varios expertos y de trabajo en equipo.

2. LO QUE MOTIVA ESTE LIBRO

Considerando como referencia los libros *Derecho Constitucional Aplicado. 130 Casos de estudio*⁷, del profesor de Derecho Constitucional, Arturo FERMANDOIS, y *Derecho Aplicado. 101 Casos prácticos*⁸, del profesor de Derecho Civil, Hugo ROSENDE, este libro pretende contribuir a la enseñanza práctica del Derecho Ambiental, en especial de uno de los instrumentos de gestión ambiental que la Ley N° 19.300 contempla: el SEIA.

Se trata de pensar el Derecho Ambiental a partir del SEIA de manera práctica en función de sus reglas, estándares y principios; de resolver problemas o conflictos concretos tanto en las etapas de evaluación, calificación y control administrativo y/o judicial de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA); de pensar soluciones y defenderlas. En otras palabras, este libro es una manera distinta de estudiar al SEIA a partir de la experiencia, develando sus posibilidades, límites y proyecciones a través de un ejercicio libre, imaginando las múltiples soluciones que puede tener un caso.

No existe una predeterminación de respuestas correctas, al margen de lo normativas que pueden ser algunas preguntas. Tampoco se entregan soluciones. El libro contempla cuarenta casos que pueden ser respondidos por alumnos de pregrado o posgrado que estén familiarizados con la

6 GONZÁLEZ, Felipe. “Cultura judicial y enseñanza del Derecho en Chile: una aproximación”. En *Colección Informes e Investigación, Centro de Investigaciones Jurídicas*, N° 14, año 5 (2003): p. 302.

7 FERMANDOIS, Arturo. *Derecho Constitucional Aplicado. 130 Casos de estudio* (Ediciones UC, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008): p. 354.

8 ROSENDE, Hugo. *Derecho Aplicado. 101 casos prácticos* (LegalPublishing-Thomson Reuters, 2014): p. 306.

evaluación ambiental de proyectos o por abogados y jueces interesados en entender el SEIA desde su operatividad, fomentando la creatividad en cada uno de los ejercicios en las más de doscientas preguntas que contiene este libro en relación a los casos concretos y en las decenas de citas doctrinarias y jurisprudenciales que el libro contempla.

Para ello, el libro divide el SEIA en cuatro etapas: i. Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; ii. Vía de ingreso, admisibilidad y término anticipado; iii. Evaluación del proyecto o actividad, y iv. Calificación ambiental y régimen recursivo administrativo y judicial, presentando diez casos por cada una de ellas y con una explicación previa acerca de los elementos a tener en cuenta antes de comenzar su estudio y solución.

Es común estudiar el SEIA a partir de lo que ciertas normas (Ley N° 19.300 y D.S. N° 40/2012) disponen. De igual forma, recurrir a la jurisprudencia de los tribunales de justicia y a los dictámenes de la Contraloría General de la República (CGR) es necesario para efectos de complementar conceptos que, en muchos casos, son indeterminados, lo que permite orientar una conducta y predecir sus efectos tanto para la autoridad ambiental como para la ciudadanía y los proponentes o titulares de proyectos que intervienen con este instrumento de gestión ambiental.

No obstante, reconociendo la importancia de las fuentes normativas y jurisprudenciales para efectos de comprender adecuadamente al SEIA, el análisis de casos en torno a este instrumento tampoco puede quedar al margen de cualquier enseñanza o aprendizaje. Es tal el nivel de casos o situaciones particulares en cada proyecto o actividad, que es indispensable incorporar, dentro de la enseñanza de este instrumento de gestión ambiental, una mirada concreta de cómo la evaluación y posterior calificación de un proyecto o actividad se materializa, en la práctica, explicando sus etapas y mostrando sus complejidades a partir de situaciones reales y contingentes que involucren el contexto en el que se desenvuelven.

Por eso, el objeto de este libro es contribuir a la capacidad de enfrentar y tomar decisiones difíciles en el SEIA, no habiendo una única respuesta correcta en cada caso ante las preguntas que se formulan y donde el labor de los tribunales de justicia ha cobrado una especial relevancia en la configuración de este derecho y en especial del SEIA. Se trata de invitar a pensar de manera amplia, dejando los estrechos márgenes que pueda dar una subdisciplina particular del Derecho.

Se pretende, así, por medio de este trabajo, promover habilidades analíticas que estimulen el rigor intelectual, lo que implica hacerse preguntas complejas que se asemejan a las que el Derecho, y en especial el SEIA dentro del Derecho Ambiental, plantea, buscando soluciones innovadoras ante el desafío jurídico por excelencia que cualquier especialidad del Derecho pretende: resolver un problema concreto de manera pacífica, eficiente y justa a partir de reglas, estándares y principios que las distintas fuentes del Derecho han definido.

Por lo tanto, este no constituye un libro de sentencias o extractos de ellas que se analizan bajo ciertas directrices y metodología propias de un *casebook* del Derecho anglosajón en que se muestra cómo una norma fue aplicada en un caso concreto por los tribunales de justicia bajo determinadas circunstancias, siendo importante, también, la forma en que las disidencias y prevenciones son expresadas.

El método utilizado en este libro se estructura sobre la base de problemas, casos o situaciones hipotéticas que el lector (estudiante, profesor, abogado o juez) debe resolver aplicando principalmente las normas que el SEIA ha dispuesto, y en menor medida los estándares, principios y precedentes jurisprudenciales que en los últimos años se han ido configurando. Los casos se refieren, finalmente, a asuntos que involucran dimensiones de carácter jurídico, debiendo integrarse no solo la normativa específica de carácter ambiental, sino además la de rango constitucional y otras de naturaleza administrativa y procesal de carácter general.

Así, la enseñanza de esta subespecialidad del Derecho no solo se basa en el análisis de normas, legales o administrativas, y sentencias judiciales o dictámenes de la CGR, sino además en material de lectura que permita, a partir de casos prácticos, complementar las notas explicativas o comentarios que puedan hacerse a determinada normativa o sentencia.

Por eso, considerando que el Derecho Ambiental ya no es una rama nueva del Derecho y que el Derecho chileno abarca un conjunto de materias que cruzan el Derecho Ambiental, tales como la generación y transmisión de energía; el tratamiento de aguas servidas; el desarrollo de proyectos inmobiliarios, mineros y portuarios; el impulso de la agroindustria y explotación forestal; rellenos sanitarios, etc., es que un libro de estas características pretende contribuir a la comprensión de este instrumento de gestión ambiental de una manera diferente.

Prueba de esto último es la creación el año 2015 de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA⁹ que tuvo por objeto, entre otras, evaluar el SEIA después de casi veinte años (con tres reglamentos que ya han regulado su funcionamiento) y generar propuestas para su “optimización, ajustadas al nuevo escenario sociocultural y económico, con la finalidad de lograr el desarrollo de procesos con altos estándares de calidad, más expeditos y en un marco de certeza jurídica para los titulares de los proyectos, la comunidad y los distintos servicios públicos que participan de la evaluación”¹⁰.

En consecuencia, teniendo presente la etapa en la que se encuentra el SEIA, en la que sucesivos cambios han modificado y seguirán alterando su estructura, se hace necesario pensarlo de manera práctica y funcional, al margen de los cambios que ha experimentado, pensando sus etapas y la forma en cómo los problemas que en cada una de ellas se presentan deben ser resueltos al margen de los cambios que puede o no sufrir en el futuro.

3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SÍNTESIS CONCEPTUAL

Si bien la evaluación de impactos ambientales respecto de una actividad pública o privada comienza a materializarse en los años setenta en Estados Unidos de Norteamérica, cuya conceptualización ya estaba vigente en el Informe Brundtland y posteriormente en el principio 17 de la Declaración de Río, de 1992, este sistema fue recién reconocido legalmente en Chile a partir de la Ley N° 19.300, la que, vigente desde el año 1994, define en la letra j) del artículo 2° la evaluación de impacto ambiental como “el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”.

En otras palabras, de lo que se trata es de identificar, predecir y evaluar de manera previa un impacto ambiental y adoptar las medidas o exigencias

9 Disponible en http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2016].

10 *Ibid.*, p. 5.

que sean necesarias para que esa actividad o proyecto no solo se ajuste a Derecho, sino, además, mitigue, repare o compense apropiadamente sus efectos en base a un procedimiento reglado e integrado para ello. Se trata de un instrumento de gestión hecho al servicio de la decisión que quiera o pueda adoptarse, y no de un instrumento de decisión propiamente tal, ya que al menos en el sistema chileno no existe un análisis previo de alternativas de decisión como lo dispone la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

En palabras de Rodrigo GUZMÁN, el SEIA constituye una técnica que “a través de la aplicación de determinadas metodologías, y sobre la base de las características del espacio geográfico donde se emplazaría un cierto emprendimiento económico, introduce elementos multidisciplinarios que permiten predecir de una forma más o menos precisa los efectos que un proyecto o actividad puede provocar sobre el medio ambiente en cada una de sus etapas (construcción, operación y abandono)”¹¹.

De esta manera, a partir de un catálogo taxativo de actividades o proyectos que requieren de evaluación ambiental de sus impactos, que tanto la Ley N° 19.300 (artículo 10) como el Reglamento del SEIA disponen (artículo 3° del D.S. N° 40/2012), se evalúa “la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada” (letra k del artículo 2° de la Ley N° 19.300), entendiendo al medio ambiente como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” (letra ll) del artículo 2° de la Ley N° 19.300).

Este instrumento de gestión ambiental opera de manera preventiva¹² a la ejecución de un proyecto o actividad al evaluar sus impactos, tanto en

11 GUZMÁN, Rodrigo. *Derecho Ambiental chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión* (Planta Sostenible, 2012): p. 130.

12 Véase la sentencia de la Corte Suprema, de fecha 27 de julio de 2012, Rol N° 2138-2012, en la que dispuso, a propósito del principio preventivo que “El principio preventivo, a diferencia del precautorio que actúa bajo supuestos ya comprobados, solamente requiere de un riesgo racional y evidente previamente demostrado, que sea verosímil de producirse sobre la base de estudios especializados que lo demuestren, es el *fumus-bonis iuris*, para luego determinar la gravedad del mismo acontecimiento, que exista la posibilidad de sufrir un perjuicio importante, la alteración o el agravamiento de una

sus etapas de construcción, operación y cierre; lo hace mediante un procedimiento reglado, sujeto a etapas, plazos expresamente definidos, integrado por los pronunciamientos de distintos servicios públicos, coordinado y/o administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), y que concluye con la calificación favorable o desfavorable de un proyecto o actividad ante la Comisión de Evaluación Ambiental competente o ante el director ejecutivo del SEA en su caso.

Se trata, además, de un procedimiento que permite evaluar no solo un conjunto taxativo de proyectos, sino también los cambios o modificaciones de consideración que en determinados casos estos experimenten, todo bajo un esquema de “ventanilla única” consistente en que la totalidad de la dimensión ambiental asociada a un proyecto o actividad, una vez obtenida la RCA favorable, debe ser resuelta en esa instancia, no pudiendo ninguna entidad pública con competencia ambiental denegar o disponer –en teoría– nuevas exigencias de carácter ambiental sobre dicho proyecto o actividad.

Por último, en términos procedimentales, el SEIA puede sintetizarse como una sucesión de actos trámites en la que interviene el proponente, la Administración del Estado mediante diversos organismos, y también diversos particulares externos al proceso que, en caso de proceder, participan haciendo observaciones ciudadanas a los proyectos y, si correspondiere, comunidades indígenas en caso que exista reasentamiento o relocalización de estas o haya una susceptibilidad de afectación directa o alteración a sus sistemas de vida y costumbres.

Por otra parte, una vez ingresada una Declaración (DIA) o un Estudio (EIA) de Impacto Ambiental para su evaluación por parte de un proponente, ya sea ante la Comisión de Evaluación (regional) o ante el director ejecutivo del SEA (interregional), dichos documentos son objeto de un examen de admisibilidad riguroso respecto de los requisitos necesarios para su presentación. De cumplir la DIA o EIA con los requisitos mínimos que exige la ley, se instruye a los servicios públicos con competencia ambiental para que los revisen y emitan sus pronunciamientos de manera fundada y dentro del ámbito de su respectiva competencia. Son esos pronunciamientos, entre otros, en función de lo dispuesto en la Ley

determinada situación que, en el evento que ocurra, afectaría un interés legítimo (*periculum in mora*)” (considerando cuarto).

Nº 19.300, cuya motivación o fundamentación es esencial (inciso final del artículo 9º). En consecuencia, estos actos administrativos formales e intermedios en el proceso de evaluación deben estar expresamente motivados. Estos pueden expresar su conformidad, inconformidad, observar aspectos al proyecto o derechamente excluirse del proceso de evaluación si el órgano de la Administración del Estado requerido no es competente, no siendo vinculantes dichos informes a menos que la ley expresamente lo declare así. Por la trascendencia que tienen durante esta etapa, pues de ellos depende, en buena medida, la evaluación, examen y valoración de un proyecto, su fundamentación es muy relevante, la que debe estar dotada de una explicación razonada en función de los aspectos ambientales del proyecto. Así, todo servicio público que participa de la evaluación debe explicar, con razones, por qué se pronuncia de la forma que lo hace al emitir su oficio, pues a partir de su pronunciamiento da sentido al mecanismo de “ventanilla única” ya mencionado. Eso sí, dependiendo de si el proyecto ingresó mediante una DIA o un EIA, los informes de los servicios públicos tendrán niveles de análisis y profundidad distintos, todo en virtud de la información proporcionada, la que cambia en uno u otro caso.

Evacuados los pronunciamientos descritos dentro de plazo y si el proyecto no carece de información relevante o esencial insubsanable ni es necesario que una DIA sea presentada bajo la modalidad de un EIA, estos se consolidan y funden en un Informe Consolidado de Solicitudes, Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (ICSARA) que es notificado al proponente para que mediante una Adenda aclare, rectifique o amplíe la información faltante. Entregada la Adenda por parte del proponente, esta es nuevamente enviada a los órganos de la Administración del Estado que hicieron sus observaciones para que revisen si lo observado ha sido aclarado, rectificado y/o acompañado al proyecto.

Concluida esta etapa, que puede llevar a la confección de máximo dos ICASARAs y a la presentación de dos Adendas, se presenta el proyecto ante el Comité Técnico. Este órgano, presidido por el SEREMI de Medio Ambiente y al cual asisten los directores de los servicios públicos regionales que tengan competencia ambiental, elabora un acta de evaluación de cada proyecto, la que es de libre acceso a los interesados.

La etapa de evaluación de un proyecto concluye con la confección del Informe Consolidado de Evaluación (ICE). Dicho documento contiene los

pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad, si correspondiera, así como la recomendación de aprobación o rechazo por parte del SEA. De acuerdo al artículo 9° bis, la Comisión de Evaluación deberá “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”. Si bien este informe no tiene por qué anticipar la decisión de la Comisión de Evaluación, sí la rigidiza “respecto de los aspectos normados establecidos en la legislación vigente”, pues, en teoría, la Comisión de Evaluación no tendría, en este ámbito (cuestión que deberá analizarse en cada proyecto particular), base para resolver de manera distinta a lo sugerido por el SEA. De lo contrario, habría “un vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental”, afectando la validez del procedimiento.

Como contrapartida, en los restantes ámbitos (no normados), la Comisión de Evaluación tendría un margen de apreciación más amplio, tal como lo es la consideración de medidas de mitigación, compensación o reparación adecuadas respecto de los efectos, características y circunstancias que presenta un EIA. Así, la consideración de los “olores” en la autorización para la disposición final de residuos industriales o mineros; la “pérdida y degradación del suelo” y la generación “de núcleos urbanos al margen de la planificación territorial” para el otorgamiento del cambio de uso de suelo, o los “resultados esperados” respecto al seguimiento de la condición de poblaciones de especies hidrobiológicas al permitir la pesca de investigación, son aspectos que el propio reglamento del SEIA (RSEIA), entre otros instrumentos, dispone respecto del otorgamiento de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS).

La importancia de todos los pronunciamientos descritos es tal dentro del proceso de evaluación que, si la Comisión de Evaluación no puede pronunciarse sobre una DIA o EIA en razón de la falta de otorgamiento de algún permiso o pronunciamiento sectorial ambiental, podrá requerir al organismo del Estado responsable para que, en el plazo de diez o quince días (dependiendo de si se trata de una DIA o EIA), emita el permiso o pronunciamiento. Vencido este plazo, el permiso o pronunciamiento faltante se tendrá por otorgado favorablemente operando el silencio administrativo (artículos 15 y 18, respectivamente, de la Ley N° 19.300).

Por último, los miembros que componen la Comisión de Evaluación respectiva son el Intendente –que la preside– y los SEREMIs de Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Turismo, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, de Desarrollo Social y el director regional del Servicio de Evaluación Ambiental.

Es este grupo de personas el que finalmente califica, en base a la evaluación ambiental previamente sintetizada, los proyectos o actividades que ingresan al SEIA. Vista la descripción que hace la ley, al calificarse favorablemente proyectos por parte de la Comisión de Evaluación, el procedimiento de evaluación finaliza con un acto administrativo terminal que otorga la autorización administrativa de funcionamiento a dicho emprendimiento (RCA), la que es vinculante para los organismos de la Administración del Estado relacionados con la evaluación y calificación ambiental.

Finalmente, la RCA respectiva puede ser reclamada administrativamente ante la autoridad competente (director ejecutivo o comité de ministros) por el responsable del proyecto en caso de una calificación ambiental desfavorable o en caso que esta establezcan condiciones o exigencias carentes de motivación o proporcionalidad. Lo mismo puede hacer cualquier persona que participó en el proceso de participación ciudadana y estima que sus observaciones no fueron debidamente consideradas por la autoridad al calificar el proyecto. Una vez resueltos estos recursos de reclamación y agotada esta vía administrativa, podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental competente, y ante lo que estos tribunales resuelvan, podrá interponerse por cualquiera de las partes un recurso de casación en la forma o en el fondo según corresponda ante la Corte Suprema.