

***CAMBIOS MODERADOS PARA UNA REFORMA
FUNDAMENTAL. EL CONCEPTO DE CARGAS
AMBIENTALES Y LA DEBIDA CONSIDERACIÓN DE LAS
OBSERVACIONES EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE
IMPACTO AMBIENTAL (SEIA). TENSIONES DOGMÁTICAS Y
JURISPRUDENCIALES***

*MODERATE CHANGES FOR A FUNDAMENTAL REFORM.
THE CONCEPT OF ENVIRONMENTAL LOADS AND
DUE CONSIDERATION OF OBSERVATIONS IN THE
ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT SYSTEM (EIAS).
DOGMATIC AND JURIPRUDENCIAL TENSIONS*

NICOLÁS OSORIO BRESCHI*

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto establecer cuáles son los aspectos que han dificultado la concretización de la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Para ello se analiza la institucionalidad actual, su evolución, las falencias detectadas y los proyectos de ley que buscan salvarlas. El punto central de este trabajo es que existe ausencia de criterios sustantivos en etapas clave de la participación ciudadana y ello ha dificultado el alcance y efectividad de ésta. Dicha ausencia no ha sido abordada de una manera profunda, tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia. En este sentido, se encuentran dos deficiencias, las cuales son el concepto de cargas ambientales y la debida consideración de las observaciones.

*Abogado. Licenciado en Derecho, Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile. Magíster en Derecho Público, Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile. Correo electrónico: nosorio@aot.cl

Artículo recibido el 17 de marzo de 2022, y aceptado para su publicación el 29 de diciembre de 2022.

Palabras clave: Evaluación ambiental, SEIA, Estudio de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental, Consideración de las observaciones, Participación Ciudadana.

ABSTRACT

This paper aims to establish which are the aspects that have made it difficult to achieve citizen participation in the Environmental Impact Assessment System. To do this, the paper analyzes the current institutional framework, its evolution, the shortcomings detected and the bills that seek to save them. The central point of this paper is that there is an absence of substantive criteria in key stages of citizen participation and this has made it difficult to achieve and effective. Said absence has not been addressed in a profound way, both by doctrine and jurisprudence. In this sense, there are two deficiencies, which are the concept of environmental loads and the due consideration of the observations.

Keywords: Environmental assessment, EIAS, Environmental Impact Study, Environmental Impact Declaration, Consideration of Observations, Environmental Citizen Participation.

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un concepto usado para designar diversos procesos e instituciones mediante la cual la comunidad busca ser parte de la toma de decisiones sobre cuestiones que pueden afectarle.¹⁻² Los mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico son poco comunes y menos aún respecto a la participación en materia administrativa, respecto de la cual recién en el año 2011 se estableció la Ley N° 20.500, que estableció las normas generales de la participación ciudadana en la gestión pública. En lo que respecta a materia ambiental, la instauración de la participación ciudadana comenzó con la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 (en adelante LBGMA).³ Dichos espacios de participación han tenido mayor crecimiento con la

¹ ESPINOSA, “La Participación Ciudadana como relación Socio-Estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Andamios*, 2009, Vol. 5, N° 10, p. 74.

² CASTILLO, Mónica, “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, *Revista CS*, 2017, N° 23, p. 162.

³ BOETTINGER, Camila, “Nueva Institucionalidad Ambiental”, *Revista Actualidad Jurídica*, 2010, N° 22, p. 435

modificación de dicho cuerpo legal por la Ley N° 20.417 de 2010. Sin embargo, y a pesar de contemplarse en el ordenamiento jurídico ambiental la institución de la participación ciudadana, ésta no ha podido llevarse a cabo con la efectividad requerida.⁴⁻⁵⁻⁶

La ausencia de criterios sustantivos en etapas clave de la participación ciudadana en materia ambiental ha sido lo que ha perjudicado que ésta tenga hoy plena aplicación.⁷ Dicha ausencia ha llevado a una divergencia entre lo que debe entenderse en conceptos clave entre la Administración, los titulares de proyectos y la ciudadanía involucrada. Es por ello que lo que se busca con este trabajo es investigar cuáles han sido dichos criterios sustantivos ausentes que han llevado a que la participación ciudadana en materia ambiental no tenga hoy la aplicación que se buscó desde un inicio. Luego, y en base a ello, se efectuará un análisis de los proyectos de ley que buscan revertir esta situación y comprobar si es que se hacen cargo de las problemáticas detectadas, y de ser así, si presentan una propuesta de solución adecuada.

Para dicho objetivo, en primer lugar se hará una breve reseña de lo que ha sido el desarrollo de la participación ciudadana en el Derecho ambiental chileno. En segundo lugar se analizarán cuáles son las falencias clave en la aplicación de ésta. En tercer lugar se estudiarán los dos puntos que a juicio de este trabajo son los que han imposibilitado que la institución de la participación ciudadana tenga hoy una efectiva aplicación en lo que dice relación con su procedencia y efectividad. En cuarto lugar, y para ejemplificar dicha hipótesis, se analizará la LBGMA original, su modificación por la Ley N° 20.417 y dos casos emblemáticos que han ejemplificado cómo estas falencias de criterios sustantivos han hecho que por un lado se vean frustradas las expectativas de la ciudadanía, y por el otro se paralicen proyectos de inversión.⁸ Luego de explicar dicha falencia, en quinto lugar se analizarán los proyectos de ley de reforma y se analizará si es que dichos proyectos se hacen cargo o no de las falencias detectadas en el transcurso de este trabajo.

⁴ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEA, “Informe Final”, Gobierno de Chile, Ministerio de Medio Ambiente, Santiago, 2016, documento .pdf, en línea: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/05/10/35877_informe-mmef_final.pdf.

⁵ MIROSEVIC, Camilo, *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2013, pp. 269 y 270.

⁶ MORGAN, Richard K. “Environmental impact assessment: the state of the art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012, Vol. 30, p. 10.

⁷ BOETTINGER, cit. (n. 3), p. 447.

⁸ FRANKS, Daniel; DAVIS, Rachel; BEBBINGTON, Anthony; ALI, Saleem; KEMP, Deanna; SCURRAH, Martin, “Conflicts translates environmental and social risk into business costs”, *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2014, Vol. 111, N° 21, p. 7580.

II. EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO AMBIENTAL CHILENO

La participación ciudadana es entendida como un medio que permite que el ciudadano forme parte de la definición, ejecución, control y evaluación de las decisiones de gobierno.⁹ Luego, por participación ciudadana en la gestión pública, se entiende el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones o en la provisión de servicios de los poderes públicos.¹⁰⁻¹¹ Para el caso de este trabajo, lo que nos interesa es la participación ciudadana en el Derecho ambiental, la cual se circunscribe dentro de la órbita del Derecho administrativo.¹²

Así las cosas, por participación ciudadana en el Derecho administrativo entendemos a “aquella participación que se produce ante la Administración del Estado, que está institucionalizada y que tiene como propósito que los administrados incidan en la toma de decisiones de la Administración”.¹³ Se afirma preliminarmente que la participación ciudadana en el Derecho administrativo es prácticamente inexistente, y no hay un mayor trato de ella, ni por la normativa actual ni por la doctrina nacional, salvo unas muy recientes.¹⁴ A pesar de ello, la participación ciudadana en el Derecho administrativo nacional tiene algunas normas que la estructuran y dan lugar a ella.

Fue la Ley N° 20.500 de 2011, que estableció las normas generales de la participación ciudadana en la gestión pública, la que estableció que la regla general es que la participación ciudadana supone los derechos de: i) Conocer el contenido de los actos, políticas, planes, programas y acciones de los organismos administrativos, ii) Formular observaciones en los procedimientos en los que se los consulten, y iii) El derecho a obtener respuesta fundada de ellas.¹⁵

Dichas reglas generales son los mismos derechos establecidos por la Ley N° 20.417 en el artículo 30 bis de la LBGMA, los cuales se manifiestan en: i)

⁹ LARA, Martín; LETELIER, Diego, “Mecanismos de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno”, *Revista de Gestión Pública*, 2017, Vol. VI, N° 1, p. 287.

¹⁰ CALLAHAN, Kathe, *Elements of effective governance: measurement, accountability and participation*, CRC Press, Boca Raton, 2006, p. 150.

¹¹ CASTELLÁ, Josep María, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2001, p. 39.

¹² ESTEVE, José, “El Derecho del Medio Ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos”, *Revista Electrónica del Departamento de Derecho Universidad de La Rioja*, 2006, N°4, p. 10, en línea: <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero4/esteve.pdf>.

¹³ COSTA, *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*, DER Ediciones, Santiago, 2020, p. 103.

¹⁴ COSTA, cit. (n. 13), p. 103.

¹⁵ CORDERO, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 229.

Derecho a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, ii) Formular observaciones, y iii) Obtener respuesta fundada de ellas. Estos derechos antes mencionados se instauran en la LBGMA como consecuencia de dos hitos importantes. En primer lugar, por la necesidad de implementar el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, y en segundo lugar, con el ingreso de Chile a la OCDE.¹⁶⁻¹⁷

En lo que dice relación con el Principio 10, dicho principio establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Seguidamente se establece que toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, para luego seguidamente señalar que dichos ciudadanos deben tener la posibilidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.¹⁸

En otro aspecto, respecto al ingreso de Chile a la OCDE, dicha institución exigió al país un sometimiento permanente a escrutinio público de la idoneidad de las políticas ambientales. Por lo que luego de una evaluación de desempeño ambiental realizada por la OCDE, ésta entregó 52 recomendaciones a Chile, dentro de las que se encuentran el continuar mejorando los mecanismos de participación pública.¹⁹⁻²⁰

Como resultado, se concluye que con el Principio 10 y las recomendaciones de la OCDE a la vista, es que el legislador instaura los tres derechos clave que estructuran la institución de la Participación Ciudadana en el SEIA, a saber: i) derecho a información, ii) formular observaciones, y iii) obtener respuesta fundada de ellas.

¹⁶ ZELADA, Sara; PARK, James. “Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010)”, *Revista Latinoamericana*, 2013, Vol. 12, Nº 35, p. 567.

¹⁷ OLIVARES, Alberto, “El Nuevo marco institucional ambiental en Chile”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2010, Vol. I, Nº 1, p. 13.

¹⁸ CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”, 1992, Principio 10. En línea: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf

¹⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), “52 Recomendaciones para Chile”, 2010. En línea: <https://www.oecd.org/env/country-reviews/34856254.pdf>, consultada: 17 de diciembre de 2020.

²⁰ LARA y LETELIER, cit. (n. 9), p. 298.

III. EL AVANCE LEGISLATIVO HACIA LA PARTICIPACIÓN. MODIFICACIONES A LA PAC CON LA LEY N° 20.417

La evolución legislativa en materia de evaluación sobre impacto ambiental ha tenido un avance hacia ir ampliando el ejercicio de la participación ciudadana (en adelante PAC). Es así como la actual LBGMA es fruto no solamente de la Ley N° 19.300 de 1994, sino que también de las modificaciones realizadas por la Ley N° 20.417 de 2010. Este nuevo cuerpo normativo generó un avance significativo en materia de PAC, haciendo aplicable esta también a las Declaraciones de Impacto Ambiental (en adelante DIA) y a las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones. A su vez, se incorporó la debida consideración de las observaciones y un nuevo régimen recursivo.

En primer lugar, respecto de las DIA, el mayor avance fue la inclusión de un período de PAC en éstas. Sin embargo, aún se mantiene la diferencia entre EIA y DIA; mientras que para los primeros será obligatoria un período de PAC, para el caso de las DIA será facultativa, solicitada a petición de parte y solo en caso de que los proyectos generen *cargas ambientales*.²¹⁻²²

En segundo lugar, en lo que respecta a la Aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, esto constituye una novedad de la Ley N° 20.417, toda vez que se incluye un período de PAC en las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente el proyecto.²³ Ello es un avance sustantivo, toda vez que con anterioridad a la reforma, se daba la situación de proyectos que ingresaban a evaluación ambiental y con posterioridad a la realización de PAC, eran modificados de forma sustantiva sin que existiera una nueva instancia para que la comunidad afectada pudiera efectuar observaciones.²⁴ Con la modificación legislativa, la ciudadanía involucrada puede formular sus observaciones al proyecto modificado, mediante un nuevo período de PAC.

En tercer lugar, en lo que dice relación a la debida consideración de las observaciones, se introduce un cambio de una palabra clave de la normativa. En efecto, con anterioridad a la Ley N° 20.417, el artículo 29 de la Ley N° 19.300 original, establecía que las observaciones ciudadanas debían ser “ponderadas”.²⁵

²¹ Ley N° 19.300, 1994, “Bases Generales del Medio Ambiente”, artículo 30 bis, inc. 1.

²² MORAGA, Pilar, “La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno”, *Revista Derecho del Estado*, 2017, N°38, p. 182.

²³ Ley N° 19.300, cit. (n. 21), artículo 29 inc. 2.

²⁴ MORAGA, cit. (n. 22), p. 183.

²⁵ Ley N° 19.300, 1994, “Bases Generales del Medio Ambiente”, artículo 29, inciso 2°, con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N° 20.417, 2010, “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”.

Con la modificación legislativa dicho verbo rector se cambió por el de “considerar”.²⁶ Este cambio semántico conlleva a que actualmente debe entenderse que “la Administración debe dialogar en su decisión con las observaciones presentadas por la ciudadanía”.²⁷ Ello importa que la Administración no puede simplemente responder con fórmulas preestablecidas, por el contrario, debe juzgar y estimar las observaciones para tomar su decisión, y responderlas de forma fundada.

Finalmente, en lo que dice relación a los aspectos recursivos, con anterioridad a la Ley N° 20.417, los titulares de proyectos y la ciudadanía interesada tenían recursos distintos: El titular del proyecto contaba con una acción de reclamación en contra de la resolución administrativa que resolvía negativamente o bajo condiciones el otorgamiento de una Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA);²⁸ y por su parte, la ciudadanía interesada contaba con un recurso de reclamación en contra de la RCA que no ponderaba debidamente sus observaciones.²⁹ El problema era que los plazos para la interposición de ambos recursos eran distintos; mientras que los titulares de proyectos tenían un plazo de 30 días desde su notificación, la ciudadanía interesada tenía un plazo de 15 días desde su notificación.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, ambos recursos se equiparan. De modo tal que el actual inciso final del artículo 20 de la LBGMA establece que se podrá presentar un recurso de reclamación de conformidad al artículo 20 de la misma Ley. Con ello no solamente se iguala el plazo de 30 días para interponer dicho recurso, sino que ahora tanto el titular del proyecto como la ciudadanía interesada tendrán el mismo recurso de reclamación para hacer valer sus pretensiones.

A pesar de que la LBGMA ha ido continuamente actualizándose y ampliando el espectro de participación, persisten críticas a aquella, y sobre todo al alcance y efectividad de la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, cuestión que veremos a continuación.³⁰

²⁶ Ley N° 19.300, cit. (n. 21), artículo 29, inciso 3.

²⁷ COSTA, cit. (n. 13), p. 241.

²⁸ Ley N° 19.300, 1994, “Bases Generales del Medio Ambiente”, artículo 20, con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N° 20.417, 2010, “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”.

²⁹ Ley N° 19.300, “Bases Generales del Medio Ambiente”, artículo 29, inciso 3°, con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N° 20.417, 2010, “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”.

³⁰ LARA y LETELIER, cit. (n. 9), p. 299.

IV. LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL AÚN CONFLICTIVA

Pese a la continua mejora en lo que dice relación a la Evaluación Ambiental de proyectos desde la LBGMA de 1994, no son pocas las críticas que se le han realizado a la normativa y que se mantienen hasta hoy. Las principales deficiencias no subsanadas por la Ley N° 20.417 son la ausencia de definición sobre criterios de consideración de las observaciones, carácter consultivo de la participación, insuficiencia del plazo para formular observaciones, entre otras.³¹⁻³²

Como puede apreciarse, el abanico de críticas es amplio, sin embargo la gran problemática actual del sistema recae sobre la institución de la PAC, y dicho problema tiene dos aristas. En primer lugar, en el alcance de la PAC, toda vez que la mayoría de los proyectos ingresados al SEIA lo hacen mediante DIA, para las cuales el período de PAC es facultativo, y el problema que se ha generado radica en que hay ausencia de criterios para entender la procedencia de un período de PAC en las DIA.³³ En segundo lugar, con la consideración que hace la Administración sobre las observaciones que la ciudadanía ha efectuado durante el período de PAC, lo cual conlleva una deficiencia en la efectividad de ésta. En lo sucesivo de este trabajo se irán desarrollando estos dos puntos, los cuales son los que más han influido en el alcance y efectividad de la institución de la PAC.

V. LA PROCEDENCIA DE LA PAC EN LAS DIA. LA FALTA DE CRITERIOS SUSTANTIVOS PARA ENTENDER SU PROCEDENCIA

El punto más discutido actualmente sobre la PAC, es la procedencia de ésta en las DIA. Para analizar esta temática, primero se explicará cómo el principio participativo está presente en la LBGMA, para luego hacer una breve reseña de cómo se implementó la PAC en las DIA y sus requisitos de procedencia. Luego se analizarán los conceptos de *beneficios sociales* y *externalidades ambientales negativas*, los cuales han sido el verdadero punto de choque en esta discusión.

³¹ CANESSA, Mitzzy; GARCÍA, Magdalena, “Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de la participación ciudadana”, *Documento de Referencia 28*, Espacio Público, Santiago, 2016, p.10.

³² MIROSEVIC, Camilo, “La Participación Ciudadana en el Procedimiento de Evaluación Ambiental y las reformas introducidas por la Ley 20.417”, *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2011, Vol. XXXVI, p. 319.

³³ De los proyectos ingresados al SEIA, el 94.6% lo hacen mediante DIA y solo el 5.4% lo hacen mediante EIA. (Porcentajes de elaboración propia en base a datos oficiales del SEA del año 2020).

5.1. El Principio Participativo

Para poder analizar la institución de la PAC en las DIA, primero se debe tener en consideración bajo qué mirada se incorpora aquella en la LBGMA. Según el Mensaje Presidencial N° 387-324, que envía el proyecto de primera LBGMA, el principio participativo está presente en toda la LBGMA, y es por ello que no puede prescindirse de éste para analizar la normativa en detalle.

Las explicaciones más recientes sobre el rol que debe tener la participación es entender ésta en su dimensión de distribución equitativa de cargas o externalidades negativas.³⁴ En efecto, los proyectos ambientales no son inocuos y la generación de externalidades estará siempre presente, sea en la construcción, operación o ambos, por lo que las cargas generadas deberán ser distribuidas. Es allí en donde se plasma el principio participativo, debido a que con éste se discutirá el cómo deben ser distribuidas dichas cargas.³⁵

Es así como el legislador plasmó en el artículo 30 bis de la LBGMA, la realización de un proceso de PAC en las DIA, mas para que dicha institución sea procedente, el proyecto sometido a evaluación debe generar cargas ambientales para las comunidades próximas.³⁶ De ahí que el artículo 94, inciso 7° del DS N°40 de 2012 (en adelante RSEIA) es el que especifica el concepto de *cargas ambientales*, señalando que se considerará que generan cargas ambientales los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a, 1, b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3° del mismo Reglamento o que contengan partes, obras o cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros.³⁷ Es de esta forma como el legislador plasma el principio participativo.

5.2. La implementación de PAC en las DIA y los requisitos de su procedencia

La implementación de un período de PAC en las DIA fue, como ya se mencionó, una innovación de la Ley N° 20.417, sin embargo ello fue parte del proyecto de ley original de LBGMA, debido a que ésta contemplaba un período

³⁴ MIROSEVIC, cit. (n. 32), p. 283.

³⁵ HERVÉ, Dominique, “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2010, Vol. XXIII, N° 1, p. 11.

³⁶ MIROSEVIC, cit. (n. 32), p. 311.

³⁷ DECRETO N° 40, “Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, 2012, artículo 94 inc. 7, disponible en línea: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053563>.

de observaciones ciudadanas a los proyectos ingresados mediante DIA.³⁸ Dicha innovación no prosperó y no terminó establecida en la LBGMA original.³⁹ Consecuentemente, hubo que esperar hasta la promulgación de la Ley N° 20.417 para que se volviera a instaurar la idea de un período de PAC para los proyectos ingresados mediante DIA.

A pesar de ello, esta nueva PAC en las DIA no tiene las mismas características del proyecto de ley original de LBGMA, toda vez que ésta equiparaba la PAC para EIA y DIA. De ello resulta necesario señalar que la Ley N° 20.417 instauró la posibilidad de realizar un período de PAC en las DIA pero, a diferencia del proyecto de ley de la primera LBGMA de 1992, la Ley N° 20.417 estableció requisitos para su procedencia, y dichos requisitos son los siguientes:⁴⁰

i) Solicitud de parte interesada: La apertura de un período de PAC debe ser a petición de parte; dos personas jurídicas o diez personas naturales directamente afectadas.

ii) Plazo: El plazo para solicitar la apertura de un período de PAC es de 10 días desde la publicación del listado de DIA presentadas al SEIA.

iii) Cargas ambientales: Para que sea procedente la PAC en un proyecto ingresado mediante DIA, aquel debe generar *cargas ambientales*, lo cual es generar *beneficios sociales* y ocasionar *externalidades ambientales negativas* durante su construcción u operación.

iv) Resolución de la Dirección Regional o del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA): La solicitud de PAC en las DIA debe ser aceptada por la Dirección Regional o el Director Ejecutivo del SEA, según corresponda.⁴¹

De los cuatro requisitos presentados, tres de ellos no han generado mayores problemas, sin embargo el requisito iii) Cargas ambientales, ha sido el que más ha estado presente tanto en el debate público como en la jurisprudencia reciente.

³⁸ PROYECTO DE LEY, “Bases Generales del Medio Ambiente”, 1992, artículo 21 inc. 5, disponible en línea: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/navegar-versiones/6910/#akn681321-title2>, (consultada: 7 de abril de 2021).

³⁹ COSTA, Ezio; FUENTES, Paula, “La Participación Ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2011, Año III, N° 3, p. 92

⁴⁰ En este punto se seguirá la numeración de requisitos propuesta en: COSTA Y FUENTES, cit. (n.39), p. 95.

⁴¹ Requisitos contemplados en: Decreto N° 40, cit. (n. 37), artículo 93 y ss.; Ley N° 19.300, cit. (n. 21), artículo 30 bis.

5.3. Cargas ambientales, el obstáculo de acceso a la PAC⁴²

El concepto *cargas ambientales* tiene dos requisitos copulativos para su existencia, los cuales son *beneficios sociales* y *externalidades ambientales negativas*. Lo que debe entenderse por ellos y cuándo se entiende que el supuesto de hecho satisface estos requisitos, ha sido el punto de choque para delimitar si es o no procedente un período de PAC en la DIA.⁴³ A causa de ello, el debate se ha generado en torno a si la enumeración de proyectos contenidos en el artículo 94, inciso 7° del RSEIA es o no de carácter taxativo. Si lo fuera, solo podría considerarse que generarán *cargas ambientales* los proyectos allí descritos y, en consecuencia, todos los proyectos que no aparecen en tal enumeración no generarán *cargas ambientales* y por lo tanto quedarían excluidos de un proceso de PAC.

Con anterioridad a la dictación del DS N° 63 de 2014, del Ministerio de Medioambiente, que modifica el RSEIA, se esgrimía que la tipología de proyectos que presentaba el artículo 94 era taxativa en razón a que el inciso 7° del mismo artículo establecía que, “Se considera que generan cargas ambientales únicamente los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras...”.⁴⁴ El

⁴² Cabe señalar que este trabajo fue redactado con anterioridad al Instructivo Ordinario N° 202299102470 del Servicio de Evaluación Ambiental, de fecha 02 de junio del 2022 (imparte instrucciones en relación al concepto de cargas ambientales para la aplicación del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y del artículo 94 del Decreto Supremo N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental). En ese sentido, cabe señalar que el nuevo instructivo busca ampliar el ámbito de aplicación de la PAC en las DIA ampliando el alcance *beneficios sociales*, el cual es uno de los requisitos para que se configuren *cargas ambientales*.

El Instructivo establece que se debe realizar un análisis casuístico de cada caso, toda vez que se entenderá que un proyecto genera beneficios sociales cuando éste busca *satisfacer necesidades humanas básicas*. Luego, se señala lo que se entiende por necesidades humanas básicas, llegando a la conclusión que serían proyectos sobre: I) Actividades que satisfacen exigencias indispensables para la conservación de un bienestar mínimo de vida y II) Actividades destinadas a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua. A continuación se establece por el instructivo que no se debe distinguir entre objetivo inmediato o último (mediato) del proyecto para entender tal punto, para finalmente señalar que, al ser éstas últimas actividades de servicio público, también deben entenderse como tales las concesiones de servicios públicos.

En conclusión, lo que hace el instructivo es terminar con la discusión sobre qué proyectos generan o no beneficios sociales, estableciendo que la totalidad de proyectos sí los generan, por lo que en todos ellos este punto se da por sentado y no debería dar lugar a discusión.

⁴³ Corte Suprema, 16 de marzo de 2017, Rol 55.203-2016.

Corte Suprema, 15 de mayo de 2019, Rol 197-2019.

Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019.

Corte Suprema, 24 de febrero de 2021, Rol 154.694-2020.

⁴⁴ DECRETO N° 63, “Modifica el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, 2014, disponible en línea: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067876>

problema que suscitaba la redacción de dicha norma era que la primera parte de dicho inciso establecía el carácter taxativo de dicha enumeración al tener la palabra “únicamente”. Sin embargo, en la segunda parte del mismo se establecía “así como cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros”. De una simple lectura de la segunda parte del inciso en comento se encuentran las frases “así como cualquier otro” y “tales como”, las cuales establecen que dicha enunciación no era taxativa. Por tal motivo, ello se oponía a la primera parte del inciso que establecía “únicamente”, y es por ello que con dicho Decreto Supremo, en el cual se elimina esta palabra, se deja por establecido que dicha enumeración no es de carácter taxativa.

Sin embargo, y pesar de dicha modificación, se sigue esgrimiendo que dicha enumeración tiene un carácter taxativo al establecer que algunos proyectos, por no estar contemplados dentro de la tipología del mencionado artículo 94 RSEIA, no pueden comprenderse en la línea de que generen *beneficios sociales*.⁴⁵ La Corte Suprema al respecto, ha establecido en una jurisprudencia que puede ser calificada ya de constante, que dicho artículo no tiene carácter taxativo, y para ello ha señalado que lo esencial para determinar qué proyectos deben ser objeto de PAC se relaciona con el concepto de *cargas ambientales*.^{46- 47} Luego, en lo que dice relación con la tipología de proyectos del artículo 94, inciso 7° del RSEIA, la misma Corte Suprema ha establecido que al haberse eliminado la palabra “únicamente”, lo que se buscaba era no limitar a través de una disposición reglamentaria el ámbito de aplicación de la PAC que estaba descrito en términos más amplios a través de una disposición legal. Dicho razonamiento se ve reforzado con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 19.300 en el sentido de que señala que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana.⁴⁸

⁴⁵ Corte de Apelaciones de Santiago, 29 de septiembre de 2018, Rol 68.344 – 2018. V. especialmente del SEA, “Informe del Servicio de Evaluación Ambiental”, recaído en Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 68.344-2018, 2018, documento .pdf, Folio 8, p. 30, disponible en página del Poder Judicial, <http://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>.

⁴⁶ Corte Suprema, 24 de agosto de 2016, Rol 55.203-2016. Corte Suprema, 15 de mayo de 2019, Rol 197-2019. Corte Suprema, 29 de diciembre de 2020, Rol 15.4694-2020.

⁴⁷ Corte Suprema, 15 de mayo de 2019, Rol 197-2019, cit. (n. 46); Considerando décimo a décimo quinto. Corte Suprema, 16 de marzo de 2017, Rol 55.203-2016, Considerando Décimo Tercero y Décimo Cuarto.

⁴⁸ Corte Suprema, Rol 197-2019, cit. (n.46); Considerando Décimo Sexto; Corte Suprema, Rol 55.203-2016, cit. (n. 47); Considerando Décimo Quinto.

5.4. El concepto de Beneficio Social

El debate se ha plasmado principalmente en lo que debe entenderse por *beneficios sociales* y no por *externalidades ambientales negativas*, mas la intención del legislador fue distinta. El concepto que debiera ser objeto de discusión es el de *externalidades ambientales negativas*, toda vez que, del estudio de la Historia de la Ley, la intención era la de darle a este último punto un carácter predominante. En este sentido, es importante reproducir lo señalado por la Ministra del Medio Ambiente respecto de una indicación del Ejecutivo que incorpora como exigencia de los procesos de PAC que el proyecto genere *cargas ambientales* en las comunidades próximas.

Conforme la Historia de la Ley, sostuvo la Ministra de Medio Ambiente, que no es de interés organizar un proceso de PAC para aquellos proyectos que no generan un impacto o una carga negativa a la ciudadanía; y añadió que interesa llevar a la participación ciudadana aquellos proyectos que, aunque produzcan *beneficios sociales*, generen *cargas ambientales* negativas, concluyendo que la mayoría de los proyectos generan *cargas ambientales*, por lo que la gran mayoría de las DIA podrán tener acceso a un proceso de PAC.⁴⁹

En este sentido, lo establecido por la Ministra es que se la da mayor peso al concepto de *externalidades ambientales negativas* que al de *beneficios sociales*. En este sentido lo que la Ministra explicó como *cargas ambientales* negativas en dicha exposición eran en realidad el concepto de *externalidades ambientales negativas*, toda vez que equipara erróneamente los conceptos de *beneficio social* con *cargas ambientales*, siendo que los conceptos que se deben equiparar son los de *beneficio social* con *externalidades ambientales negativas*. Cuando estos últimos dos convergen, se cumplen como requisitos copulativos para que se produzcan *cargas ambientales*.

Por esa razón, debe entonces analizarse el cómo deben entenderse los conceptos de *externalidad ambiental negativa* y el de *beneficio social*. Por *externalidad ambiental negativa* se entiende cuando los individuos soportan una parte del costo asociado con la producción de un bien.⁵⁰ Por su parte, por *beneficios sociales* se entiende a todas las consecuencias de un proyecto que no solamente favorezcan al titular de éste, sino que también de manera directa o indirecta a toda

⁴⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (Eds.), *Historia de la Ley N° 20.417*, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, 2010, en línea: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf>. (consultada: 15 de marzo de 2022), Tercer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados, p.1969.

⁵⁰ MANKIW, N. Gregory, *Principios de Economía*, Thompson, Madrid, 2017, 4ª ed., pp.144 y 145.

la sociedad.⁵¹ En el mismo sentido, prácticamente todos los proyectos ingresados a evaluación ambiental generarán un beneficio social, sea de forma directa como generando empleo o de forma indirecta como puede ser el pago de patentes.⁵² Es por ello que, de haber algún tipo de condicionamiento para la procedencia de un período de PAC, esta condición debiera ser la existencia de *externalidades ambientales negativas* y no la existencia de *beneficios sociales*.

5.5. La discusión sobre los Beneficios Sociales como resultado de una mala técnica legislativa.

El concepto *beneficio social* fue desarrollado de forma vaga e imprecisa, como se señala en la discusión de la indicación que lo incluyó.⁵³ El problema que se origina es que se llega al absurdo en que un proyecto que, a pesar de generar algún tipo de *beneficio social*, genere *externalidades ambientales negativas* va a poder ser objeto de un proceso de PAC. Pero un proyecto que genere *externalidades ambientales negativas* y, además de ello no genere ningún tipo de *beneficio social*, no va a ser objeto de un proceso de PAC.⁵⁴

De ello, tenemos dos conceptos claves para la procedencia de la PAC en las DIA: *beneficios sociales* y *externalidades ambientales negativas*; ello son los que deben configurarse de forma copulativa para que se produzcan *cargas ambientales*. Pero el problema surge cuando se incorporan dichos conceptos de forma vaga e imprecisa. Y es esta falta la que ha generado en la actualidad un problema en el alcance de la PAC y solo se ha suplido en parte gracias a la doctrina y la jurisprudencia.⁵⁵⁻⁵⁶

⁵¹ COSTA y FUENTES, cit. (n. 39), p. 99.

⁵² Corte Suprema, Rol 55.203 - 2016, cit. (n. 46); Considerandos Duodécimo a Décimo cuarto

⁵³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.417*, cit. (n. 49), p. 1953.

⁵⁴ En este mismo sentido, véase Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 68.344-2018, cit. (n.45); SEA, “Informe del Servicio de Evaluación Ambiental”, cit. (n. 45), p. 30.

⁵⁵ Corte Suprema, 24 de febrero de 2021, Rol 154.694-2020; Corte Suprema, Rol 55.203-2016, cit. (n. 46).

⁵⁶ Sobre este punto, cabe señalar que el Instructivo de la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, de 2 de junio del 2022, en parte se hace cargo de dichas deficiencias y señala en su página que la Corte Suprema ha adoptado una tendencia a ampliar el alcance de la referida denominación de *cargas ambientales* en relación con el criterio interpretativo tradicionalmente sostenido; disponible en línea: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2022/06/06/ord._202299102470.pdf.

VI. LA DEBIDA CONSIDERACIÓN DE LAS OBSERVACIONES. LA FALTA DE CRITERIOS SUSTANTIVOS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA PAC⁵⁷

Como se ha señalado en el transcurso de este trabajo, el fin de la PAC consiste en que la autoridad considere las observaciones que la ciudadanía haya efectuado en el proceso. Pero el problema deviene cuando hay que establecer qué se entenderá por *considerar*.⁵⁸ Como ya se mencionó, la palabra *considerar* no es original de la LBGMA, sino que fue incluida en la norma en desmedro de la palabra *ponderar*. En el punto II se comentó dicho cambio de concepto y el porqué es adecuado, a pesar de que no haya habido una tematización acerca de ello en la discusión parlamentaria.⁵⁹

A pesar de ello, para solucionar en parte dicha deficiencia, el SEA generó el Instructivo N°130528, del 1 de abril de 2013, el cual trata sobre la *Consideración de las Observaciones Ciudadanas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Este instructivo establece puntos como: *¿Qué es considerar una observación ciudadana?* y *¿Quién debe considerar las observaciones ciudadanas?*.⁶⁰ Sin embargo, el problema surge debido a que el instructivo desarrolla principalmente el cómo dar respuesta a las observaciones en lugar de cómo incorporarlas a la toma de decisiones, y por ende nada dice sobre cómo considerar las observaciones.⁶¹ Fueron pues, el Tribunal Ambiental de Santiago primero, y luego la Corte Suprema, quienes pormenorizaron esta temática a través de diversos fallos. En el siguiente apartado se analizarán dos casos fundamentales sobre este tema y que ejemplifican cómo la jurisprudencia se ha hecho cargo de las deficiencias de la normativa: el Caso EFE y el Caso Pueblo Kawésqar.

6.1. Caso EFE, el Tribunal Ambiental de Santiago se hace cargo de las deficiencias

El Caso EFE consistió en un proyecto de mejora de infraestructura ferroviaria en el tramo Santiago – Rancagua. Dicho proyecto ingresó al SEIA mediante DIA y el problema surgió cuando el proyecto fue calificado favorablemente mediante la

⁵⁷ Instructivo de la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, cit. (n. 56); Dicho documento no hace mención alguna al punto. Esta sigue siendo una carencia, sobre la cual falta pronunciamiento, debido a que es el segundo punto de choque detectado en el transcurso de este trabajo.

⁵⁸ MORGAN, cit. (n. 6), p. 9.

⁵⁹ COSTA, cit. (n. 13), p. 240.

⁶⁰ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, Instructivo N° 130528, “Imparte instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, 1 de abril de 2013, pp. 1 y 2, disponible en línea: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/instructivos/inst130528_obs_ciudadana_evaluacion.pdf.

⁶¹ COSTA, cit. (n. 13), p. 241.

Resolución Exenta 3373 del 25 de abril de 2013 y diversos organismos ciudadanos señalaron que hubo falta de consideración de las observaciones. Por ello, con fecha 19 de junio de 2013, dichos organismos interpusieron reclamación administrativa ante el Director Ejecutivo del SEA. Éste no emitió pronunciamiento, por lo cual se siguió un largo proceso antes que la reclamación pudiera llegar al Tribunal Ambiental de Santiago y éste la admitiera a trámite.⁶²

En el fallo, el Tribunal entregó estándares sobre la debida consideración de las observaciones.⁶³ Para ello, en primer lugar, el Tribunal analiza el artículo 30 bis de la LBGMA, el cual señala que la PAC comprende los derechos de acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuestas fundadas de ellas. En segundo lugar, señala que la realización de dichos derechos tiene como presupuesto previo que el expediente contenga todos y cada uno de los antecedentes de evaluación del proyecto, los cuales son el fundamento de las decisiones adoptadas por la autoridad. De lo contrario, los derechos que surgen de la PAC perderán todo valor.⁶⁴

Luego, resulta necesario señalar que dicha concepción establece la exigencia de completitud y disponibilidad de información, y por ende que ésta última sea: i) completa y precisa, ii) autosuficiente, iii) clara tanto en su respuesta como en el lenguaje, iv) sistemática, v) independiente.⁶⁵ Por ende, si dicha información no cumple con dichos estándares, será imposible asegurar que hubo debida consideración de las observaciones. Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal hace un análisis sobre el caso en cuestión en la sentencia muy preciso, que se pasa a explicar.

En primer lugar, señala que lo crucial es determinar si las observaciones fueron o no debidamente consideradas y para hacerlo debe analizarse si la respuesta desarrollada por la autoridad en la RCA está debidamente motivada y tiene correlato en el proceso de evaluación.⁶⁶

En segundo lugar, el Tribunal señala que la autoridad responde a las observaciones haciendo remisión a un subproyecto, respecto del cual la ciudadanía no cuenta con información; además, y teniendo en consideración que las remisiones podrían desde ya constituir un incumplimiento al criterio de autosuficiencia, se hace necesario, para arribar a una correcta conclusión, realizar una revisión amplia que considere las respuestas a otras observaciones que se relacionan con ellas, para

⁶² MORAGA, cit. (n. 22), p. 187.

⁶³ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 45°-54°.

⁶⁴ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 50°.

⁶⁵ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 58°.

⁶⁶ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 62° y 63°.

de esta forma determinar si la remisión es o no una constante.⁶⁷

En tercer lugar, al revisar las demás respuestas desarrolladas en la RCA del proyecto, se encuentra el Tribunal con que la misma respuesta en que se menciona el subproyecto se encuentra repetida en respuesta a otras 114 observaciones.⁶⁸ De ello se sigue que no se puede sostener que las observaciones fueron debidamente consideradas.

Por esa razón, y como nos encontramos en presencia de un vicio, se debe considerar el alcance de éste y para ello debe, primero verse si es que la información del subproyecto relacionado está completa, se encontraba disponible y si fue debidamente considerada. De no ser esta la situación, estaremos en presencia de un vicio por falta de motivación.⁶⁹

En cuarto lugar, el Tribunal hace una valoración sobre la actitud tomada por el titular y la pasividad de la Administración, al señalar que la información complementaria acompañada respecto del subproyecto es parcial e imprecisa. Ello adquiere mayor seriedad para la comunidad si se considera que el proceso de evaluación ambiental fue la única oportunidad normada para que ésta se hubiera informado de las obras que forman parte del subproyecto.⁷⁰

Finalmente, el Tribunal llega a su conclusión al señalar que el análisis para determinar si las observaciones han sido debidamente consideradas no se agota estrictamente en la revisión del contenido de la respuesta en la RCA, sino que implica examinar si aquellas fueron tomadas en cuenta por parte de los actores involucrados y evaluados técnicamente por el SEA durante el proceso de evaluación.⁷¹ Seguidamente, frente a las observaciones, el titular solo se limitó a hacer alusión a que se trataba de materias contenidas en el subproyecto, el cual no formaba parte de la evaluación. En consecuencia, al no estar disponible la información sobre aquel, no pudo haber una debida consideración de las observaciones.⁷²

Es así como el Tribunal Ambiental del Santiago establece tres requisitos para la debida consideración de las observaciones. Como primer requisito señala que la información aportada por el titular debe ser a) completa y precisa, b) autosuficiente, b) clara tanto en su respuesta como en el lenguaje, c) sistemática,

⁶⁷ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 65°.

⁶⁸ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 66°.

⁶⁹ DE LA FUENTE, Osvaldo, *Control Judicial de la Resolución de Calificación Ambiental*, Legal Publishing, Santiago, 2012, p. 108.

⁷⁰ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Considerando 102°.

⁷¹ Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 106°.

⁷² Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014, Cons. 106°-107°

d) independiente. Como segundo requisito, dispone que las observaciones, para que sean debidamente consideradas, no basta que sean respondidas únicamente en la RCA, sino que además deben ser consideradas por parte de todos los actores involucrados y evaluados técnicamente por el SEA durante todo proceso de evaluación. Finalmente, como tercer requisito, establece que no basta con que la respuesta sea una remisión a otro proyecto o subproyecto, sino que debe tener una respuesta fundada y autosuficiente.

6.2. Caso Pueblo Kawésqar, ante la Corte Suprema donde nuevamente se discute la debida consideración

En este segundo caso, el proyecto impugnado consistía en la construcción e implementación de una piscicultura en el sector de la desembocadura del Río Holleberg, el cual ingresó al SEIA mediante DIA. El proyecto se aprobó favorablemente mediante la Resolución N° 135-2018, pero el problema surgió cuando la comunidad interpuso reclamación administrativa ante el Director Ejecutivo del SEA, solicitando dejar sin efecto la RCA del Proyecto por no haber sido debidamente consideradas las observaciones. Con motivo de ello, por medio de la Resolución N° 681 del 31 de mayo de 2019, el Director Ejecutivo del SEA acogió parcialmente la reclamación, modificando el contenido del Considerando N° 10.2.2.1.1 de la RCA.⁷³ Sin embargo, y a pesar de ello, la comunidad afectada interpuso reclamación en sede judicial ante el Tribunal Ambiental de Valdivia, y luego casación ante la Corte Suprema. Ello, básicamente por cuanto consideró que si bien se acogió parcialmente su reclamación administrativa y se modificó la RCA del proyecto, no se consideraron debidamente las observaciones formuladas en la etapa de evaluación, limitando la decisión a una problemática vinculada al flujo vehicular.⁷⁴

Así las cosas, nos encontramos ante una situación muy similar a la ocurrida en el Caso EFE, en cuanto se sostuvo que la autoridad ofreció respuestas no vinculadas a lo planteado por la comunidad. Dichas respuestas, en este caso, decían relación con las observaciones respecto a: i) la disminución del junquillo, y ii) el impacto vial en relación a la alteración de formas de organización social particular.⁷⁵

Luego de ello, el fallo de la Corte Suprema realiza un examen riguroso del porqué en este caso no hubo debida consideración de las observaciones, comenzando por analizar el punto sobre la disminución del junquillo, material utilizado por el pueblo Kawésqar para la confección de artesanías. Los argumentos del titular del

⁷³ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, p. 2.

⁷⁴ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, p. 3.

⁷⁵ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, p. 6.

proyecto se basan en el estudio “Reporte Cuestionario Aplicado a Artesanos de Puerto Natales”, del cual se colige, a juicio de éste, que no existen antecedentes que permitan presumir que las comunidades indígenas Kawésqar extraen el junquillo del río Hollemborg, sino que es comprado en Chiloé. Es por ello que el proyecto, a juicio del titular, bajo ninguna circunstancia generaría impactos significativos.⁷⁶

La sentencia impugnada del Tribunal Ambiental de Valdivia estableció que el proyecto no generaba el impacto del artículo 11 letra b) de la LBGMA, específicamente en lo relativo a la disponibilidad del junquillo.⁷⁷ Sin embargo, la Corte Suprema -en sede casacional- estableció que la sentencia impugnada incurrió en un yerro jurídico al establecer que el proyecto no genera el impacto relativo a la disponibilidad del junquillo. Ello debido a que olvida que para descartar los efectos adversos significativos, la autoridad ambiental debió evaluar la condición basal del medio ambiente que dice relación con la pérdida de la capacidad del suelo para sustentar biodiversidad y por ende la actual baja disponibilidad del junquillo. Además de ello -agrega-, se debe analizar cómo dicha condición basal actual afecta los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos pertenecientes al pueblo Kawésqar.⁷⁸ Que el recurso hoy sea comprado por dicho pueblo en otras localidades obedece a que del lugar en que era extraído ya no hay disponibilidad por la pérdida de la capacidad del suelo. En este punto la Corte entrega un criterio crucial, al establecer que la observación debe sopesarse en su conjunto y no de manera aislada.

En efecto, en un principio, tanto para la autoridad como para el Tribunal Ambiental de Valdivia, bastó con que se corroborara que una cierta cantidad de artesanos comprara junquillo en una zona diversa para descartar el impacto ambiental.⁷⁹ Sin embargo no puede ser éste el argumento para descartar la afectación, toda vez que debe tenerse en consideración la causa basal que lleva a que dicho material haya disminuido para establecer que el proyecto no generará un impacto ambiental. Ello se funda en que, conforme establece el artículo 11 letra b) de la LBGMA, se deben determinar las razones para justificar la efectividad de los sistemas propuestos por el titular, en caso de disminución de caudal para efectos de evitar impactos en la disponibilidad del recurso natural.⁸⁰

Seguidamente, luego de zanjar dicho punto, la Corte analiza la temática referente a las observaciones respecto del impacto vial. En este sentido, nos encontramos con una infracción al artículo 11 letra c) de la LBGMA, incisos

⁷⁶ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, p. 16.

⁷⁷ Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, 27 de noviembre de 2019, Rol R-9-2019, Cons. 62°.

⁷⁸ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, Cons. 2°.

⁷⁹ Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, 27 de noviembre de 2019, Rol R-9-2019, Cons. 62°.

⁸⁰ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, Cons. 2°

6° letras b) y d) y final del artículo 7° del RSEIA en relación al impacto vial. Para descartar que se genere una alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, la autoridad ambiental debe considerar la generación de efectos adversos significativos sobre la calidad de vida de éstos. Para ello debe analizar en cada caso no sólo la duración o magnitud de la obstrucción y de la dificultad para el ejercicio de tradiciones que puedan afectar los sentimientos de arraigo o la cohesión social del grupo, sino que también la alteración de las formas de organización social particular.⁸¹

Por tal motivo, la lógica que aplica la Corte en este punto es la misma que utiliza para referirse sobre la disponibilidad del junquillo; no basta con un mero análisis sobre la cantidad de recursos o sobre los tiempos de desplazamiento, sino que el análisis debe ser más profundo. En consecuencia, éste debe considerar cómo los efectos antes mencionados afectan la calidad de vida y las tradiciones de la comunidad.

Finalmente, la Corte señala que la falta de antecedentes no solamente afecta la debida consideración de las observaciones desde la perspectiva de la comunidad afectada, sino que también a la propia autoridad, al no tener ésta los antecedentes suficientes que permitan vislumbrar cuales son los elementos concretos en relación a la afectación del territorio. La ausencia de información que debió recabar el SEA, en virtud de lo establecido en el artículo 86 del RSEIA, impide establecer si existe o no una alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.⁸²

Así las cosas, este fallo resulta esclarecedor, toda vez que entrega dos criterios nuevos para la debida consideración de las observaciones, a saber: en primer término, que no basta con un mero análisis fáctico sobre el cambio de condiciones a la que se verá afectada la comunidad, sino que luego debe realizarse un análisis de cómo y en qué magnitud dichas condiciones afectarán y alterarán la calidad de vida de un grupo humano; y en segundo, que la falta de antecedentes adecuados no solamente afectan a la comunidad, sino que también a la propia autoridad, al limitarla de poder tener un conocimiento acabado.

6.3. La jurisprudencia se hace cargo de las falencias normativas

Luego del análisis de ambos fallos, tenemos tres nuevos criterios que van más allá del Instructivo N° 130528 del SEA, del 1 de abril de 2013, al llevarlo a un nivel más profundo de análisis. Tenemos entonces como criterios sustantivos para la debida consideración de las observaciones los siguientes:

⁸¹ Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, Cons. 4°.

⁸² Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019, Cons. 15°.

i) La información entregada por el titular debe ser completa y suficiente, dicha información debe cumplir los requisitos de ser: a) completa y precisa, b) autosuficiente, c) clara tanto en su respuesta como en el lenguaje, d) sistemática, e) independiente. Ello cumple dos funciones, en primer lugar para que la comunidad cuente con información suficiente para realizar una adecuada participación y, en segundo lugar, para que la autoridad pueda considerar debidamente las observaciones.

ii) No basta con un mero análisis fáctico sobre el cambio de condiciones a la que se verá afectada una comunidad, sino que debe realizarse un análisis de cómo y en qué magnitud dichas condiciones afectarán y alterarán la calidad de vida de un grupo humano.

iii) No basta con que las observaciones sean únicamente respondidas en la RCA, sino que deben ser tomadas en cuenta por parte de todos los actores involucrados y evaluados técnicamente por el SEA durante todo proceso de evaluación.

Dichos criterios resultan fundamentales para aumentar la efectividad de la PAC, por cuanto entrega respuesta al vacío actual existente sobre el cómo integrar las observaciones ciudadanas a la toma de decisión del órgano. Que dichos criterios sean tomados por el legislador e incorporados al ordenamiento jurídico sería un gran avance en la efectividad de la PAC.

VII. PROYECTOS DE LEY DE REFORMA AL SEIA. ¿SE HACEN CARGO DE LAS FALENCIAS DETECTADAS?

El 27 de julio de 2018 se envió el Mensaje N° 062-366 que contiene el proyecto de reforma al SEIA. Dicho proyecto trataba de salvar las críticas al SEIA actual y así seguir con la continua actualización del sistema. Sin embargo, dicho proyecto fue criticado férreamente, por lo que fue retirado en el mes de mayo de 2019. Con posterioridad, fue ingresado un nuevo proyecto de ley, que se recoge en el Boletín N° 12714 del 19 de junio de 2019.

Según se explica en ambos proyectos, dentro de la problemática tratada en este trabajo, se pretende perfeccionar los espacios de participación ciudadana en materia ambiental y para ello la PAC podrá realizarse en todos los procesos de evaluación ambiental, sin importar que ingresen al SEIA mediante DIA o EIA. En los siguientes apartados se analizarán ambos proyectos de ley para ver si se hacen cargo o no de las falencias detectadas.

7.1. Primer proyecto. Mensaje N° 062-366 del 27 de julio de 2018

Este primer proyecto de reforma al SEIA trajo consigo dos modificaciones

importantes. En primer lugar, se hace cargo parcialmente de uno de los problemas actuales, al eliminar la obligatoriedad de que los proyectos ingresados mediante DIA generen *cargas ambientales* para que pueda solicitarse PAC.⁸³ Esto es un gran avance, sin embargo la modificación merece críticas, toda vez que a pesar de que se elimine el concepto de *cargas ambientales*, se mantiene el carácter facultativo de la PAC en las DIA y además eleva el nivel de exigencia para solicitarla.

En segundo lugar, el proyecto presenta una innovación, la cual es la PAC Anticipada (en adelante PACA), la cual tiene como objetivo generar un proceso de diálogo temprano entre la comunidad y el proponente, con la finalidad de generar un acta de acuerdos.⁸⁴ Ésto es un gran acierto, principalmente porque se contemplaba tanto para EIA como para DIA. Sin embargo, los problemas surgieron cuando se analizó la implementación de estas medidas.

Primeramente, para el caso de la eliminación del concepto de *cargas ambientales*, el problema surge cuando se eleva el nivel requerido para la solicitud de PAC. En la actual LBGMA se establece que la PAC debe ser solicitada por a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. El proyecto de reforma establece que para poder solicitar PAC en un proyecto que ingrese mediante DIA, deberá solicitarse por a lo menos cuatro organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes o veinte personas naturales directamente afectadas.⁸⁵ Es así como el estándar se eleva al doble; de dos a cuatro personas jurídicas y de diez a veinte personas naturales. Ello es claramente una vulneración al principio de no regresión y no se entrega una razón para elevar el estándar.⁸⁶

El siguiente problema que presentaba el proyecto era que reducía la duración de la PAC, de los sesenta días actuales a solo treinta, y de treinta días a veinte en la nueva etapa de participación si es que el EIA ha sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente el proyecto.⁸⁷ El argumento para ello era que la duración se reducía por cuanto ahora existiría una

⁸³ Modificación del artículo 30° bis de la Ley N° 19.300 mediante Mensaje N° 062-366 del 27 de julio de 2018.

⁸⁴ Proyecto de artículo 25 octies de la Ley N° 19.300 mediante Mensaje N° 062-366 del 27 de julio de 2018.

⁸⁵ Modificación del artículo 30° bis de la Ley N° 19.300 mediante Mensaje N° 062-366 del 27 de julio de 2018.

⁸⁶ Para un mayor estudio sobre el Principio de no regresión, véase: BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2015, 2ª Edición, pp. 57-60.

⁸⁷ Modificación del artículo 29 de la Ley N° 19.300 mediante Mensaje N°062-366 del 27 de julio de 2018.

etapa de PACA.⁸⁸ Sin embargo, la dificultad radicaba en que con ello se desconocía la naturaleza de ambos tipos de participación, debido a que sus objetivos son completamente distintos. El objetivo de la PACA era generar un proceso de diálogo temprano entre la comunidad y el proponente, con la finalidad de generar un acta y eventuales acuerdos.⁸⁹ Por contraparte, el objetivo de la PAC es formular observaciones al proyecto, el cual ya está en una fase de ingeniería de detalle.⁹⁰

Seguidamente, en lo que dice relación con la PACA en específico, los problemas eran en relación a su implementación. Se establecía que el período de PACA concluirá con los Términos de Referencia Ambiental (en adelante TRA), los cuales serían elevados en consulta al Tribunal Ambiental competente. Pese a todo, el problema surgía porque nunca se entendió a qué se refería el proyecto con *elevación en consulta*. El Tribunal Ambiental no podría pronunciarse sobre temas de fondo, sino que solamente formales, y tendría entonces que verificar si es que se cumplió con el procedimiento de PACA, el cual no existía.

Este primer proyecto de reforma presentaba dos grandes avances. En primer término eliminaba el requisito de *cargas ambientales* como obstáculo para la realización de un proceso de PAC en las DIA; y en segundo término presentaba la institución de la PACA, la cual sería un mecanismo temprano de diálogo y resolución de conflictos entre la comunidad y el proponente del proyecto.⁹¹

Por su parte, los problemas que presentaba el proyecto decían relación con la implementación de dichas mejoras. En el caso de la eliminación del concepto de *cargas ambientales*, se lograba eliminar dicho obstáculo como vía de acceso a la PAC, sin embargo se elevaba el estándar requerido para solicitarla. Luego, en el caso de la PACA, el problema venía dado al no haber una concreta implementación de ésta.

Así las cosas, el proyecto se hacía cargo parcialmente del problema de acceso a la PAC, al eliminar el requisito de *carga ambiental*, pero nada decía sobre la consideración de las observaciones que se hagan en dicha institución. Luego de las críticas que experimentó el proyecto de ley antes mencionado, el gobierno decidió retirar éste y presentar uno nuevo.

⁸⁸ En este sentido se pronunció el Director del Servicio de Evaluación Ambiental: BRÜCHER, Hernán, “III Foro Internacional de Justicia Ambiental”, conferencia ante el Segundo Tribunal Ambiental, 30 de noviembre de 2018, en línea: https://www.youtube.com/watch?v=aQ95bOSPOy0&feature=emb_title (consultada: 15 de abril de 2019).

⁸⁹ Proyecto de artículo 25 *octies*, mediante Modificación del artículo 29 de la Ley N° 19.300, Mensaje N° 062-366 del 27 de julio de 2018.

⁹⁰ LARA y LETELIER, cit. (n. 9), p. 307.

⁹¹ LARA y LETELIER, cit. (n. 9), p. 288.

7.2. Segundo proyecto. Boletín N° 12714 del 19 de junio de 2019

Este nuevo proyecto, en lo que dice relación con la PAC, merece aún más críticas que el anterior, debido principalmente a dos puntos; I) Mantiene el aumento del estándar para solicitar la PAC en las DIA. II) La PACA, presentada en el primer proyecto, ahora se elimina. Sobre el primer punto, el proyecto mantiene la misma crítica presentada anteriormente, la cual es elevar el estándar para la solicitud de apertura de PAC en las DIA, y en segundo lugar, la PACA fue eliminada completamente.

La PACA creaba una oportunidad en el sentido de que incluía a la comunidad interesada en una etapa temprana de desarrollo del proyecto. Con todo, las críticas que fueron realizadas a la PACA no decían relación ni con la institución ni con sus objetivos, sino que a su escasa regulación y a la autorización requerida al Tribunal Ambiental. Por el contrato, el problema surge cuando como solución se plantea eliminar esta institución en desmedro de hacerse cargo de las críticas y presentar una propuesta de mejora.

En suma, este proyecto tampoco se hace cargo de la deficiencia de criterios sustantivos para la debida consideración de las observaciones y, como ya se ha mencionado latamente en este trabajo, la consideración de las observaciones realizadas en la PAC es fundamental para que dicha institución tenga efectividad.

7.3. Proyectos de ley de reforma no se hacen cargo de las deficiencias detectadas

A lo largo de este trabajo se han detectado dos deficiencias de criterios sustantivos para la procedencia y efectividad de la PAC. Ellos son: I) Ausencia de criterios referentes al concepto de *cargas ambientales* como obstáculo de vía de acceso para la apertura de PAC; y II) Ausencia de criterios sobre la debida consideración de las observaciones. Ambos proyectos de ley se hacen cargo solo parcialmente de la primera de las deficiencias señaladas.

Como primera cuestión, respecto de la ausencia de criterios referentes al concepto de *cargas ambientales*, los proyectos eliminan este requisito para la solicitud de PAC en las DIA, sin embargo aún mantienen la solicitud de parte y no su obligatoriedad como en el primer proyecto de ley de LBGMA de 1992. Además de ello, elevan la barrera de ingreso para que se pueda solicitar la PAC en las DIA, al elevar al doble el número de personas jurídicas o naturales que deben solicitarla. Es por ello que el proyecto, a pesar de solucionar en parte dicha barrera, no se hace cargo del fondo, el cual es ampliar el ámbito de aplicación de la PAC.

Como segunda cuestión, respecto de la falta de criterios para la debida consideración de las observaciones, ninguno de los dos proyectos trata este punto. El problema surge cuando se llega a la conclusión de que no se ha dado mayor trato a esta temática, no solamente en los proyectos de ley, sino que además hay poco

trabajo doctrinario respecto a ello. Ha sido la jurisprudencia, tanto del Tribunal Ambiental, como de la Corte Suprema, las que lo han tratado. Sin embargo falta aún elaboración tanto reglamentaria como doctrinaria sobre esta temática, para que las inquietudes ciudadanas puedan ser consideradas debidamente por la Administración y por ende aumentar la efectividad de la PAC.

VIII. CONCLUSIONES

En el transcurso de este trabajo se ha mostrado cómo ha sido el avance de la PAC en el derecho ambiental chileno, gracias la LBGMA y su actualización. Sin embargo y a pesar de ello, persisten aún las críticas. En suma, las grandes falencias detectadas dicen relación con la procedencia y efectividad de la PAC.

En primer lugar, respecto de la procedencia, el punto medular es respecto de la procedencia de la PAC en las DIA. Ello se ha convertido en una barrera de entrada puesto que si se tiene en consideración que la mayoría de los proyectos ingresados al SEIA lo hacen mediante DIA, tenemos entonces una barrera de entrada para la justicia ambiental.⁹² Como se analizó, para la procedencia de la PAC en las DIA, los proyectos deben generar *cargas ambientales*, pero el problema surge cuando los requisitos para entender la existencia de éstas se instauran de forma vaga e imprecisa. Seguidamente, los proyectos de ley de reforma se hacen cargo solo parcialmente de esta problemática, porque a pesar de eliminar el requisito de *cargas ambientales*, elevan el estándar para solicitar la PAC al doble, lo cual genera una nueva barrera de entrada. En suma, será fundamental volver a la concepción del primer proyecto de ley de LBGMA, de 1992, en el que se instauraba la PAC tanto para EIA como para DIA. Asimismo, la institución de la PACA era un gran acierto, por lo cual urge que se vuelva sobre ella en la discusión del proyecto de ley.

En segundo lugar, en lo que dice relación con la efectividad de la PAC, nos encontramos con la deficiencia de estándares para la debida consideración de las observaciones. El gran problema que se encuentra es que no hay mayor trato de esta temática, no solo por parte del legislador y la Administración, sino que tampoco por parte de la doctrina. Ha sido la jurisprudencia la que ha puesto esta temática en el debate público y urge por un lado, que exista una mayor tratativa por parte de la doctrina y, por el otro, que llegue a oídos del legislador. Dicha falencia hoy ataca el fondo de la institución de la PAC debido a que, como se mostró con los fallos mencionados en el transcurso de este trabajo, ello repercute en la efectividad de la PAC. En el caso de los proyectos de ley de reforma, ninguno trata esta temática, sino que solamente hacen mención a que buscan ampliar los

⁹² MIROSEVIC, cit. (n. 5), p. 302.

espacios de participación, pero no hay una tematización sobre cómo mejorar la efectividad de ésta.

En suma, será imprescindible que se profundice en esta temática para poder concretizar de mejor manera la institución de la PAC y por ende, no solamente se cumplan con las expectativas de la ciudadanía, sino que también se otorgue certeza jurídica y ahorro de costes económicos a los proponentes de proyectos, lo cual es fundamental para incentivar la inversión, sobre todo extranjera.⁹³ Una solución para los dos puntos tratados en este trabajo dará mayor sustento a la PAC y por ende mayor legitimidad al SEIA como institución. Son dos cambios moderados, pero que serían una reforma fundamental.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

a) Doctrina

BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2015, 2ª Edición.

BOETTINGER, Camila, “Nueva Institucionalidad Ambiental”, *Revista Actualidad Jurídica*, 2010, N° 22.

CALLAHAN, Kathe, *Elements of effective governance: measurement, accountability and participation*, CRC Press, Boca Raton, 2006.

CANESSA, Mitzy; GARCÍA, Magdalena, “Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de la participación ciudadana”, *Documento de Referencia 28*, Espacio Público, Santiago, 2016.

CASTELLÀ, Josep María, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2001.

CASTILLO, Mónica, “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, *Revista CS*, 2017, N°23.

CORDERO, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago, 2015.

COSTA, Ezio, *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*, DER Ediciones, Santiago, 2020.

COSTA, Ezio; FUENTES, Paula, “La Participación Ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2011, Año III, N° 3.

DE LA FUENTE, Osvaldo, *Control Judicial de la Resolución de Calificación Ambiental*, Legal Publishing, Santiago, 2012.

ESPINOSA, Mario, “La Participación Ciudadana como relación Socio-Estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Andamios*, 2009, Vol. 5, N° 10.

⁹³ V. FRANKS *et al*, cit. (n. 8), p. 7578.

ESTEVE, José, “El Derecho del Medio Ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos”, *Revista Electrónica del Departamento de Derecho Universidad de La Rioja*, 2006, N° 4, pp. 7-16, en línea: <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero4/esteve.pdf>.

FRANKS, Daniel; DAVIS, Rachel; BEBBINGTON, Anthony; ALI, Saleem; KEMP, Deanna; SCURRAH, Martin, “Conflicts translates environmental and social risk into business costs”, *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2014, Vol. 111, N° 21.

HERVÉ, Dominique; “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2010, Vol. XXIII, N° 1.

LARA, Martín; LETELIER, Diego, “Mecanismos de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno”, *Revista de Gestión Pública*, 2017, Vol. VI, N° 1.

MANKIW, N. Gregory, *Principios de Economía*, Thompson, Madrid, 2017, 4ª edición.

MIROSEVIC, Camilo, “La Participación Ciudadana en el Procedimiento de Evaluación Ambiental y las reformas introducidas por la Ley 20.417”, *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2011, Vol. XXXVI.

MIROSEVIC, Camilo, *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2013.

MORAGA, Pilar, “La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno”, *Revista Derecho del Estado*, 2017, N° 38.

MORGAN, Richard K. “Environmental impact assessment: the state of the art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2012, Vol. 30.

OLIVARES, Alberto, “El Nuevo marco institucional ambiental en Chile”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2010, Vol. I, N° 1.

ZELADA, Sara; PARK, James, “Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010)”, *Revista Latinoamericana*, 2013, Vol. 12, N° 35.

b) Normativa citada

Ley N° 19.300, “Bases Generales del Medio Ambiente”, 1994.

Ley N° 20.417, “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”, 2010.

Decreto N° 40, “Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, 2012.

Decreto N° 63, “Modifica el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, 2014.

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, *Instructivo N° 130528*, “Imparte instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, 1 de abril de 2013.

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, *Instructivo N° 202299102470*, “Imparte instrucciones en relación al concepto de cargas ambientales para la aplicación del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 y del artículo 94 del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del

Ministerio de Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental”, 2 de junio de 2022.

c) Jurisprudencia

Corte Suprema, 16 de marzo de 2017, Rol 55.203-2016.
Corte Suprema, 15 de mayo de 2019, Rol 197-2019.
Corte Suprema, 29 de diciembre de 2020, Rol 15.4694-2020.
Corte Suprema, 22 de febrero de 2021, Rol 36.919-2019.
Corte Suprema, 24 de febrero de 2021, Rol 154.694-2020.
Corte de Apelaciones de Santiago, 29 de Septiembre de 2018, Rol 68.344-2018
Segundo Tribunal Ambiental, 18 de febrero de 2016, Rol R-35-2014.
Tercer Tribunal Ambiental, 27 de noviembre de 2019, Rol R-9-2019.

d) Otras fuentes

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (Eds.), “Bases Generales del Medio Ambiente”, Proyecto de Ley, 1992, artículo 21 inc. 5, documento disponible en línea: <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/navegar-versiones/6910/#akn681321-title2>, (consultada: 7 de abril de 2021).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (Eds.), *Historia de la Ley N° 20.417*, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, 2010, en línea: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf>. consultada: 15 de marzo de 2022.

BRÜCHER, Hernán, “III Foro Internacional de Justicia Ambiental”, conferencia ante el Segundo Tribunal Ambiental, 30 de noviembre de 2018, en línea: https://www.youtube.com/watch?v=aQ95bOSPOy0&feature=emb_title (consultada: 15 de abril de 2019).

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEA, “Informe Final”, Gobierno de Chile, Ministerio de Medio Ambiente, Santiago, 2016, documento .pdf, en línea: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/05/10/35877_informe-mmef_final.pdf.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo”, 1992, Principio 10. En línea: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), “52 Recomendaciones para Chile”, 2010. En línea: <https://www.oecd.org/env/country-reviews/34856254.pdf>, consultada: 17 de diciembre de 2020.

SEA, “Informe del Servicio de Evaluación Ambiental”, recaído en Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 68.344-2018, 2018, documento .pdf, Folio 8. Consultable en página del Poder Judicial, <http://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>.