

Artículos de investigación

Las municipalidades en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: legitimación activa para reclamar contra una resolución de calificación ambiental

Municipalities in the Environmental Impact Assessment System: legal standing to appeal against an environmental qualification resolution

Claudio Alhambra Carvajal*

RESUMEN: El artículo examina el rol de las municipalidades en la evaluación de proyectos y actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), así como su legitimación activa para impugnar Resoluciones de Calificación Ambiental. A través del método dogmático, se plantea la hipótesis de que las municipalidades poseen una función específica dentro del SEIA, distinta e independiente de la atribuida a la ciudadanía. En consecuencia, y conforme al principio de legalidad, no deberían ser legitimadas para accionar el sistema recursivo especial previsto en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ni en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

Palabras claves: Municipalidades, participación ciudadana, evaluación ambiental, recursos administrativos.

ABSTRACT: The article examines the role of municipalities in the assessment of projects and activities submitted to the Environmental Impact Assessment System (SEIA), as well as their standing to challenge Environmental

* Magíster en Derecho mención Recursos Naturales, Universidad Católica del Norte. Maestría en Derecho Ambiental, Universidad del Desarrollo. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. La Serena, Chile. calhambracarvajal@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9997-9406>.



Qualification Resolutions. Using a dogmatic method, it advances the hypothesis that municipalities have a specific function within the SEIA, one that is neither comparable nor extendable to that of citizens. Accordingly, under the principle of legality, municipalities should not be entitled to activate the special appeals system established in Articles 20, 29, and 30 bis of Law No. 19,300, nor in Article 17 No. 6 of Law No. 20,600.

Keywords: Municipalities, citizen participation, environmental assessment, administrative appeals.

Introducción

La Ley N° 19.300 entregó a las municipalidades un rol preciso en el marco de la evaluación de impactos ambientales, que se compone de tres dimensiones. La primera consiste en la entrega de información sobre la compatibilidad territorial del respectivo proyecto o actividad sometido al SEIA; la segunda, con independencia de otros permisos o pronunciamientos sectoriales, consiste en la entrega de información sobre la relación del proyecto o actividad con los planes de desarrollo comunal; la tercera refiere a la adecuada publicidad y garantía de la participación de la comunidad. De esta manera, las municipalidades adoptan la fisonomía de Organismo de la Administracion del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), a quienes se les exigen pronunciamientos fundados y específicos, en este caso sobre la base de instrumentos de ordenamiento territorial vigente e instrumentos de planificación.

No obstante su rol definido, algunas municipalidades han activado el sistema recursivo especial concedido por ley a las persona naturales o jurídicas que estimen que sus observaciones, formuladas dentro del respectivo proceso participativo, no han sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, lo que podría incrementarse con el instructivo del SEA (Oficio Ordinario N° 202599102298 del 01/04/2025), que fortalece el rol de las municipalidades en el marco del SEIA e intenta unificar criterios sobre la forma en que estos organismos deben participar, tanto en la emisión de informes técnicos como en la promoción de la participación ciudadana la que, según el instructivo, se extendería hasta la presentación de observaciones en nombre de los vecinos que no puedan hacerlo por sí mismos, como también a la presentación de observaciones a título propio, de forma separada e independiente de los informes que deben evacuar en su calidad de OAECA, para lo cual se habilitará un doble perfil en el SEIA electrónico.

Preciso resulta señalar que, antes del ordinario referido el SEA mantuvo una postura en cuanto a rechazar *in limine* las reclamaciones municipales sustentadas en la falta de consideración de sus observaciones, sin otorgarles legitimidad activa para reclamar administrativamente de una RCA, mientras que el Primer Tribunal Ambiental, el Segundo Tribunal Ambiental y la Corte Suprema, fundados en el interés amplio que detentan en la conservación del medio ambiente, en casos específicos, han considerado a las municipalidades como interesadas en el ámbito del SEA, asimilando sus pronunciamientos a las observaciones formuladas por la ciudadanía. Así, los informes y oficios emitidos por las municipalidades en el marco de un proceso de evaluación ambiental tendrían la naturaleza de observaciones, configurando con ello el supuesto necesario para reclamar contra una RCA.

En este contexto de distancia interpretativa entre la sede administrativa y la judicial, originalmente en el fondo y actualmente en la forma, esto en cuanto para los tribunales los pronunciamientos municipales serían asimilables a los de los ciudadanos, mientras que para el SEA, conforme al nuevo instructivo, los pronunciamientos municipales como observantes deben ser separados e independientes de los informes confeccionados como OAECA, surge la pregunta ¿pueden las municipalidades, independiente de la forma, formular observaciones ciudadanas, en consecuencia, se encuentran facultadas para ejercer las acciones que la ley concede a los ciudadanos cuando estos estiman que sus observaciones no han sido debidamente consideradas en la RCA?

Utilizando el método dogmático, el problema se aborda sobre la hipótesis consistente en que las municipalidades cuentan con un rol preciso en el SEIA, no asimilable ni extensible al de la ciudadanía, por lo que, conforme al principio de legalidad, no deberían ser legitimadas para activar el sistema recursivo especial integrado por los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y el 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

El artículo se estructura en dos secciones, la primera analiza el rol de las municipalidades en el SEIA y diferencia entre participación institucional ambiental y participación ciudadana ambiental. La segunda profundiza en la legitimación procesal ambiental y refiere a jurisprudencia relevante sobre la materia. Finalmente se proponen conclusiones.

I. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Definido legalmente como “El procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación 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” (artículo 2º, letra j) Ley N° 19.300), el SEIA es el instrumento

de gestión ambiental más expandido en el derecho comparado y más utilizado en Chile (Bermúdez, 2014, p. 263). Su extenso articulado en la Ley N° 19.300 es una manifestación evidente de la importancia que el texto legal le ha otorgado (Fernández, 2004, p. 173).

Con origen en Estados Unidos de Norteamérica en la década de los años setenta, y con posterioridad a la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, de la que surgieron diversas convenciones, acuerdos, instrumentos y organismos de protección ambiental, el SEIA fue reconocido en Chile en el año 1994 en la Ley N° 19.300 y entró en vigencia junto con su primer reglamento en el año 1997 (Decreto Supremo N° 30/1997), como respuesta a la necesidad de satisfacer una creciente demanda de contar con un procedimiento único de evaluación ambiental de proyectos, ante un crecimiento económico que implicaba la ejecución de grandes proyectos de inversión, con los respectivos impactos ambientales asociados a ellos (Luengo, 2019, p. 26).

Así, la Ley N° 19.300 irrumpió con el reconocimiento del SEIA y el establecimiento de sus principales criterios como son el ingreso al sistema por tipología y no por impacto; la definición de dos vías de ingreso, específicamente Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA); la participación ciudadana; el rol de ciertos órganos de la Administración del Estado; y, un esquema de trabajo de ventanilla única consistente en que los permisos y pronunciamientos de carácter ambiental que, de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los órganos del Estado, fueran otorgados solo a través de dicho sistema, lo que resultó novedoso si se considera que antes de su implementación no existía un sistema único y concentrado que reuniera los pronunciamientos de los organismos públicos relativos a los impactos ambientales de un proyecto o actividad, derivando en una dispersión procedural no favorable para una evaluación ordenada, sobre todo en aquellas actividades productivas con mayor impacto.

El SEIA destaca por su intento de materializar algunos principios del derecho ambiental como el preventivo, de gradualidad, contaminador pagador, de cooperación y el participativo, este último a través de los subprocedimientos establecidos para la concreción de la participación ciudadana ambiental y la participación indígena. Por ello, se puede decir que el SEIA es una herramienta preventiva que trata de identificar, predecir y evaluar los impactos ambientales de un proyecto o actividad, en toda su dimensión, permitiendo la proposición de medidas o exigencias para ajustarlos a niveles de aceptabilidad, evitando o disminuyendo los efectos adversos, reponiendo uno o más de los componentes o elementos del medio ambiente a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al impacto causado, o generando un efecto positivo alternativo

equivalente a un efecto adverso identificado, es decir, mitigando, reparando o compensando adecuadamente sus efectos.

Pese a que el sistema de ingreso es por tipología, el procedimiento no está orientado a evaluar solo el conjunto taxativo de proyectos del artículo 10 de la Ley N° 19.300 y del artículo 3° del Decreto Supremo N° 40/2012 que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), también permite evaluar las modificaciones o cambios de consideración que en determinados casos estos experimentan, no pudiendo ninguna entidad pública con competencia ambiental denegar o disponer –en teoría– nuevas exigencias de carácter ambiental sobre la materia (Carrasco, 2018, p. 9).

Aunque cuenta con un espacio político-discrecional, esto a propósito de ciertas decisiones entregadas a órganos directamente dependientes de la Administración Central, el SEA tiene rigidez técnica en la evaluación. Esta se realiza conforme a la sucesión de actos trámites normativamente establecidos, donde interviene el proponente, las comunidades indígenas en los casos que se cumplan los presupuestos para ello, los particulares cuando corresponda la apertura de un proceso participativo ambiental, y la Administración del Estado mediante diversos organismos con competencia ambiental, como las municipalidades. También la rigidez en la evaluación se desprende de las más de cincuenta guías de evaluación que regulan particularmente los criterios para cada tipo de impacto y proyecto.

II. La participación municipal en el SEIA

1. Antecedentes generales de las funciones y atribuciones municipales según la Ley N° 18.695

Reiterando lo señalado por la Constitución Política de la República (CPR) en su artículo 118, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que “La administración local de cada comuna o agrupación de comuna que determine la ley reside en una municipalidad”, para luego definirlas como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (artículo 1°).

Cuando el ordenamiento jurídico crea o reconoce a un ente, especialmente cuando es público, delimita sus finalidades, empleando para este efecto básicamente dos sistemas, el de la generalidad y el de la especialidad. El primero se denomina también de cláusula general y referido al municipio favorece su posibilidad de acción, por el contrario, cuando se emplea el sistema

de especialidad, denominado también de enumeración concreta, se entiende que el municipio puede perseguir exclusivamente aquellos fines que señalan una serie de normas taxativas (Fernández, 2007, pp. 30-31).

Al expresar el artículo 1º de la Ley N° 18.695 que el cometido de las municipalidades es “satisfacer las necesidades de la comunidad local”, se podría entender que se está recogiendo el principio de amplitud o cláusula general, pero lo cierto es que en Chile se datallan las funciones municipales de forma de excluir de su competencia todo lo que no se mencione en forma taxativa, por lo que en el uso de sus facultades las municipalidades deberían observar el principio de especialidad, de modo de desarrollar solo aquellas actividades para las cuales están expresamente facultadas por ley.

No obstante, al distinguir los dos grandes grupos de funciones municipales señaladas en la Ley N° 18.695, privativas y compartidas, es posible concluir algo distinto. Las funciones privativas, propias o esenciales, corresponden al municipio como ente público, son taxativas y solo este puede ejercitárlas (artículo 3º). Las compartidas, facultativas, conjuntas o mixtas, son las que se confieren simultáneamente a las municipalidades y al Estado, en consecuencia, se ejercen en forma conjunta (artículo 4º). Si bien estas funciones también son taxativas, mediante una fórmula muy usada en el ordenamiento jurídico nacional, se deja la puerta abierta para el desarrollo de otras funciones que no hayan sido comprendidas dentro de la norma. Específicamente, la letra l) del artículo 4º señala que las municipalidades podrán desarrollar, directa o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Lo anterior, sumado al cometido de las municipalidades de “satisfacer las necesidades de la comunidad local”, concepto que tiene extensos alcances y contenidos, permite sostener que en Chile existe un sistema híbrido que, por un lado, presenta un ámbito de funciones privativas, restringido y exclusivo para las municipalidades, y, por otro, la posibilidad de desarrollar un sinnúmero de funciones de forma compartida con otros órganos de la Administración del Estado, siendo de carácter amplio solo para el caso de acción conjunta con el Estado (Villagrán, 2015, pp. 80-81).

Por su parte, las atribuciones municipales, entendidas como los poderes jurídicos con los que están investidos los órganos municipales para el cumplimiento de sus funciones (BCN, 2015, p. 82), se encuentran reglamentadas en el artículo 5º de la Ley N° 18.695 y se relacionan estrechamente con las funciones. Estas últimas son una forma de explicar la función general que la propia definición constitucional de municipalidades

establece y las primeras las herramientas con las que cuentan para alcanzarla. Cada atribución lleva implícito el cumplimiento de funciones y, por el contrario, al encomendar funciones a un organismo se entiende que se le dota de las atribuciones necesarias para cumplirlas.

La norma señalada distingue entre atribuciones esenciales y no esenciales. Dentro de las primeras se encuentra la de ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; la de elaborar, aprobar modificar y ejecutar el presupuesto municipal; la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público; dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, entre otras. Las no esenciales son las que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la CPR expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

En lo estrictamente ambiental, las municipalidades pueden desarrollar dentro de su territorio, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente (artículo 4°, letra b) Ley N° 18.695). También pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales (artículo 5° Ley N° 18.695).

2. Funciones municipales en el SEIA según la Ley N° 19.300

Específicamente, el artículo 8°, inciso 3° de la Ley N° 19.300 dispone que “Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y de la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado”.

La norma contiene el mandato de pronunciamiento sobre la compatibilidad territorial de un proyecto determinado, lo que supone una manifestación municipal acotada a los instrumentos de planificación territorial vigentes y no un espacio otorgado para que manifiesten sus preferencias de desarrollo territorial. El requerimiento está incluido en el ámbito de colaboración de las municipalidades con el encargado de llevar adelante la evaluación ambiental, resultando lógico que los solicitados sean los mismos organismos llamados a velar por la correcta aplicación de los planes reguladores comunales, la municipalidades (Acevedo, 2022, p. 116).

El artículo 9° ter inciso 2°, por su parte, sostiene “La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, así como a las municipalidades del área de influencia del proyecto,

con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relaciona con las políticas y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente.”

Al igual que en el caso anterior, esta solicitud resulta propicia en el sentido de que los planes de desarrollo comunal son confeccionados con énfasis en los aspectos sociales y territoriales de la comuna, lo que debe ser considerado al momento de evaluarse los impactos de un proyecto o actividad. Asimismo, resulta coherente que la solicitud sea formulada a las municipalidades, considerando que les corresponde precisamente a ellas, en el ámbito de su territorio, la función privativa de elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación, conforme al artículo 3º, letra a) de la Ley N° 18.695, deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

También las municipalidades asumen en el procedimiento un rol de garantes de la participación ciudadana (artículo 31 de la Ley N° 19.300 y artículo 93 del RSEIA), aunque cabe prevenir que solo los artículos 8º y 9º ter se relacionan a instrumentos de gestión local, mientras que el 31º dice relación con la cercanía de los municipios con la población que componga el área de influencia del proyecto, sin que la norma haya dispuesto formas concretas para su ejercicio, lo que se verá más adelante.

De lo visto, se desprende que cuando las municipalidades participan en el SEIA lo hacen en virtud de sus funciones compartidas y en el ámbito del principio de coordinación administrativa, esto ante la necesidad de vincular el proyecto o actividad que se somete a evaluación ambiental con el territorio respectivo (artículo 8º inciso 3º de la Ley N° 19.300 y artículo 33 del RSEIA) y con los planes de desarrollo comunal (artículo 9º ter inciso 2 de la Ley N° 19.300 y artículo 34 del RSEIA). Es por eso que el SEA requiere a las municipalidades un informe relativo a la compatibilidad territorial del proyecto y un pronunciamiento referido a la relación con los planes de desarrollo comunal.

3. Contornos y valor de la participación municipal en el SEIA

Los contornos de la participación municipal en el SEIA, que como se vió se acota a tres funciones, con la salvedad de la colaboración en la publicidad y garantía de la participación de la comunidad, están definidos por las propias normas que requieren su intervención, las que deben analizarse en concordancia con el artículo 9º inciso final de la Ley N° 19.300 que establece que “Los pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, deberán ser fundados y formulados dentro de las esferas de sus respectivas competencias” y con su correlato reglamentario de

los artículos 35 y 47, que establecen que los OAECA que participen en la evaluación de una DIA o EIA deberán informar dentro del plazo contado desde la solicitud –15 y 30 días, respectivamente–, y en 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, incluido los permisos ambientales sectoriales, si corresponde, así como si las medidas propuestas en un EIA se hacen cargo adecuadamente de los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300. En el caso de las DIA deberán señalarse si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Tal como lo ha señalado el propio SEA, del análisis normativo pertinente queda de manifiesto que todo pronunciamiento de un organismo público que participe en la evaluación de impacto ambiental de un proyecto, debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) remitirse estrictamente a las materias que le competen en virtud de su normativa sectorial; 2) referirse a temas ambientales relacionados con el proyecto o actividad sometida al SEIA; y, 3) encontrarse debidamente fundados (SEA, 2017, p.2).

Adicional, los OAECA que participen en el SEIA deberán observar y cumplir los criterios dispuestos en las guías vigentes publicadas por el servicio, esto con el objeto de uniformar criterios y exigencias técnicas referidas a materias particulares (SEA, 2018, p.2). Por lo mismo, el SEA, que tiene como principal función la administración del SEIA, tiene la potestad y el deber de realizar una revisión acuciosa de todos los elementos a considerar en la evaluación de impactos ambientales de proyectos y actividades sometidos a evaluación (2TA, 2015, rol R-832-2014, c. 24) y, en esta función, deberá llevar adelante la evaluación de manera diligente, completa y eficiente, no encontrándose limitado a reproducir los pronunciamientos de los OAECA que participan en el procedimiento, debiendo considerar solo aquellos que sean adecuados para la evaluación ambiental en particular, pudiendo desestimar fundadamente los pronunciamientos que no se ajusten a lo solicitado.

En cuanto al valor de los informes, según los artículo 37 y 38 de la Ley N° 19.880, el SEA tiene la facultad de prescindir de ellos, ya sea total o parcialmente, cuando estos no se enmarquen dentro del ámbito de sus competencias, cuando lo manifestado no se refiera a temas ambientales o carezca de fundamentos, o cuando lo expuesto no se considere idóneo o necesario para el buen desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en curso. Por tanto, su carácter es facultativo y no obligatorio.

En resumen, la intervención de las municipalidades en el SEIA que surge del artículo 8º de la Ley N° 19.300 y 33 del RSEIA y artículo 9º ter de la Ley N° 19.300 y 34 del RSEIA, se encuadra dentro de una participación que para diferenciarla de la ciudadana se puede denominar institucional, y se compone por autoridades territoriales, servicios y la Comisión de Evaluación. Las primeras emiten informes, las segundas pronunciamientos (permisos) y la tercera, integrada por varias Secretarías Regionales Ministeriales, califican el proyecto o la actividad.

Distinto es el caso del rol municipal en la publicidad y garantía de la participación de la comunidad que surge del artículo 31 de la Ley N° 19.300 y 93 del RSEIA. Como se adelantó, la ley no dispuso formas concretas para su ejercicio, sin embargo, recientemente, a través del Oficio Ordinario N° 202599102298 de fecha 1 de abril de 2025, el SEA sostuvo que la actuación municipal en el ejercicio de este mandato legal implica tres cosas: 1) promocionar observaciones ciudadanas directas; 2) facilitar la presentación de observaciones; y, 3) presentar observaciones durante la participación ciudadana.

La primera, consiste en la promoción y facilitación de la participación ciudadana que deben propiciar las municipalidades, lo que incluye la provisión de herramientas y el apoyo necesario para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan expresar sus inquietudes y observaciones sobre los proyectos en evaluación.

La segunda, tiene aplicación en aquellos casos donde los y las habitantes de los respectivos territorios no puedan realizar observaciones de manera directa. En estos casos, según el instructivo, las municipalidades pueden asumir un rol facilitador, lo que significa estar habilitadas para presentar observaciones en nombre de los y las habitantes de sus territorios, dentro de plazo y cumpliendo los requisitos que el RSEIA establece para correcta identificación del observante en su artículo 90, así como en los instructivos vigentes establecidos por el SEA para tal efecto.

La tercera, les permite presentar observaciones ciudadanas a título municipal, dentro del procedimiento de evaluación ambiental, dentro del plazo establecido para la participación ciudadana y de forma separada e independiente a los informes que deben evacuar conforme a los artículos 8º y 9º ter de la Ley N° 19.300, de manera tal que, consecuencialmente y en virtud del principio de igualdad ante la ley, puedan contar con la acción de reclamación administrativa prevista en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 (SEA, 2025, p.5).

Para garantizar y asegurar este nuevo rol otorgado a las municipalidades, el instructivo instruye a la División de Tecnologías y Gestión del SEA la habilitación de un doble perfil, tanto como OAECA para la emisión de informes técnicos, así como de observante ciudadano, para lo cual se deberán establecer canales claramente diferenciados dentro de la plataforma, asegurando que las observaciones presentadas en el marco de la participación ciudadana sean tramitadas de manera separada y autónoma respecto de los informes técnicos y también para diferenciar las observaciones que las municipalidades presenten en representación de los vecinos a título municipal (SEA, 2025, p.6).

De esta manera, pese al rol claro y definido que la ley le otorgó a las municipalidades en el SEIA, y a las diferencias radicales con la esencia de la participación de la ciudadanía, el SEA formaliza un doble carácter para las municipalidades, tencionando los límites del principio de igualdad ante la ley y el de legalidad. El primero precisamente por este doble rol de OAECA y observante de participacion ciudadana que sobrepasa el límite asignado por ley, el segundo por la obligación que pesa sobre los órganos públicos de enmarcar su actuar al ordenamiento jurídico, aunque en este caso con una clara presión de apertura de vías y formas procesales.

Aunque el SEA toma distancia de la posición que asimila los informes municipales a las observaciones ciudadanas, formalizando su postura de permitirles actuar en el procedimiento realizando observaciones de manera directa, se estima que, adicional a lo ya dicho, tal postura constituye una distorsión del sistema participativo regulado en la Ley N° 19.300, provocando una alteración del regimen recursivo al asignar una posición de prevalencia a unos intervenientes sobre otros (Mirosevic, 2024, p. 42).

III. Participación ciudadana en el SEIA

La participación ciudadana ambiental se ha desarrollado en el ordenamiento jurídico nacional con importancia, al menos en lo escrito. Así consta en el mensaje de la Ley N° 19.300 que señala que detrás de los objetivos de la ley existen principios que permiten darle coherencia y sin los cuales no se podría entender plenamente su real alcance y pretensiones, uno de ellos es precisamente el principio participativo que, según el propio mensaje, debe ser considerado de vital importancia, puesto que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática (Congreso Nacional, 1992, p. 15). También la ley impone al Estado la obligación de facilitar la participación, mandatándolo a promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente (artículo 4º Ley N° 19.300).

Lo anterior es concordante con el Principio 10° de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que, por primera vez, presenta los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental de manera conjunta e interrelacionada, al señalar: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En este sentido, por su espíritu, construcción e influencia, el Acuerdo de Escazú constituye un avance en la consecución democrática ambiental al intentar poner en práctica el Principio 10° de la Declaración de Río. Aunque el Acuerdo de Escazú no ofrece un catálogo de normas sustantivas, sino más bien se enfoca en brindar garantías procesales, su adopción viene a llenar una necesidad de sistematización y orden normativo de los derechos de acceso en la región (Jiménes, 2019, pp. 386-396), siendo un reflejo efectivo de que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados en los procesos de adopción de decisiones, para lo cual se necesita acceso a la información adecuada y oportuna respecto de procedimientos administrativos y judiciales.

En el plano local, el Acuerdo se intenta materializar a través del Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú 2024-2030, que desde el inicio involucró a las municipalidades en su fase de elaboración de medidas para poner en práctica los principios del tratado. Considerar a las municipalidades como actores claves en la implementación de los principios del acuerdo resulta fundamental, sobre todo si se considera que son el primer punto de acercamiento entre la ciudadanía y los asuntos ambientales, especialmente en materias de acceso a la información y participación pública.

Pese a todo lo anterior, la participación ciudadana ambiental en el SEIA no está exenta de críticas, se cuestiona su real efectividad y contundencia como para considerarla una solución completa a la hora de enfrentar conflictos ambientales complejos. Destacan como principales cuestionamientos la falta de obligatoriedad de participación en las DIA; el tardío espacio formal en que la

ciudadanía puede participar, que comienza una vez concluido el diseño de ingeniería, con pocas posibilidades de incidir en la elaboración del proyecto en términos de idea, prefactibilidad y factibilidad de las inversiones (Lara y Letelier, 2017, p. 307); los elevados costos profesionales y técnicos para una correcta participación; la falta de regulación en la ponderación que se debe asignar a la participación ciudadana; entre otras cosas. Sin embargo, la participación ciudadana ambiental no tiene las limitantes temáticas que la ley estableció para la participación municipal en el mismo procedimiento, que se restringe a proporcionar información sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial y si el proyecto o actividad está alineado con los planes de desarrollo comunal, como se ha visto.

Por lo tanto, al no tener las limitantes señaladas, por su intermedio se puede incorporar a la decisión aquel conocimiento llamado primario, que permite a las personas y comunidades acumular diversa, valiosa y variada experiencia a lo largo de los años y que en una instancia debidamente garantizada, debe ser puesta a disposición de la autoridad respectiva para favorecer una visualización holística de elementos, hechos e impactos considerados o no considerados originalmente en proyectos o actividades sobre los que deba resolver (Alhambra, 2022, p. 76).

IV. Término del procedimiento de Evaluación Ambiental

El procedimiento de evaluación ambiental culmina con una RCA (artículo 24 Ley N° 19.300), siendo en consecuencia todos los demás actos que se dicten antes de ella de mero trámite, es decir, actos destinados a hacer avanzar el procedimiento particular hacia su fin. En cuanto a sus particularidades, “La RCA es un acto administrativo parcialmente reglado, ya que en relación con la aplicación del ordenamiento jurídico ambiental al proyecto o actividad, no admite espacio para la apreciación discrecional; en cambio, respecto de las medidas que se propongan para mitigar, reparar y compensar los efectos, características y circunstancias, la Administración ambiental que resuelve sobre la calificación ambiental de un proyecto o actividad tendrá un margen de apreciación” (Bermúdez, 2014, p. 311).

En términos prácticos, es una autorización de funcionamiento que legitima o faculta a un sujeto autorizado para la realización de una actividad, liberándola de la prohibición que la afectaba, presumiendo el cumplimiento de los requisitos y disposiciones legales (Camacho, 2010, p. 120).

Pese a lo dicho, es posible sostener que la RCA no es, de forma exclusiva, el acto administrativo que culmina el proceso de evaluación ambiental, esto en el entendido de haber otros actos durante la evaluación y calificación de un

proyecto o actividad, como aquel que se dicta en el control de admisibilidad, el referido al término anticipado de la evaluación de un EIA o de una DIA, que tienen precisamente el efecto de poner término al procedimiento, aunque no llegando a su fin. Por eso, de mejor modo, se podría señalar que la RCA pone término al proceso de evaluación de manera normal, sin perjuicio de la posibilidad que contempla la ley para que el procedimiento termine por otros actos administrativos dictados durante la evaluación que comparten rasgos comunes con los terminales.

Concluido el proceso de manera normal, mediante RCA, se deberá observar en ella el cumplimiento de todas las exigencias establecidas en el artículo 41 de la Ley N° 19.880, además de los contenidos en el artículo 60 del RSEIA, dentro de los que se encuentra la consideración de las observaciones formuladas por la comunidad, cuando se hubiera abierto proceso participativo y para lo cual, conforme a los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, se ha establecido un sistema recursivo especial que permite a las personas que hubieren formulado observaciones en el proceso de evaluación y estimen ser afectadas por la decisión de la autoridad en la consideración de dichas observaciones, requerir la impugnación administrativa de dicho acto, cuestión que se complejiza con el comentado instructivo del SEA que de manera literal sostiene “...se admitirán a trámite las reclamaciones administrativas de las Municipalidades que se basen en observaciones realizadas en tiempo y forma por la misma, ya sea que se presenten a título municipal o en representación de los habitantes de la comuna” (SEA, 2025, p.5).

V. Sistema recursivo especial de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600

1. Presunción de legalidad de la RCA

Se dijo que la RCA es el acto administrativo que culmina de manera normal el procedimiento de evaluación ambiental administrado por el SEA y, como todo acto administrativo, goza de diversos atributos, entre ellos, el de presunción de legalidad, según lo dispone el artículo 3º, inciso final de Ley N° 19.880, lo que encuentra fundamento en la necesidad de una actividad administrativa eficaz. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, la vigencia misma de un Estado de Derecho se haría dificultosa si no se partiera de ese supuesto y los actos de la Administración no tuvieran valor hasta tanto no fueran impugnados y validados en sede judicial o por la vía de otros mecanismos de control.

Esta presunción es *iuris tantum* o simplemente legal, dice el Tribunal Constitucional, lo que significa que admite prueba en contrario, vale decir, permite que el acto administrativo pueda ser dejado sin efecto a través de su impugnación, en un procedimiento administrativo o contencioso administrativo, en el caso que la Administración del Estado haya incurrido en “abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades” (TC, 2020, rol 5600-218, c. 16), aunque, como lo ha sostenido la Corte Suprema al razonar sobre el principio de conservación del acto administrativo “(...) revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella será procedente si el vicio es grave y esencial (...). Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados” (CS, 2014, rol 16.706-2014, c. 9°).

En este sentido, el derecho administrativo reconoce que tanto la Administración del Estado como los particulares pueden impetrar la revisión del acto por distintas vías. En el caso de la Administración del Estado, puede volver sobre ellos mediante la potestad invalidatoria cuando los actos adolezcan de vicios contrarios a derecho, a través de la potestad revocatoria ante actos válidos cuyos efectos son contrarios al interés general por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, o, mediante la potestad de caducar aquellos actos administrativos en que el destinatario ha incluido condiciones relevantes, en forma grave y reiterada, que habilitan a la Administración para extinguir el acto y sus efectos (Flores, 2023, p. 1).

Por su parte, los particulares pueden impugnar los actos administrativos mediante los denominados recursos administrativos que son directa consecuencia del principio de impugnabilidad, recogido en los artículos 3° y 10° de la Ley N° 18.575, que prescriben que los actos administrativos serán siempre impugnables mediante los recursos que establezca el legislador, disposiciones precisadas por el artículo 15 de la Ley N° 19.880 que regula la procedencia de los recursos para los actos terminales y por excepción para los actos de mero trámite. Este principio es manifestación tanto del principio de legalidad de la Administración –que impone a la Administración adecuar y producir los actos administrativos en el marco del derecho– así como de la configuración servicial de la Administración a la persona humana que lo vincula a la efectividad del interés general (Camacho, 2011, p. 56).

En concreto, la impugnación de los actos administrativos se efectúa mediante los recursos generales u ordinarios de la Ley N° 19.880, aunque en el contexto del SEIA solo son aplicables respecto de los actos trámites que se adoptan en la medida que el procedimiento se va desarrollando. Lo anterior atendido a que la

Ley N° 19.300 y el RSEIA establecen un sistema específico de impugnación administrativa para las RCA, distinguiendo entre la impugnación de la RCA desfavorable o con condiciones o exigencias ambientales; la impugnación en el contexto de una DIA, de la que conoce el Director Ejecutivo; la que se realiza producto de un EIA, de la cual conoce el Comité de Ministros; y, de la RCA que no considera debidamente las observaciones ciudadanas, que es la que importa en esta oportunidad.

Para el último caso la impugnación administrativa es previa y obligatoria a la impugnación judicial, de manera que la persona natural o jurídica que haya participado en el proceso de evaluación, y estime que sus observaciones no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, deberá agotar la vía administrativa y solo concluida esta etapa podrá recurrir al Tribunal Ambiental, si es que previamente obtiene un resultado desfavorable para sus intereses.

2. Reclamación administrativa y judicial bajo la lógica de agotamientos previos

Sobre los recursos administrativos se ha dicho que conforme al artículo 54 de la Ley N° 19.880, por regla general, constituyen un derecho de opción para los particulares, otorgándoles la posibilidad de utilizar a su arbitrio los procesos administrativos de impugnación o los procedimientos judiciales, y que el ordenamiento jurídico no exige un orden de prelación entre ellos, ni aún el paso previo por los primeros para llegar a los segundos, sino que otorga a los administrados el derecho de elegir la vía de impugnación específica en cada caso (Flores, 2023, p. 21).

También que los recursos administrativos, como expresión del derecho a recurrir decisiones de la autoridad, tienen un respaldo normativo expreso, de cuya interpretación se puede deducir que están consagrados en beneficio del particular y no como una carga para ellos (obligando a su interposición antes de recurrir a tribunales), por lo que el legislador habría dejado que la elección de la vía administrativa o judicial fuera una opción abierta radicada en el particular, como expresa el artículo 54 de la Ley 19.880 (Camacho, 2011, p. 55).

Esta regla general y supletoria deja de serlo en los casos en que el legislador ha establecido la obligatoriedad de agotar la vía administrativa como requisito indispensable para acudir a la vía judicial, cuestión que, como se ha venido adelantando, es lo que ocurre en el caso de los observantes de participación ciudadana a quienes les resulta forzoso el agotamiento de la vía administrativa para acceder a la judicatura ambiental, el que debe concretarse mediante el

recurso de reclamación consagrado en los artículos 20, 29 y 30 bis de la referida la Ley N° 19.300. Como lo ha dicho la Corte Suprema, el uso de la reclamación prevista en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 puede ser ejercida por quienes “hubieren agotado previamente la vía recursiva administrativa” (CS, 2006, rol 23.000-2014, c. 7º).

Se concluye que cuando el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 señala que “Los Tribunales Ambientales serán competentes para: Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental ...”, lo que está diciendo es que la reclamación no está concebida para impugnar la falta de la debida consideración de la participación ciudadana en la RCA, sino para reclamar en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelve el recurso administrativo por la falta de consideración de las observaciones en el respectivo procedimiento de evaluación, por lo que la vía jurisdiccional se abre únicamente luego de agotada la vía administrativa.

Lo anterior con la salvedad para el caso de la RCA que hubiese considerado las observaciones PAC y rechazado el proyecto o actividad, donde no será necesario que los observantes PAC sean quienes agoten previamente la vía administrativa para así poder impugnar ante la judicatura ambiental lo resuelto por el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, según sea el caso. De seguir un criterio contrario se dejaría en indefensión a todos aquellos que, habiendo intervenido en un procedimiento de participación ciudadana, no reclaman administrativamente por haber concluido la evaluación de acuerdo a sus pretensiones (Silva, 2019, p. 115).

En cuanto a quienes pueden presentar el recurso de reclamación administrativa y posteriormente la reclamación judicial, pareciera no haber dudas de que son las personas naturales o jurídicas que participaron en el respectivo proceso de evaluación, sin que sea procedente alegar la falta de ponderación de observaciones realizadas por otras personas, no cabe valerse del contenido de observaciones ajenas (Hunter, 2023, p. 100). Sin embargo, el actual desarrollo de una jurisprudencia que amplía la titularidad del recurso a las municipales, sumado al comentado instructivo del SEA que hace lo propio, nos lleva a formular algunas prevenciones respecto de la calidad de parte y legitimación procesal ambiental, para luego destacar los principales argumentos que ha esgrimido la Corte Suprema en el desarrollo de esta tesis.

3. Legitimación procesal para activar el sistema recursivo especial

a) Calidad de parte y legitimación procesal

En el contencioso administrativo ambiental, según el tipo de procedimiento, los intervenientes pueden tomar los nombres de reclamante, reclamado, demandante y demandado. Esto dependerá de la materia que sea sometida a conocimiento del Tribunal y para lo cual la ley ha establecido condiciones específicas respecto de quienes las pueden promover, por eso, como cuestión previa, resulta oportuno distinguir entre parte en juicio, capacidad de parte y legitimación procesal.

Las partes son los sujetos de la relación procesal, su calidad no se encuentra definida en la ley, por lo que su explicación ha quedado a cargo de la doctrina que, con una tendencia procesal mayoritaria, ha reiterado que tal cualidad se adquiere, en principio, sin referencia al derecho sustancial, por el solo hecho de proponer una pretensión ante un tribunal de justicia. Pero, para actuar eficazmente como parte en un determinado y específico proceso, no basta con disponer de la capacidad procesal general para formular una pretensión y oponerse a ella, también llamada legitimación material o *legitimatio ad processum*, sino se requiere de legitimación procesal o *legitimatio ad causam* que es la consideración legal, respecto de un proceso en particular, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y en virtud del cual se exige, para que la pretensión de fondo pueda ser examinada, que dichas personas figuren como tales en el proceso (Romero, 2009, p. 168).

La legitimación procesal, por tanto, es un presupuesto que dice relación con la aptitud para ser parte en un juicio y se encuentra determinada por la pretensión planteada en un caso concreto con relación al objeto del litigio. De otra manera, la legitimación procesal se vincula con la titularidad de la situación controvertida en un juicio y es un presupuesto de fondo de procedencia de la acción, es decir una exigencia cuya falta determina ineludiblemente que no se pueda conceder la petición de tutela judicial solicitada en el proceso. Si no concurre la legitimidad –activa y pasiva– faltará un elemento básico para acceder a la tutela judicial (Romero, 2014, p. 101).

Entonces, cuando el artículo 18 de la Ley N° 20.600 refiere a las partes como aquellos que podrán intervenir en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, en los casos que se indican en la enumeración del artículo 17, lo que hace es vincular la calidad de parte con las consideraciones especiales que la ley ha tenido para ciertas personas que se hayan en una determinada relación con el objeto de litigio y que los habilita para formular pretensiones para que

sean resueltas judicialmente, lo que constituye un error de la norma al ser esta la característica de la legitimación procesal o *legitimatio ad causam*.

b) Legitimación activa y pasiva

La legitimación admite numerosas clasificaciones, pero para los fines que se persiguen en este trabajo se abordará la más relevante que distingue entre activa y pasiva. La activa es una posición o condición objetiva en conexión material con el objeto del pleito, que determina la aptitud para actuar en el mismo, accionando el procedimiento. En concreto, el legitimado activo será el demandante o reclamante del proceso, aquel que se halla en la posición que el ordenamiento jurídico le reconoce para tratar de ejercitar un derecho. Por su parte, la legitimación pasiva se refiere al demandado o reclamado en su calidad de titular de una posición o condición objetiva en conexión material con el objeto del pleito, determinada por la posición que el ordenamiento jurídico le reconoce para accionar en el procedimiento ejercitando su derecho a defensa (Peña y Lillo, 2021, pp. 207-208).

El Segundo Tribunal Ambiental ha señalado que la legitimación activa es “(...) la posición habilitante para formular la pretensión en condiciones tales que pueda ser examinada por el juez” (2TA, 2017, rol R-72-2015, c. 27). Así, no cualquier persona podría solicitar la tutela efectiva de un específico derecho o interés legítimo, ya que el principio de oportunidad impone que la incoacción del proceso quede a la voluntad del titular del derecho subjetivo o interés legítimo violado, negado o desconocido, siendo ese titular el que debe decidir si es oportuno o no para la defensa de sus intereses acudir a instar la tutela jurisdiccional (Bordalí, 2019, p. 4).

Sin embargo, en la práctica resulta complejo determinar la titularidad inequívoca del derecho o interés legítimo reclamado, pues, al momento de deducirse la acción por el actor, el tribunal no puede ni tiene como saber si esa persona es titular del derecho o interés reclamado, lo que solo podrá saberse al final del proceso cuando la legitimidad sea resuelta con la sentencia definitiva.

En este sentido, también el Segundo Tribunal Ambiental ha señalado que la legitimación es un aspecto de fondo que constituye uno de los presupuestos procesales de la acción, lo que obliga al pronunciamiento de la sentencia precisamente sobre el fondo del asunto y que, aunque no fuese controvertida por las partes, el tribunal puede y debe revisar de oficio si estima que existe un problema de esta naturaleza, esto en virtud del principio *iure novit curia* (2TA, 2017, rol R-72-2015, c. 26). La Corte Suprema, por su parte, ha sostenido que la legitimación activa “constituye un presupuesto de fondo para la procedencia de la acción una excepción perentoria de consideración previa respecto de todo

otro examen relativo a aspectos sustanciales de la controversia, por lo que si se carece de ella, quien deduce la acción se encuentra desprovisto de interés en la decisión del pleito” (CS, 2015, rol 23.000-2014, c. 3º).

De este modo, al no existir una excepción dilatoria que permita contolar la falta de legitimación activa, si con los datos de la demanda o reclamación ella aparece de manera evidente, resaltando de manera obvia y notoria, podría controlarla el tribunal de oficio. Si tal falta no es evidente, no queda otro camino que controlarla en la sentencia definitiva (Bordalí, 2019, p.7).

c) Legitimación para recurrir

Como se advierte, en los procedimientos contemplados en la Ley N° 20.600, el legislador ha señalado cuales son las condiciones específicas que deben concurrir en cada uno de los sujetos que ha dotado de legitimidad para accionar ante los Tribunales Ambientales y que para el caso de estudio, conforme al artículo 17 N° 6 y 18 N° 5, corresponde a las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley. Entonces, la reclamación que se analiza se encontraría reservada solo para los observantes de participación ciudadana que habiendo formulado observaciones en el momento que la ley reserva para ello, y no habiendo sido consideradas en la RCA, hubieran reclamado administrativamente ante el Comité de Ministros o ante el Director Ejecutivo del SEA, según sea el caso. Así tambien lo sostuvo la Corte Suprema, como cuando razonaba sobre la titularidad de la reclamacion del 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 señalando que solo “...puede ser ejercida por los terceros quienes hayan sido parte de un proceso de participación ciudadana cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental” (CS, 2015, rol 23.000-2014, c. 7º).

Pese a lo claro de la norma y a la posición original de la Corte, con posterioridad se ha venido construyendo la tesis de que las municipalidades poseen la condición objetiva en conexión material con el objeto del pleito necesaria para otorgarles legitimación procesal para reclamar, a pesar de que la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 se haya previsto en términos específicos, sin otorgar legitimación procesal como sí lo hace, por ejemplo, el artículo 54 de la Ley N° 19.300 y 18 N° 2 de la Ley N° 20.600, que les permiten actuar ante los Tribunales Ambientales en materia de daño ambiental por hechos acaecidos en sus respectivas comunas.

Lo anterior ha generando desacuerdos doctrinarios sobre los límites del contencioso administrativo ambiental, que de consolidarse con esta

concepción amplia de legitimación, ahora apoyada por el SEA, no quedaría reservado exclusivamente para quienes la ley reconoció el ejercicio participativo en el SEIA, lo que merece algunos comentarios.

VI. Sentencias relevantes

El 30 de mayo de 2019, en causa Rol N° 12.802-2018, caraturalada “Municipalidad de San Felipe con Servicio de Evaluación Ambiental”, conociendo de un recurso de casación en el fondo interpuesto contra la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que declaró inadmisible la reclamación presentada por la Municipalidad de San Felipe en contra de la resolución del Director Ejecutivo del SEA, que también había declarado inadmisible la reclamación en sede administrativa por carecer de legitimación activa para interponer reclamaciones administrativas de aquellas contempladas en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, en relación al artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, la Corte Suprema hizo equivalente la participación de las municipalidades a la participación de la ciudadanía en el contexto del SEIA, estableciendo un nuevo estándar de intervención municipal en materias ambientales al permitirles activar un sistema recursivo diseñado especialmente para los ciudadanos observantes.

En concreto, la Corte Suprema razonó sobre los informes emitidos por la municipalidad en el respectivo procedimiento de evaluación ambiental, reconociendo que dichos informes contenían observaciones al proyecto relacionados con la protección de un ecosistema determinado (humedal), motivo que le otorgaba la calidad de interesada conforme al artículo 23 del Código de Procedimiento Civil y al artículo 21 de la Ley N° 19.880 (CS, 2019, rol 12802-2018, c. 16°), lo que marcó una distancia relevante con el SEA que sistemáticamente, hasta ese momento, había sostenido que el concepto especial de interesado en el procedimiento administrativo ambiental era aquél dispuesto en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, no resultando procedente la aplicación supletoria del concepto de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880, esto en atención a la naturaleza especial y reglada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que solo le otorga calidad de interesado a los titulares de proyectos sometidos a evaluación y a las personas naturales o jurídicas que hubiesen formulado observaciones durante el proceso de PAC, en caso de haber existido tal proceso (Gajardo, 2015, p. 20).

La construcción de la legitimación activa de la Municipalidad de San Felipe para interponer una acción judicial por falta de debida consideración a observaciones en base al artículo 21 de la Ley N° 19.880 y no a los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, marcó el inicio de la extensión del interés de las

municipalidades, al considerarlas como autorizadas para hacer observaciones a un proyecto o actividad sometida a evaluación ambiental, no encontrándose limitadas por los plazos otorgados en la ley, estando, además, autorizadas para accionar en los términos del artículo 20 de la Ley N° 19.300, en el evento de estimar que sus observaciones no sean debidamente consideradas (Núñez, 2019, p. 287). Así, la Corte Suprema abandonó la idea del rol municipal en el SEIA referido esencialmente a proporcionar información sobre la compatibilidad territorial de una actividad o proyecto bajo la óptica de los instrumentos de planificación territorial o planes de desarrollo comunal, o de “colaboradores de los organismos técnicos especializados”, como alguna vez lo sostuviera el Segundo Tribunal Ambiental que, en base a esa misma consideración, señaló que las municipalidades no podrían ser interesadas en el procedimiento administrativo seguido al SEA –en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880–, por lo que tampoco estaban legitimadas para solicitar la invalidación de un acto administrativo dado su rol especialísimo (2TA, 2018, rol R-107-2016, c. 14º).

Ratificando el criterio del fallo anterior, la sentencia en causa Rol N° 72.108-2020, de fecha 8 de febrero de 2021, caratulada “Municipalidad de Copiapó y otra con Servicio de Evaluación Ambiental”, señaló que sobre la legitimación activa de las municipalidades en materia ambiental resultaba necesario distinguir, por una parte, el tipo de resoluciones de que se trate, y la clase de competencias atribuidas a los distintos órganos participantes en el SEIA. En el caso de las resoluciones de carácter general, sostuvo que las municipalidades estarán siempre legitimadas para accionar en aquellos casos en que la decisión de la autoridad ambiental contenga disposiciones que interesen a toda la ciudadanía, puesto que el perjuicio ambiental se materializa en el interés que tiene cualquier persona en que las normas ambientales que se dicten, efectivamente, sirvan para proteger el medio ambiente, de forma tal que se resguarde suficientemente el interés colectivo que tiene el medio ambiente y la protección ambiental, lo que incluye la posibilidad de acceder a la jurisdicción ambiental.

En el fallo se sostiene que habrá que distinguir el tipo o clase de potestades invocadas cuando se trate de la impugnación de resoluciones de carácter singular. En aquellos casos en los que la ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, como sucede con el artículo 8º, inciso 3º de la Ley N° 19.300, se presumirá su interés, mientras que en aquellos casos en los que la municipalidad respectiva invoque solo sus facultades residuales, contempladas en su Ley Orgánica, será necesario acreditar, cada vez, la concurrencia de los requisitos exigidos en el

artículo 23 del Código de Procedimiento Civil (CS, 2021, rol 72.108-2020, c. 9º), haciendo, de esta manera, concordancia con lo sostenido en la sentencia comentada precedentemente (Rol N° 12.802-2018).

Continúa el fallo señalando que “no cabe duda que la situación de autos se enmarca dentro de aquellos casos en que la Ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, como sucede con el artículo 8º, inciso 3º de la Ley N° 19.300. Por consiguiente, y teniendo presente que es un hecho de la causa que tales pronunciamientos se emitieron dentro del periodo en que se encontraba abierto el PAC, los aludidos entes detentan legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 al estimar que sus observaciones y pronunciamientos no fueron considerados en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley” (CS, 2021, rol 72.108-2020, c. 10º).

En resumen, las observaciones que realicen los municipios en los informes que evacúan en el procedimiento de evaluacion ambiental, en la medida que se formulen dentro de la participación ciudadana, las habilita para impugnar la RCA que no las pondera.

Otra sentencia a la que resulta pertinente referir es la dictada en causa Rol 14.334 – 2021, de fecha 28 de junio de 2022, caratulada “Municipalidad de Coronel con Servicio de Evaluación Ambiental”, en que la Corte Suprema, esta vez casando una sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, volvió a sostener que los informes u oficios mediante los cuales las municipalidades materializan la función colaboradora con organismos técnicos en el SEIA, tienen la naturaleza de observaciones, por lo que en caso de no ser debidamente ponderadas por la autoridad ambiental se encuentran habilitadas para recurrir judicialmente. Específicamente el considerando sexto señala: “(...) La situación de autos se enmarca dentro de aquellos casos en que la Ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en proceso de evaluación ambiental, conforme lo dispone el artículo 8º, inciso 3º de la Ley N° 19.300. Por consiguiente, detenta legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por cuanto el órgano edilicio también realiza “observaciones” a traves de los informe u oficios mediante los cuales materializa las funciones que por ley se le han encomendado, en caso que éstos no sean debidamente ponderados” (CS, 2022, rol 14.334-2021, c. 15º).

También la sentencia refiere al acceso a la justicia ambiental, dejando entrever que la negación a las municipalidades del uso del sistema recursivo en cuestión no sería concordante con la interpretación armónica de la legislación municipal

ambiental y administrativa, de la que fluye que no puede negarse tal acceso en proyectos que incidan en la calidad de vida de la comunidad local, ya que las municipalidades son garantes en su territorio del desarrollo integral que incluye la protección de la salud y el medio ambiente dentro de la comuna. En resumen, la Corte Suprema señala en esta sentencia que “(...) en materia ambiental, “no procede interpretar las normas atingentes a la cuestión en debate de tal modo restrictivo que signifique no solo soslayar el principio básico de tutela judicial efectiva(...)” (CS, 2022, rol 14.334-2021, c. 17°).

Conociendo de un recurso de casación en el fondo, en causa Rol N° 239.429-2023, caratulada “Ilustre Municipalidad de Coronel con Servicio de Evaluación Ambiental”, con fecha 16 de mayo 2025, la Corte Suprema resolvió un litigio que tuvo como antecedente la reclamación presentada por la Municipalidad de Coronel en conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 en contra de la Res. Ex. N° 202399101178 del 06 de marzo de 2023 de la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, que calificó favorablemente un proyecto determinado, tras acoger el reclamo que la empresa titular del proyecto interpuso en contra de la Res. Ex. N° 20220800177 de la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío que había calificado su DIA desfavorablemente.

Por carecer el municipio de legitimación activa requerida para presentar la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, el Tercer Tribunal Ambiental rechazó la reclamación, fallo del que se dedujo recurso de casación en el fondo por la Municipalidad. Interesante resulta el razonamiento de la Corte que rechazó el recurso en atención a las siguientes consideraciones: 1) En el expediente administrativo y en la sentencia recurrida constan que en el proceso de participación ciudadana solo se formuló una única observación presentada por una persona determinada (considerando cuarto); 2) La sentencia no incurre en el error de derecho que se le ha imputado, sino más bien, al contrario, ha fallado de conformidad a derecho, al no existir norma alguna que, en ese caso, faculte a la municipalidad para interponer el recurso de reclamación dispuesto a favor de aquellos que estiman que sus observaciones presentadas en el proceso de participación ciudadana no fueron debidamente consideradas, sin siquiera haber presentado una observación en dicho procedimiento (considerando quinto) (CS, 2025, rol 239.429-2023, c. 4° y 5°). La sentencia confirma el criterio sostenido por el SEA y el Tercer Tribunal Ambiental de que, no habiendo participado como observante en el respectivo procedimiento, las municipalidades no tienen legitimidad activa para reclamar en contra de la RCA.

Por otro lado, al reconocer la sentencia que no se incurre en error de derecho al no existir norma alguna que faculte a las municipalidades para interponer recurso de reclamación en favor de aquellos que estimen que sus observaciones en el respectivo proceso participativo no fueron debidamente consideradas, reconoce la necesidad de una habilitación legal previa para proceder, habilitación que tampoco se observa de manera expresa para que las municipalidades presenten observaciones ciudadanas a título propio, manteniendo la tensión con la interpretación extensa del concepto de interesado que se posiciona como nuevo estándar de intervención municipal en el SEIA.

Conclusiones

- 1) La participación de las municipalidades y la participación de la ciudadanía en el SEIA presentan diferencias de la esencia. La primera se expresa como manifestación del principio de cooperación ambiental, mientras que la segunda, a través de un subprocedimiento reglado, se expresa en virtud del principio de participación ciudadana, que junto al de acceso a la información y al de justicia ambiental integran los tres pilares de la democracia ambiental.
- 2) Ni la interpretación armónica de la normativa ambiental, administrativa, municipal y sus principios, ni la autonomía municipal, pueden contravenir el mandato constitucional que obliga a los órganos públicos a enmarcar su actuar conforme al ordenamiento jurídico, lo que implica, necesariamente, una habilitación legal previa que los faculte para actuar y realizar solo aquello que fue expresamente autorizado. En base al principio de legalidad, emanado de los artículos 6° y 7° de la CPR y ratificado por el artículo 2° de la Ley N° 18.575, eje central del derecho público, las municipalidades se encuentran impedidas de presentar observaciones ciudadanas, debiendo orientar su actuar al cumplimiento de las funciones que la ley les ha entregado en el marco del SEIA.
- 3) En cuanto a la forma, hacer equivalentes los informes de las municipalidades a las observaciones de la ciudadanía implica desnaturalizar el contenido de estos instrumentos que deben ser fundados y específicos a la materia señala por ley. Por otra parte, permitir que las municipalidades presenten observaciones a título propio, de forma separada e independiente de los informes evacuados en su calidad de OAECA, significa otorgarles una doble identidad, como órgano administrativo e interesado al mismo tiempo, lo que, además de sobrepasar el rol que la ley les ha otorgado, podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley.

4) El sistema recursivo para atacar una RCA está dado para los titulares de proyectos y para los observantes de participación ciudadana, no así para los participantes institucionales. De esta manera, si se permite que las municipalidades reclamen de una RCA, a mi entender bajo una lógica de legitimación residual, amplia y difusa, se crea una tercera categoría de recurrente que no brinda certeza a un sistema que requiere convergencia y orden en su procedimiento administrativo.

5) El principio de inexcusabilidad, preventivo y de justicia ambiental, frecuentemente citados para argumentar en la posición contraria, no se superponen al de legalidad ni se ven mermados al encuadrar el actuar municipal a su rol definido. Primero por cuanto existen otros actores con plena habilitación e incluso obligación para observar y ejecutar los principios señalados; segundo porque las municipalidades cuentan con habilitación legal expresa para ejerer acciones concretas en favor de la protección del medio ambiente, incluso para obtener la reparación del medio ambiente dañado. Por lo tanto, ajustar su participación en el SEIA a lo que ley ha dispuesto para ellas no significa negarles el acceso a la justicia ambiental. No esta demás recordar que en caso de privación, perturbación o amenaza del derecho de los ciudadanos a un medio ambiente libre de contaminación, se podría configurar causal para recurrir de protección, donde las municipalidades tendrían legitimidad para actuar.

6) Totalmente legítimo, y hasta sugerente, es el fomento y promoción que las municipalidades puedan hacer de la participación ciudadana en procesos de evaluación ambiental, pero que en definitiva sean los ciudadanos los únicos legitimados para participar y recurrir administrativa y judicialmente de una RCA (sin perjuicio de los titulares de RCA).

Bibliografía

a) Doctrina

- Acevedo, A. (2022). Resignificando a los municipios: la garantía institucional de la autonomía y el interés legítimo. *Revista Justicia Ambiental* N° 14.
- Alhambra, C. (2022). La participación ciudadana ambiental: fundamentos e importancia para la legitimación de decisiones. *Revista Justicia Ambiental* N° 14.
- Bermúdez, J. (2014). *Fundamentos del derecho ambiental*. Valparaíso, Editorial Universidad de Valparaíso, segunda edición.
- Bordalí, A. (2019). *El acceso a la justicia ambiental, en La justicia ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago, Ediciones DER.
- Camacho, G. (2010). *Tratado de derecho administrativo. La actividad sustancial de la Administración del Estado. Tomo IV*. Santiago, Editorial Legal Publishing.
- Camacho, G. (2011). Un examen con enfoque garantista de los recursos administrativos. *Revista de Derecho Público* N° 54. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/64242>
- Carrasco, E. (2018). *Sistema de evaluación ambiental, análisis y resolución de casos prácticos*. Santiago, Der Ediciones, primera edición.
- Chávez, R. (2015). Participación pública en la evaluación de impacto ambiental y conflicto ambiental: un análisis desde el derecho internacional. *Revista Justicia Ambiental* N° 7. Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_05.pdf
- Fernández, J. (2004). *Manual de derecho ambiental*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición.
- Fernández, J. (2007). *Derecho municipal chileno*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición.
- Flores, J. (2023). *Revisión del acto administrativo: recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*. Santiago, Der Ediciones.
- Hunter, I. (2023). *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente, Tomo I*. Santiago, Der Ediciones.
- Gajardo, P. (2015). Hacia una nueva definición del concepto de interesado. *Revista Justicia Ambiental* N° 7. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/2018/04/23/numero-7/>
- Hernández, N. (2018). *Barreras económicas en el acceso a la justicia ambiental*. Santiago, Editorial Rubicón.
- JIMÉNEZ GUANIPA, H (2019). El acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia análisis jurisprudencial sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales”. *Revista Derecho Estado*. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n44/0122-9893-rdes-44-385.pdf>

- Lara, M.; Letelier, D. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista de Gestión Pública* Vol. VI, N° 2. Disponible en: <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2210>
- Luengo, S. (2019). *El sistema de evaluación de impactos ambientales y la desviación de poder en la calificación de proyectos*. Santiago, Editorial Hammurabi, primera edición.
- Mirosevic, C. (2024). Ejercicio por las municipalidades de la reclamación en materia de participación ciudadana ante los tribunales de ambientales. *Revista Ambiental de Derecho y Ciencia del Primer Tribunal Ambiental* N° 1. Disponible en: <https://www.1ta.cl/wp-content/uploads/Revista-Ambiental-de-Derecho-y-Ciencia-No-1-ano-2024-2.pdf>
- Núñez, A. (2019). Impugnación de resoluciones de calificación ambiental por parte de los municipios. *Revista Justicia Ambiental* N° 11. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/2020/01/07/numero-11-2019/>
- Peña y Lillo, C. (2021). *Derecho Procesal Ambiental*. Santiago, Editorial Legal Publishing.
- Romero, A. (2014). *Curso de derecho procesal civil*, Tomo I. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Romero, A. (2009). El concepto de parte y de interveniente en la reforma al proceso civil chileno. *Revista Actualidad Jurídica* N° 20 Tomo I. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/el-concepto-de-parte-y-de-interviniente-en-la-reforma-al-proceso-civil-chileno/>
- Silva, Y. (2019). *Recursos administrativos en el SEIA*. Santiago, Editorial Rubicón.
- Villagrán, M. (2015). *Manual de derecho municipal*. Santiago, Ril editores, primera edición.

b) Otros documentos

- Congreso Nacional (1992): Historia de la Ley N° 19.300: mensaje, 09 de septiembre de 1994. <https://www.bcn.cl/historiadaley/nc/historia-de-la-ley/6910/>
- Biblioteca Congreso Nacional (2018): Marco Jurídico de las Municipalidades, 31 de agosto de 2018. https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=73121
- Naciones Unidas (1992). Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf
- Servicio de Evaluación Ambiental (2017). Memorándum N° 96/2017 del 21 de septiembre de 2017, Elaboración de los ICSARAs y pronunciamientos de los OAECA; y fundamentación del Informe Consolidado de Evaluación (ICE). <https://www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental>

Servicio de Evaluación Ambiental (2018). Ordinario N° 180152/2018 del 30 de enero de 2018, Informe final de la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

<https://www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental>

Servicio de Evaluación Ambiental (2025). Ordinario N° 202599102298/2025 del 01 de abril de 2025. Imparte instrucciones en relación con el ejercicio de las competencias de las Municipalidades en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. <https://www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental>

c) Normativa

Constitución Política de la República (1980).

Declaración de Río de Janeiro Sobre El Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

Decreto Supremo N° 40 (2012) Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 30 de octubre de 2012.

Ley N° 1.552 (1902) Aprueba el Código de Procedimiento Civil, 28 de agosto de 1902.

Ley N° 18.695 (1998) Orgánica Constitucional de Municipalidades, 31 de marzo de 1998.

Ley N° 19.300 (1993) Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994.

Ley N° 19.880 (2003) Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado, 22 de mayo de 2003.

Ley N° 20.600 (2012) Crea los Tribunales Ambientales, 18 de junio de 2012.

d) Jurisprudencia

Corte Suprema (2014). Sentencia en causa rol N° 16.706-2014.

Corte Suprema (2015). Sentencia en causa rol N° 23.000-2014.

Corte Suprema (2019). Sentencia en causa rol N° 12.802-2018.

Corte Suprema (2021). Sentencia en causa rol N° 72.108-2020.

Corte Suprema (2022). Sentencia en causa rol N° 14.334-2021.

Corte Suprema (2025). Sentencia en causa rol N° 239.429-2023.

Segundo Tribunal Ambiental (2015). Sentencia en causa rol N° R-832-2014.

Segundo Tribunal Ambiental (2018). Sentencia en causa rol N° R-107-2016.

Segundo Tribunal Ambiental (2017): Sentencia en causa rol N° R-72-2015.

Tribunal Constitucional (2020): Sentencia en causa rol N° 5600-2018.