

EDITORIAL

Reflexiones sobre el rol de los tribunales ambientales a la luz del caso Dominga

Reflections on the role of environmental courts in light of the Dominga Case

Pilar Moraga Sariego 

Directora

RESUMEN El Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta ubicado en el norte de Chile, región caracterizada por el fuerte desarrollo minero, ha realizado una interpretación extensiva de sus facultades en el marco del emblemático y polémico proyecto minero Dominga, respecto del ámbito de acción de la instancia administrativa, responsable de resolver las reclamaciones presentadas por los titulares o terceros a un proyecto de inversión, en el marco de la evaluación de impacto ambiental. Nos referimos en particular al Comité de Ministros. La cuestión es sensible por encontrarse en disputa el desarrollo industrial en una zona altamente vulnerable, rica en biodiversidad y servicios ecosistémicos. En atención a lo anterior, este trabajo expondrá los fundamentos que permiten delimitar el ámbito de acción de la instancia administrativa y cuestionar la interpretación de dicha judicatura especial.

PALABRAS CLAVE Tribunal Ambiental, Comité de Ministros, competencias.

ABSTRACT The First Environmental Court of Antofagasta, located in northern Chile, a region characterized by significant mining development, has adopted an extensive interpretation of its powers in the context of the emblematic and controversial Dominga mining project. This interpretation pertains to the scope of action of the administrative body responsible for addressing claims filed by project proponents or third parties within the framework of environmental impact assessments, particularly referring to the Committee of Ministers. The issue is sensitive due to the conflict between industrial development and the preservation of a highly vulnerable area, rich in biodiversity and ecosystem services. In light of this, this work will outline the grounds for defining the scope of action of the administrative body and will critically examine the interpretation adopted by this specialized court.

KEYWORDS Environmental Court, Committee of Ministers, jurisdiction.

Introducción

A más de diez años de la entrada en funcionamiento de los tribunales ambientales creados por la Ley 20.600, es posible constatar que los tres tribunales (Antofagasta, Santiago y Valdivia) han desarrollado diversas interpretaciones respecto de las instituciones del derecho ambiental.

Por su parte, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta se ha referido al ámbito de competencias del Comité de Ministros que resuelve los recursos de reclamación que puedan presentar el titular de un proyecto ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental vía estudio (a quien se le ha rechazado una resolución de calificación ambiental u otorgado con condiciones o exigencias, conforme al artículo 20 de la Ley 19.300), así como los presentados por terceros, cuyas observaciones ciudadanas no han sido debidamente consideradas (artículo 29 de la Ley 19.300), o los referidos a los casos en que las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas hayan variado sustantivamente en relación con lo proyectado o no se hayan verificado (artículo 25 quinquies de la Ley 19.300). A su juicio, la judicatura especial tiene la facultad de delimitar el actuar del Comité de Ministros, tal como lo ha expresado en las sentencias dictadas en 2021 (R-1-2017) y 2024 (R-95-2023), en el marco de la resolución de las reclamaciones presentadas en el caso del proyecto portuario minero Dominga, localizado en la comuna de La Higuera, región de Coquimbo.

Dicha interpretación es cuestionable por las razones que se desarrollarán a continuación, a la luz de las facultades legales que posee este tribunal en el contexto del caso Dominga y la interpretación jurisprudencial que define su naturaleza y ámbito de acción.

La interpretación de las facultades legales del Comité de Ministros en el caso Dominga

La definición legal de las potestades del Comité de Ministros es bastante amplia. Pese a ello, el Primer Tribunal de Antofagasta ha intentado limitar su ámbito de competencias, al pretender imponer límites a su actuación, cuestiones que serán analizadas más adelante.

Las potestades del Comité de Ministros según el legislador

El legislador creó el Comité de Ministros con ocasión de la reforma a la institucionalidad ambiental, introducida por la Ley 20.417 del 2010, integrado por los ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería, y presidido por el ministro de Medio Ambiente. Lo hizo en el contexto de las reclamaciones que pueden presentar, en sede administrativa, los titulares de

proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y los terceros que hubieran presentado observaciones, conforme a los artículos 20, 29 y 25 quinqués de la Ley 19.300 (Moraga Sariego, 2017 y 2012), en miras a «otorgar certeza y eficiencia para todos los interesados en el ejercicio de las potestades resolutorias respecto de reclamaciones» (Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 350).

Según el artículo 20 de la Ley 19.300, el Comité de Ministros conocerá de las reclamaciones presentadas contra la resolución que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. Por su parte, el inciso final del artículo 29 de la Ley 19.300 indica que:

Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.

De acuerdo a lo expuesto, el Comité de Ministros conoce de las reclamaciones presentadas por los titulares de proyectos que hubieran ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, vía estudio, así como de aquellas presentadas por terceros que, formulando observaciones durante el periodo de participación ciudadana, no hubieran sido debidamente consideradas por el Servicio de Evaluación Ambiental.

Asimismo, el artículo 25 quinqués establece que podrá ser objeto de reclamación en conformidad al artículo 20 de la Ley 19.300 el acto administrativo que realice una revisión de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando, ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas hayan variado sustantivamente en relación con lo proyectado o no se hayan verificado.

En este contexto, el objetivo del Comité de Ministros al resolver las reclamaciones de los artículos 20 y 29 de la Ley 19.300 será determinar: «Si las condiciones o exigencias de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) fueron o no debidamente motivadas y proporcionadas en relación con los fines buscados y al procedimiento de evaluación»; y, en el caso del artículo 25 quinqués, «si se cumplían o no los presupuestos legales y técnicos para realizar la revisión de una RCA» (Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 639).

El Comité de Ministros tiene un plazo fatal de sesenta días, contado desde la interposición del recurso, para solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. Ahora, en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros debe solicitar a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental que le informen.

En lo que respecta al contenido de la resolución que resuelve dichas reclamaciones por parte del Comité de Ministros, el Decreto Supremo 40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, indica que esta debe fundarse en «el mérito de los antecedentes que consten en el respectivo expediente de evaluación del estudio o declaración, los antecedentes presentados por el reclamante y, si correspondiere, los informes evacuados por los órganos y por el o los terceros requeridos» (artículo 81). Además, establece que, en caso de que dicha resolución acoja la reclamación, se deberá indicar expresamente «si las partes de la resolución reclamada serán modificadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de este reglamento» (artículo 81).

Por último, cabe mencionar que la decisión del Comité de Ministros podrá ser objeto de una reclamación ante el Tribunal Ambiental competente, según lo establece el artículo 20 inciso cuarto de la Ley 19.300 y el último inciso del artículo 81 del Decreto 40 que aprueba el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en el que se establece: «De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental competente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de la ley».

Ahora, cabe resaltar que el alcance de las competencias del Comité de Ministros genera interrogantes, como consecuencia del carácter somero de los términos en que el legislador definió sus funciones. Se trata de una cuestión relevante de definir, pues, tal como lo plantean Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde en términos un tanto categóricos, de aquello depende si el Comité de Ministros puede participar activamente en la gestión ambiental del país o, por el contrario, si se trata de «un ente pasivo, limitado únicamente a analizar vicios de legalidad formal» (Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 356).

En este sentido, se ha sostenido que la potestad del Comité de Ministros de resolver dichas reclamaciones corresponde a un rol de supervigilancia, tutela o control administrativo respecto de la resolución de calificación ambiental, emanada de un vínculo con el Servicio de Evaluación Ambiental, distinto del jerárquico (Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 354). En efecto, el Comité de Ministros realizaría un «control que los agentes del Estado ejercen sobre los actos de los órganos descentralizados para hacer respetar la legalidad, evitar abusos y preservar el interés nacional en el ámbito de los intereses locales o técnicos» (Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 354). Tal interpretación ha sido confirmada por la Corte Suprema:

[El] Comité de Ministros previsto en el artículo 20 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente no es su superior jerárquico [del Servicio de Evaluación Ambiental], pues no existe a su respecto una relación de subordinación o dependencia. Por el contrario, la revisión que cabe efectuar al referido Comité de Ministros

respecto de la decisión emanada de la Comisión de Evaluación no puede sino ser calificada como un acto de tutela, o de control administrativo o de supervigilancia, emanado de un vínculo distinto del jerárquico» (considerando decimonoveno, causa rol 6563-2013, sentencia dictada el 17 de enero de 2014).

Ahora, la falta de precisión legal en esta materia ha dado lugar para que el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta sostenga la posibilidad de imponer el marco de actuación y decisión a dicho órgano, tal como aparece en las decisiones de 2021 y 2024 en el caso Dominga.

El caso Dominga

El proyecto minero portuario Dominga, cuyo titular es Andes Iron SpA y su objetivo es la producción y comercialización de concentrado de hierro como producto principal y de concentrado de cobre como subproducto, está ubicado en la región de Coquimbo, a dieciséis kilómetros al norponiente de la comuna de La Higuera. En esta zona, está previsto el yacimiento y la planta, los dos rajos, el depósito de estéril y el depósito de relaves espesados. A su vez, la planta se conectaría con un terminal de embarque en el borde costero a través de tres ductos subterráneos de veintiséis kilómetros que llevarán agua y hierro. El proyecto también prevé la construcción del terminal de embarque en la localidad de Totoralillo Norte, además de las instalaciones para el acopio, filtrado y embarque del concentrado de hierro, así como una planta desalinizadora para la operación.

Por otra parte, cabe subrayar que el 11 de agosto de 2023 el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático aprobó la creación del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos (AMCP-MU) en las regiones de Atacama y Coquimbo o archipiélago de Humboldt,¹ área donde se prevé el desarrollo de dicho proyecto.

Así las cosas, el interés por desarrollar este proyecto industrial se ha enfrentado con el de resguardar el área protegida y los servicios ecosistémicos que esta provee, lo cual se ha discutido en distintas instancias judiciales. El Primer Tribunal de Antofagasta ha sostenido su conformidad con el otorgamiento de una resolución de calificación ambiental favorable y, en este sentido, ha defendido su facultad para imponer al Comité de Ministros (que resuelve las reclamaciones de los artículos 20, 29 y 25 quinquies de la Ley 19.300) los términos en los que debe decidir, tal como se observa de las sentencias dictadas en 2017 y 2024.

1. Decreto 31 que Declara Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Denominada «Archipiélago de Humboldt», 1 de septiembre de 2023.

La sentencia del Primer Tribunal Ambiental, R-1-2017, 16 de abril de 2021

La sentencia dictada por el Primer Tribunal Ambiental en 2017 decide acoger la reclamación presentada por Andes Iron SpA, el 1 de diciembre de 2017, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y el artículo 17 número 5 de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, en contra de: i) la Resolución Exenta 1146/2017 de 13 de octubre de 2017, del director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental y secretario del Comité de Ministros, que ejecuta el acuerdo del Comité de Ministros, como asimismo en contra de dicho acuerdo (08/2017); y ii) la Resolución Exenta 025/2017 de 14 de marzo de 2017 de la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Coquimbo.

En este sentido, el tribunal ordena anular la Resolución 1146/2017 del director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su calidad de secretario ejecutivo del Comité de Ministros, el acuerdo del Comité de Ministros 08/2017 y la Resolución Exenta 025/2017 (RCA) de la Comisión de Evaluación Ambiental. Al mismo tiempo dispone retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a la etapa posterior al informe consolidado de evaluación ambiental, de manera tal que se proceda a una nueva votación —esta vez ajustada a derecho— de parte de la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Coquimbo.

La decisión de la Comisión de Evaluación de Coquimbo, 24 de agosto de 2021, Resolución Exenta 61

En virtud de lo ordenado por el Primer Tribunal Ambiental en la causa R-1-2017, en orden a retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a la etapa posterior al informe consolidado de evaluación (ICE), la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Coquimbo procede a nueva votación y, sin perjuicio de la presentación de tres recursos de casación en la forma y en el fondo presentadas ante la Corte Suprema, cuya resolución se encontraba pendiente, resuelve otorgar resolución de calificación ambiental favorable al proyecto portuario Dominga, con fecha 24 de agosto de 2022 (Resolución Exenta 161).

La sentencia de la Corte Suprema del 18 de mayo de 2022, causa rol 36.972-2021

Posteriormente, la Corte Suprema resuelve las casaciones en la forma y en el fondo presentadas en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Ambiental R-1-2017. En el marco de esta decisión, el máximo tribunal rechaza los recursos de casación presentados por comunidades y organizaciones de la sociedad civil, en contra de la sentencia dictada por el Primer Tribunal Ambiental en la causa R-1-2017, de 16 de abril de 2021, que acogió la reclamación presentada por el titular del proyecto minero

Dominga, de conformidad al artículo 20 de la Ley 19.300 y el artículo 17 número 5 de la Ley 20.600. Al mismo tiempo, sostiene que la sentencia dictada por el Primer Tribunal Ambiental en la causa R-1-2017, recurrida en dichos autos, no establece una decisión final que pueda ser revisada mediante casación, al estar pendiente, por parte del Comité de Ministros, las reclamaciones presentadas en contra de la decisión de la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo del 24 de agosto de 2021, la cual, en definitiva, deberá resolver la controversia planteada.

El voto de minoría del ministro Sergio Muñoz difiere de tal interpretación, al sostener que los respectivos recursos debieron ser analizados a la fecha de su interposición, «sin que los sucesos posteriores, vinculados al cumplimiento de la sentencia impugnada, puedan ser considerados al momento de resolver el arbitrio». Esto es importante, pues, en su opinión, la decisión de no «examinar la legalidad del acto administrativo reclamado atendiendo a las circunstancias vigentes al momento de su pronunciamiento» podría permitir mantener lo actuado por el Tribunal Ambiental, pese al hecho de concurrir las causales de casación y errores de derecho denunciados por los recurrentes. El ministro Sergio Muñoz advierte cuáles son las consecuencias de que la decisión de la Corte no se pronuncie sobre el fondo de los recursos. A su juicio, esto impidió determinar cuestiones relevantes relacionadas con el margen de actuación del Comité de Ministros, como por ejemplo: «si existe una obligación para el Comité de Ministros en la etapa recursiva administrativa de requerir información adicional para superar las deficiencias detectadas en la evaluación», cuestión planteada a propósito de la correcta evaluación de las rutas de navegación y los efectos sinérgicos en relación con el proyecto Cruz Grande.

*La decisión del Comité de Ministros del 18 de enero de 2023:
Acuerdo 1/2023 (Resolución Exenta 202399101517)*

El 18 de enero de 2023, el Comité de Ministros resuelve los doce recursos de reclamación interpuestos y admitidos a trámite, en contra de la Resolución Exenta 161, del 24 agosto de 2022, de la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo, que califica favorablemente el estudio de impacto ambiental del proyecto Dominga, tal como fue ordenado en la sentencia dictada en 2021 por el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta en la causa R-1-2017. Tal decisión se fundamentó en las deficiencias identificadas en materia de estimación y modelación de emisiones, línea de base y área de influencia, medidas de mitigación, compensación y reparación, entre otras. Tal decisión fue objeto de reclamación por parte de Andes Iron ante el Primer Tribunal de Antofagasta, que dicta sentencia el 9 de diciembre de 2024.

La sentencia del Primer Tribunal Ambiental del 9 de diciembre de 2024, causa R-95-2023

En fallo del 9 de diciembre de 2024, el Primer Tribunal Ambiental acogió la reclamación presentada por la empresa Andes Iron en contra de la Resolución Exenta 202399101517 de 2023 del Comité de Ministros, que rechazó el proyecto minero portuario Dominga. Con ello, se dejó sin efecto dicha resolución, así como el Acuerdo 1/2023.

La sentencia dictada en este caso resuelve que la resolución del Comité de Ministros «adolece de vicios de carácter esencial, ya que afectan la debida fundamentación de acto reclamado y, en lo pertinente, omite y contraviene lo establecido en la sentencia firme y ejecutoriada dictada por el Tribunal», en causa rol R-1-2017, del 16 de abril de 2021. En este sentido, el Primer Tribunal Ambiental subraya la necesidad de que la decisión del Comité de Ministros se ajuste a los términos establecidos por la judicatura especializada en su decisión de 2021:

En consecuencia, no se retrotrae el procedimiento administrativo, sino que declara nula solo la resolución indicada, así como el Acuerdo 1/2023, debiendo el Comité de Ministros dictar una nueva resolución que se pronuncie respecto de las reclamaciones deducidas en contra de la RCA 161/2021, en conformidad con lo establecido en la parte considerativa de este fallo. De esta forma, la nueva resolución tiene que cumplir íntegramente tanto con lo determinado en la sentencia firme y ejecutoriada dictada en la causa rol R-1-2017, de 16 de abril de 2021.

Con ello, el Tribunal ordena al Comité de Ministros que dicte una nueva resolución, ajustándose a lo establecido tanto en esta nueva sentencia como lo debió haber hecho respecto de la parte resolutive de la sentencia dictada en 2021. Tal interpretación contrasta con las potestades del Comité de Ministros, tal como han sido definidas por el legislador e interpretadas por la jurisprudencia.

El sentido y alcance de las potestades del Comité de Ministros según la jurisprudencia

Conforme a lo expuesto anteriormente, resulta pertinente interrogarse sobre el sentido y alcance de las potestades del Comité de Ministros para resolver las reclamaciones de los artículos 20, 25 quinqués y 29 de la Ley 19.300, pues tal definición podrá orientarnos sobre las facultades reales de la judicatura especializada, para delimitar dichas potestades en los términos establecidos en sus fallos. En esta óptica nos referiremos al examen de legalidad y oportunidad de la decisión, la posibilidad de considerar nuevos impactos y, por último, los límites de la discrecionalidad administrativa.

Del examen de legalidad y oportunidad de la decisión impugnada, al de mérito y conveniencia

La Corte Suprema ha entendido que al Comité de Ministros no solo le corresponde realizar un examen meramente formal de legalidad y oportunidad de la decisión impugnada, sino que también del mérito y conveniencia:

Así las cosas, resulta evidente que la competencia del Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la Ley 19.300 es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los que el mismo recabe, *revisar no solo formalmente la decisión reclamada*, sino que, además, *puede hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes* (considerando vigesimosegundo, causa rol 6563-2013, sentencia dictada el 17 de enero de 2014; el énfasis es nuestro).

El máximo Tribunal fundamenta este enfoque en virtud de la función de tutela que ejerce el Comité de Ministros sobre las decisiones del Servicio de Evaluación Ambiental y del tipo de competencia que le corresponde para «conocer y resolver el reclamo administrativo», pues, en sus palabras, estas son de naturaleza reglada y discrecional:

En este sentido, se ha señalado que la competencia del órgano encargado de conocer y resolver el reclamo administrativo, esto es, el Comité de Ministros, comprende tanto la *competencia reglada como discrecional*, además de permitirle ponderar todos los elementos del acto administrativo o resolución de calificación de impacto ambiental, tanto en sus *aspectos legales como de mérito, oportunidad o conveniencia*. Así, la revisión que debe efectuar respecto de la decisión emanada de la Comisión de Evaluación *es un acto de tutela* (considerando cuarto, causa rol 8.573-2019, sentencia dictada el 13 de enero de 2021; el énfasis es nuestro).

En relación a lo expuesto, es posible afirmar que esta interpretación de las potestades del Comité de Ministros significaría, en la práctica, la posibilidad de aprobar un proyecto rechazado o rechazar un proyecto aprobado o aprobado con condiciones y exigencias, reemplazando el acto impugnado.

La potestad del Comité de Ministros de incorporar nuevos impactos

La sentencia del Primer Tribunal Ambiental dictada en la causa R-1-2017 del 16 de abril de 2021 —enfoque que confirma la sentencia dictada en causa R-1-2017, del 9 de diciembre de 2024— establece la necesidad de subsanar las deficiencias de la evaluación ambiental, como la debida consideración de las observaciones, por parte del Comité de Ministros.

La conclusión a la que arriba el Primer Tribunal Ambiental en relación con las potestades de dicho comité es que estas van más allá de la posibilidad de acoger o

rechazar las reclamaciones sobre la base de un examen de legalidad, mérito, oportunidad o conveniencia de la decisión de la Comisión de Evaluación Ambiental. En este sentido, el tribunal le ordena al comité subsanar las deficiencias del procedimiento de evaluación, incluida la debida consideración de las observaciones. Bajo esta interpretación, podemos entender que el Comité de Ministros podría, en el ejercicio de sus competencias, incorporar nuevas condiciones o impactos, pero no limitar su actuar a lo ordenado por la judicatura especializada.

Esta materia ha sido objeto de análisis por parte de la justicia especializada en materia ambiental y en la Corte Suprema. Al respecto, podemos mencionar los argumentos presentados por el director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en analogía al Comité de Ministros) con ocasión del recurso de casación presentado en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, en la causa R-24-2014,² en el marco del cual este afirma contar con atribuciones para cambiar las condiciones impuestas por la RCA, así como incorporar nuevos impactos:

Se habría infringido el artículo 20 de la Ley 19.300. Esto, pues el Tribunal Ambiental habría restringido las potestades de la autoridad ambiental, al señalar que en el uso de sus potestades revisoras no podría *cambiar el objeto de la condición impuesta*, así como tampoco identificar e *incorporar nuevos impactos* (considerando décimo octavo; el énfasis es nuestro).

La Corte Suprema confirma la facultad del director ejecutivo para cambiar el objeto de las condiciones o exigencias impuestas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (considerando undécimo, Corte Suprema, causa rol 32.368-2014, sentencia de 2015). Se trata de una interpretación que el máximo Tribunal ya había sostenido en 2014, en el marco del conocimiento del caso Punta Alcalde, en el cual resuelve que el Comité de Ministros contaba con competencias para revisar la legalidad de la decisión impugnada por su intermedio, examinar aspectos de mérito de la misma, así como negar lugar, rechazar o establecer condiciones o exigencias a un estudio de impacto ambiental, confirmar lo decidido por la autoridad de evaluación ambiental regional, modificar y revocar la decisión cuestionada o aprobar con condiciones o exigencias un proyecto inicialmente rechazado:

Vigésimo primero: Que de lo dicho y de la atenta lectura del artículo 20 citado se desprende con nitidez que la reclamación de que se trata ha sido consagrada por el legislador con un amplio alcance y con una extensa competencia, que permite al Comité de Ministros (en lo que interesa al presente caso) *revisar no solo la legalidad de la decisión impugnada por su intermedio sino que, además, examinar aspectos de mérito de la misma*, pues de su redacción aparece que, a la vez que puede solicitar

2. *Compañía Minera del Pacífico S.A. contra director ejecutivo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental*. Sentencia rol R-24-2014.

informes a terceros para «ilustrar adecuadamente la decisión», también cuenta con atribuciones suficientes para *negar lugar, rechazar o establecer condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental* (causa rol 6563-2013, 17 de enero de 2014, caso Punta Alcalde; el énfasis es nuestro).

Tal enfoque coincide con la interpretación realizada por la doctrina a la luz de la Ley 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado y, en particular, de los principios generales en materia de impugnación de actos administrativos. En efecto, a propósito de las potestades del Comité de Ministros, se ha sostenido que el órgano que conoce de la reclamación puede acoger un recurso administrativo, «dictar por sí misma el acto de reemplazo» u ordenar «que se corrijan por la Administración o por el interesado, los vicios que advierta en el procedimiento, fijando plazos para tal efecto» o «modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado» (Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 655). En efecto, una interpretación sistemática entre la legislación ambiental (Ley 19.300) y administrativa (Ley 19.880) permite reafirmar la idea de que la autoridad ambiental estaría habilitada para subsanar vicios y revisión de los actos administrativos, pues la infracción de los principios generales existentes en materia de impugnación de actos administrativos de la Ley 19.880, interpretadas de manera conjunta con el artículo 20 de la Ley 19.300, «otorgarían una potestad amplia de subsanación de vicios y revisión de los actos administrativos» (Leyton y Tapia Alvear, 2016: 263).

Ahora bien, es necesario tener presente que el análisis efectuado respecto del alcance de las potestades del Comité de Ministros no puede omitir los contornos de la discrecionalidad administrativa, que se imponen en el ejercicio de competencias de este órgano.

Los límites de la discrecionalidad administrativa del Comité de Ministros

El alcance de las potestades del Comité de Ministros analizadas anteriormente a la luz de la interpretación realizada por los tribunales de justicia y la doctrina nacional, que concluye que estas se pueden ejercer en un amplio espectro para reemplazar, subsanar, dejar sin efecto la decisión de la Comisión de Evaluación, al mismo tiempo que permite incorporar nuevas condiciones, exigencias e impactos, debe ser entendida en coherencia con los límites de la discrecionalidad administrativa que debe tener a la vista este órgano.

Al respecto, podemos afirmar que la función de conocer las reclamaciones de los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la Ley 19.300 reconoce como primer límite el bien jurídico protegido por la legislación ambiental, luego el resguardo de los derechos del reclamante y reclamado y, por último, el principio de congruencia.

El bien jurídico protegido por la legislación ambiental

La Corte Suprema ha sido explícita en afirmar que el ejercicio de las competencias del director ejecutivo (por analogía al Comité de Ministros) debe siempre realizarse teniendo a la vista el bien jurídico protegido «medioambiente». La cuestión es muy relevante, pues nos lleva recordar que la resolución de las reclamaciones por parte de este órgano, en el sentido de reemplazar o subsanar (defectos en el procedimiento o la debida consideración de las observaciones), dejar sin efecto la decisión de la Comisión de Evaluación, incorporar nuevas condiciones exigencias e impactos a la resolución de calificación ambiental, no puede tener otro propósito que «resguardar el medioambiente». Así las cosas, el director ejecutivo o el Comité de Ministros no solo podrán:

Negar lugar, rechazar o establecer condiciones o exigencias a la decisión impugnada por su intermedio sino que, además, examinar aspectos de mérito de la misma según fuere el caso, analizando para ello aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia, *teniendo siempre en vista el bien jurídico protegido, cual es el medio ambiente* (considerando undécimo, Corte Suprema, causa rol 32.368-2014, sentencia de 2015; el énfasis es nuestro).

En efecto, el alcance de las potestades del Comité de Ministros debe entenderse en coherencia con el objetivo de la evaluación ambiental y, en este sentido, determinar si el proyecto se ajusta o no a la normativa ambiental y, por lo tanto, si este considera medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas en relación con los impactos ambientales identificados. Es en virtud de dicho propósito que el Comité de Ministros podrá sustituir por completo el acto impugnado o bien, complementarlo (causa rol 32.368-2014):

Lo anterior no es más que la concreción del régimen recursivo establecido en el procedimiento de evaluación ambiental previsto en la Ley 19.300 que, si bien entrega competencias específicas y determinadas a la Comisión de Evaluación Ambiental en relación a la evaluación técnica ambiental del proyecto sometido a su conocimiento, establece, a su vez, recursos que pueden ser ejercidos por el titular del proyecto y por los observantes, cuyo conocimiento se radica en el Comité de Ministros, quien debe resolver las materias propuestas teniendo en consideración, como se señaló, el objetivo central del procedimiento, que no es otro que *establecer si determinado proyecto se ajusta a la normativa ambiental, determinando, en el caso de un estudio de impacto ambiental, si este se hace cargo de los impactos generados a través de las medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. Justamente, por esta razón es que el legislador entrega amplia competencia al Comité de Ministros, órgano que, según se expuso, no solo puede sustituir por completo la motivación del acto administrativo, sino que también puede complementarlo* (considerando quinto, rol 8.573-2019, caso Cerro Colorado).

Lo anterior tiene relación con la necesidad de respetar el principio rector del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual consiste en «el principio preventivo» que «pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales», como un modo de no continuar con la gestión ambiental que primó en nuestro país antes de la dictación de la Ley 19.300, «en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos» (Mensaje de la Ley 19.300). Es en ese marco que el legislador creó los instrumentos de gestión ambiental, entre los cuales se encuentra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El resguardo de los derechos del reclamante y reclamado

Con relación al rol de tutela que ejerce el Comité de Ministros por sobre las decisiones del Servicio de Evaluación Ambiental, que según la doctrina busca «evitar abusos y preservar el interés nacional en el ámbito de los intereses locales o técnicos» (Benítez Ureta, Carrasco Quiroga y Herrera Valverde, 2014: 354), la Corte Suprema ha subrayado la necesidad de resguardar un trato igualitario para el titular del proyecto y los terceros que participaron formulando observaciones. En este sentido, la Corte Suprema sostiene que el Comité de Ministros debe brindar:

Una igual protección de los derechos de las personas que recurren ante él como de quienes puedan verse afectados por sus decisiones, incluyendo un justo y racional procedimiento ante dicho órgano. Para ello, tanto las reclamaciones del responsable del proyecto como de quienes participaron en el proceso de participación ciudadana deben recibir el mismo trato (rol 6563-2013, considerando vigesimosegundo, 17 de enero de 2014; el énfasis es nuestro).

En el caso de los terceros que formularon observaciones, esto significa respetar su derecho a participar, reconocido en la Ley 19300 y reforzado por el Acuerdo de Escazú, cuyo contenido ha sido desarrollado por la justicia especializada (Moraga Sariego, 2017). En esta materia, podemos recordar la interpretación realizada por el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago respecto a los «derechos de acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuestas fundadas en ellas» (rol R-35-2014, sentencia dictada el 18 de febrero de 2016), consagrados en el artículo 30 bis de la Ley 19.300, que, a su juicio, exige que los antecedentes del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental se encuentren en el expediente de evaluación y que cumplan ciertas características. Este último punto dice relación con el tipo de información contenida en el expediente de evaluación, la cual debe ser: i) completa y precisa; ii) autosuficiente, evitando reenvíos genéricos al estudio o declaración de impacto ambiental; iii) clara, tanto en el lenguaje como en la redacción; iv) sistemática, evitando alterar las observaciones presentadas; y, por último; v) independiente de la opinión del titular (Moraga Sariego, 2017: 192).

Lo anterior es importante para efectos de que la autoridad ambiental y los terceros cuenten con la misma información al momento de fundar su decisión, en el caso de la autoridad ambiental, y de formular observaciones, en el caso de los terceros. Si se omite información en el expediente de evaluación o no se cumple con alguna de las características antes enunciadas, la justicia especializada ha considerado que «los derechos de acceso y conocimiento al expediente», consagrados en el artículo 30 bis de la Ley 19.300, se encontrarían vulnerados y, con ello, el derecho a participar en razón de la imposibilidad de los terceros de efectuar sus observaciones (Moraga Sariego, 2017: 192).

Conforme a lo expuesto, el conocimiento de las reclamaciones administrativas, por parte del Comité de Ministros deberá respetar los estándares de la participación ciudadana que se imponen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los cuales se pueden resumir como siguen: i) no es posible realizar un real proceso de participación ciudadana sin la información suficiente; ii) no basta con que las observaciones sean respondidas en la resolución de calificación ambiental, sino que deben ser consideradas durante todo el proceso de evaluación de impacto ambiental; iii) las respuestas no se pueden limitar a transcribir las observaciones o comentarios del titular u organismos sectoriales; iv) la indebida consideración de las observaciones puede dar lugar a la nulidad de la resolución de calificación ambiental (Moraga Sariego, 2017: 194).

Lo anterior significa que, en caso de que el Comité de Ministros decida subsanar errores cometidos en el procedimiento de evaluación ambiental, no podrá en esta etapa (recursiva) incorporar aspectos susceptibles de ser objeto de la participación ciudadana, como, por ejemplo, la identificación de nuevos impactos o medidas de compensación, mitigación o reparación, respecto de aquellos. Por ello, es importante considerar que el alcance del ejercicio de las competencias del Comité de Ministros debe tomar en cuenta los límites de la discrecionalidad administrativa. Lo contrario nos podría conducir a una confusión, en el sentido de homologar el proceso de evaluación ambiental con la etapa recursiva en sede administrativa, sin que en esta última se tengan a la vista las garantías para los terceros, como lo es el derecho a participar.

En este sentido se sostiene que la evaluación ambiental:

Debe realizarse en el SEIA [Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental], donde se ha procurado que existan garantías para efectuar observaciones ciudadanas y estudiar técnicamente los impactos (incluso más de una vez), lo que se realiza con la participación de la comunidad afectada y de los diversos órganos con competencia ambiental (Leyton y Tapia Alvear, 2016: 268).

Principio de congruencia

Una parte de la doctrina nacional sostiene que el ejercicio de potestades del Comité de Ministros debe siempre mantener un límite de coherencia entre lo resuelto en la reclamación y la evaluación ambiental en su conjunto, así como con el objetivo de la reforma ambiental introducida el 2010 por la Ley 20.417, que buscó «aclarar, delimitar e incluso acotar los márgenes de discrecionalidad administrativa tanto a nivel regional —Comisión de Evaluación Ambiental— como de los órganos revisores: director ejecutivo o Comité de Ministros» (Leyton y Tapia Alvear, 2016: 269). Este principio llama a mantener una «conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final, de modo que no se resuelvan en definitiva cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados» (Cordero, 2015: 374).

El respeto del principio de congruencia se relaciona con la necesidad de resguardar el bien jurídico «medioambiente» y los derechos del reclamante y reclamado, tratado antes. En efecto, el Comité de Ministros debe conocer y revisar las reclamaciones a la luz de la información contenida en el expediente de evaluación, como una manera de alcanzar el objetivo perseguido por el reclamante de resguardar el adecuado ejercicio de sus derechos como administrado y eliminar algún perjuicio que puede estar sufriendo (Insunza, 2014: 413). Lo anterior significa que la actuación del Comité de Ministros tiene un límite: el de resolver el recurso administrativo con base en hechos esgrimidos y acreditados en el expediente administrativo llamado a conocer y a revisar (Insunza, 2014: 413).

Tal conclusión se obtiene por la doctrina en el marco del emblemático caso Punta Alcalde, en el cual, a pesar de la identificación que realiza la autoridad ambiental de impactos en materia de aire, durante el procedimiento de evaluación ambiental el titular del proyecto no acompañó antecedentes sino hasta la etapa recursiva. En tal contexto, el principio de congruencia exigiría que, cada vez que el Comité de Ministros identificara un nuevo impacto que no se hubiese acreditado en la etapa de evaluación, rechace el proyecto (sea confirmando o revirtiendo la decisión de la Comisión de Evaluación). De lo contrario, se estaría permitiendo que:

El Comité de Ministros evalúe nuevos impactos fuera del procedimiento regular y reglado que conforma la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Se estará asignando a un solo órgano —el referido Comité de Ministros— la labor que en la instancia inferior realizan una serie de autoridades con competencias técnicas que no solo garantizan la coordinación e integración de los distintos componentes del medio ambiente, sino que, además, habilitan la participación de la ciudadanía (Insunza, 2014: 414).

Lo mismo sucedería respecto de la consideración y evaluación por parte de este organismo de nuevas medidas de compensación, mitigación o reparación adopta-

das respecto de impactos no considerados por el titular durante el procedimiento de evaluación.

Conforme a lo expuesto, el respeto del principio de congruencia permitiría el resguardo del bien jurídico protegido por la legislación ambiental y los principios que la inspiran, así como los derechos del reclamante y reclamado, en el marco del procedimiento de evaluación de proyectos y actividades sometidos al SEIA (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental). Al considerar este principio en el ejercicio de sus potestades, el Comité de Ministros contará con un criterio claro de su discrecionalidad administrativa que le permitirá orientar su actuación.

Conclusiones

Así las cosas, es posible determinar, sobre la base de la jurisprudencia y doctrina nacional mayoritaria, los contornos de las potestades del Comité de Ministros para conocer de las reclamaciones de los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la Ley 19.300 que deben considerar, por una parte, el contenido de las mismas y, por otra, sus límites.

En cuanto al contenido de las potestades del Comité de Ministros, las podemos sintetizar del modo siguiente:

1. Potestad para revisar la juridicidad, mérito, oportunidad y conveniencia de las condiciones o exigencias impuestas por la resolución de calificación ambiental.
2. Potestad para revisar la juridicidad, mérito, oportunidad y conveniencia de los fundamentos de la resolución de calificación ambiental respecto de las observaciones que no hubieren sido debidamente consideradas.
3. Potestad para controlar la legalidad y mérito técnico de la resolución que realice la revisión de la resolución de calificación ambiental conforme al artículo 25 quinquies.
4. Potestad para modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado que originalmente, aprueba, rechaza o rechaza con condiciones, el proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
5. Potestad para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicando, si lo estima necesario, condiciones o exigencias que, a su juicio, resulten idóneas o adecuadas para lograr los objetivos propios de la normativa de protección medioambiental, que incluyan entre ellas, medidas de mitigación o compensación que tiendan a la consecución de ese fin y, especialmente, a la salvaguardia del medioambiente y de la salud de la población que podrían ser afectados por el respectivo proyecto.
6. Potestad para rechazar un proyecto inicialmente aprobado o aprobado con condiciones y exigencias, e incorporar nuevos impactos.

7. Potestad para dictar por sí mismo el acto de reemplazo.
8. Potestad para ordenar que se corrijan por la Administración o por el interesado, los vicios que advierta en el procedimiento, fijando plazos para tal efecto.

En cuanto a los límites, identificamos los siguientes elementos, descritos en este análisis. Se trata de:

1. El bien jurídico protegido por la legislación ambiental.
2. El resguardo de los derechos del reclamante y reclamado.
3. El principio de congruencia.

Referencias

- BENÍTEZ URETA, Rodrigo, Edesio Carrasco Quiroga y Javier Herrera Valverde (2014). «Naturaleza jurídica y potestades del Comité de Ministros en conformidad a la Ley 19.300». *Revista Actualidad Jurídica*, 30: 347-372.
- CARRASCO QUIROGA, Edesio y Javier Herrera Valverde (2014). «La interpretación de la resolución de calificación ambiental». *Revista Chilena de Derecho*, 41 (2): 635-671.
- CORDERO, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2.^a ed. Santiago: Thomson Reuters.
- INSUNZA, Ximena (2014). «Punta Alcalde: El riesgo de extender los límites». *Anuario de Derecho Público*, 1: 393-422.
- LEYTON, Patricio y Claudio Tapia Alvear (2016). «Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema sobre el proyecto Modificación Puerto Punta Totoralillo: Análisis crítico a la luz de la deferencia técnica». *Revista de Derecho Ambiental*, 4 (6), 2016: 257-273.
- MORAGA SARIEGO, Pilar (2017). «La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental». *Revista Derecho del Estado*, 28: 177-198.
- . (2012). «Principio 10 y desarrollo eléctrico: Participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 39 (2): 291-317.

Agradecimientos

Agradecimientos a los proyectos CR2 (Anid/Fondap/1522A0001) y al proyecto Fondecyt regular 2022, 1221378.

Sobre la autora

PILAR MORAGA SARIEGO es profesora titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, directora del Centro de Derecho Ambiental y subdirectora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia de la Universidad de Chile. Es abogada de la Universidad de Chile, magíster en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lille en Francia y doctora en Derecho por la misma universidad. Su correo electrónico es pmoraga@derecho.uchile.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-8847-8559>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)