**Proyecto de ley por el cual se elimina el Comité de Ministros como instancia evaluadora de proyectos o actividades sometidos al procedimiento de calificación ambiental**

---

## I.- Fundamentos

La ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en su artículo 10°, dispone que los proyectos o actividades que sean susceptibles de causar impacto ambiental, deberán someterse a un sistema de evaluación. En tal sentido, exige que las inicitivas requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan, a lo menos, uno de los efectos contemplados en el articulo 11° del citado cuerpo legal, tales como riesgos a la salud de la población, impacto significativo sobre la cantidad y calidad de los recursos renovables, alteración de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, localización en áreas protegidas y alteración del valor paisajístico o turístico, entre otros.

En efecto, ambos artículos nos permiten establecer de modo detallado, los parámetros sobre los cuales determinar qué proyectos o actividades deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y cuáles de estos -según los efectos que puedan generar-, deben hacerlo mediante la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental. Este instrumento de gestión debe contemplar la descripción del proyecto o actividad; de la línea de base -que deberá considerar todas las iniciativas que cuenten con resolución de calificación ambiental, aun cuando no se encuentren operando-; de los efectos que dan origen a la necesidad de efectuar el Estudio; de la predicción y evaluación del impacto del proyecto o actividad; de las medidas que se adoptarán para eliminar o mitigar los efectos adversos y las acciones de reparación que se realizarán; entre otras consideraciones. De esta manera, podemos convenir que el referido Estudio realiza una evaluación integral y detallada del proyecto, de sus efectos y de las medidas que se adoptarán para la prevención, minimización o reparación de los efectos adversos cuando sea procedente.

Por otra parte, y en aquello que dice relación directamente con el procedimiento administrativo propiamente tal, la actual legislación dispone que, en contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo del Servicio de

Evaluación Ambiental (SEA). Asimismo, señala que la calificación efectuada por la Comisión de Evaluación, cuando rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, puede ser impugnada a través de un recurso de reclamación ante el comité integrado por los ministros del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y los ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. De lo resuelto en esta instancia se puede reclamar, dentro del plazo de treinta días contados desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de la referida ley, tal como lo contempla el inciso cuarto de su artículo 20°.

De ser favorable la evaluación, se certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. Dicho certificado establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquellas bajo las cuales se otorgarán los permisos que, de acuerdo con la legislación, deben emitir los organismos del Estado. Como consecuencia de dicho proceso, se deberá concluir con una resolución que califique ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.

No obstante, nuestra legislación ambiental contempla la posibilidad de que dicha Resolución de Calificación Ambiental pueda ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones. En el mismo sentido, el acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20 de la ley N°19.300.

De lo anteriormente descrito, podemos concluir que en nuestra legislación ambiental existe un proceso riguroso de calificación, revisión y ponderación de lo resuelto, donde se encuentra previamente determinado y con exactitud, cuáles son aquellos proyectos que deben ingresar al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo qué circunstancias lo deben hacer y, por último, el procedimiento al cual deberán someterse.

**Participación de la comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental**

Conforme a lo establecido en el artículo 27° de la ley Nº19.300, cualquier persona, natural o jurídica, podrá imponerse del contenido del proyecto y del tenor de los documentos acompañados. En esa línea, el mismo SEA undica que *"la participación de la comunidad o participación ciudadana es fundamental dentro de la evaluación ambiental, porque permite que las personas se informen y opinen responsablemente acerca del proyecto o actividad, como también, que obtengan respuesta fundada a sus observaciones*"[1].

En efecto, la ley N°19.300 establece, en el marco de la participación de la comunidad, lo siguiente: 1) Que mientras dure el período de participación ciudadana, el Servicio de Evaluación Ambiental establecerá mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental; 2) Las observaciones que presente la comunidad serán consideradas por el Servicio de Evaluación Ambiental o el Director Ejecutivo (en el caso de un proyecto interregional), en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), la que será notificada a quienes hubieren formulado observaciones y, además, estarán disponibles también, 5 días antes de la calificación del proyecto en el sitio web de dicho Servicio.

Al respecto, cabe mencionar que existe una instancia de reclamación, donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no tuvo una respuesta satisfactoria, puede presentar un recurso de reclamación, dentro del plazo de 15 días, para los proyectos ingresados antes del 26 de enero del 2010, y de 30 días para los proyectos ingresados en forma posterior a la fecha indicada. Los plazos se cuentan desde que se notificó con la RCA al observante.

Teniendo en cuenta lo contemplado en nuestra legislación ambiental, el procedimiento facilita, en los hechos, la participación ciudadana, pudiendo la comunidad acceder a la información ambiental respectiva, tanto de los proyectos como actividades que busquen desarrollarse. En este sentido, existen derechos tanto para el acceso y conocimiento de la evaluación, como para poder formular observaciones y obtener respuestas fundadas de las mismas, estando obligado, por último, el SEA a establecer mecanismos que faciliten la participación y su consideración en la respectiva evaluación.

---

[1] Participación ciudadana. Servicio de Evaluación Ambiental. Disponible en: https://www.sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/participacion-ciudadana

**Comité de Ministros**

La instancia del Comité de Ministros fue incorporada por el artículo primero, N°25, letra a) de la ley N°20.417, provisto de potestades públicas para resolver los recursos de reclamación establecidos en los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la misma ley. Como tal, puede conocer y resolver los recursos de reclamación que se presenten en contra de las resoluciones de la Comisión de Evaluación, que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, cuando estos sean presentados por el responsable del proyecto o por las personas que hubieren formulado observaciones al EIA y que estimaren que sus observaciones no han sido consideradas, en conformidad al artículo 29 de la ley N°19.300.

En cuanto a su naturaleza jurídica, cabe señalar que nuestro ordenamiento jurídico no lo define, motivo por el cual es necesario recurrir a sus elementos y composición, para efectos de poder determinar a ciencia cierta qué es. En efecto, la doctrina[2] respecto a esta materia ha indicado que los elementos que configuran los servicios públicos son aquellos que dicen relación con su terminología (naturaleza), finalidad, patrimonio, bienes, régimen jurídico, trabajadores, actos que emite, régimen de control, responsabilidad y representación. De esta manera, una primera aproximación nos lleva a concluir que el Comité de Ministros no constituye un servicio público, por cuanto carece de la mayoría de los elementos necesarios para ser configurado como tal, o bien no se encuentran estos determinados propiamente tal, sumado a que nuestra legislación no lo contempla de esa forma.

Por lo pronto, desde ya podemos señalar que dicho Comité, no forma parte de la Administración descentralizada del Estado, toda vez que no constituye una personalidad jurídica propia, motivo por el cual no es necesario extenderse en tal supuesto. Tampoco forma parte de la Administración centralizada, al no ser un órgano propiamente tal, sino que, en efecto, la reunión de órganos de la Administración centralizada del Estado, como lo son los Ministros de Estado, con el único objeto de conocer proyectos en la manera ya descrita con anterioridad.

Su configuración como ya se señaló, se caracteriza por la reunión de diversos ministerios, siendo estos los que cuentan con un patrimonio, bienes, régimen jurídico y que, en consecuencia, actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco, no así el Comité, el cual, en los

[2] SOTO KLOSS, Eduardo (2012): Derecho Administrativo. Temas Fundamentales. Tercera edición. (Editorial Abeledo Perrot), 966 pp.

hechos, y como ya se señaló, supone la reunión de dichos ministerios con el objeto exclusivo de pronunciarse respecto de un determinado proyecto.

Con todo, y en lo que a la competencia atribuida por ley al Comité se refiere, esta radica en la revisión de la juridicidad de las resoluciones emitidas por la Comisión de Evaluación, cuyas decisiones y análisis obedecen, en su mayoría, a razones políticas, tal como la experiencia lo ha demostrado.

Por consiguiente, el Comité puede calificar un proyecto de manera favorable o desfavorable con total amplitud, contrariando así en lo fundamental, lo decidido por nuestra autoridad en materia ambiental, cuestión que es perjudicial por dos motivos principales. Un primer motivo dice relación con la influencia y preponderancia de factores políticos al momento de abordar la calificación de un proyecto, lo que ha quedado de manifiesto con el reciente rechazo al "Proyecto Minero Portuario Dominga", el cual contaba con calificaciones técnicas favorables por parte de la autoridad ambiental, así como con una amplia base de apoyo por parte de los ciudadanos de La Higuera, comuna donde se pretende ejecutar la iniciativa.

Lo anterior adquiere aun más relevancia si analizamos quienes son los ministros de Estado que conforman este Comité y, en consecuencia, que intervienen en la respectiva calificación. En este sentido, el exministro Marcelo Mena, quien presidió dicho Comité en su calidad de ministro de Medio Ambiente, plantea a modo de pregunta *"¿qué hace un ministro de Economía o de Minería tomando este tipo de decisiones? Es el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) el que debería ser fortalecido para que tome las decisiones de este tipo*"[3], agregando que ratifica la idea de que sus decisiones son más bien de índole política *"por cuanto pocas veces el Tribunal Ambiental ha considerado la decisión del Comité de Ministros para la evaluación de proyectos, sino más bien se funda en los antecedentes técnicos"*.

En línea con lo anteriormente señalado, el profesor Ricardo Irarrazabal, quien fuese Subsecretario de Medio Ambiente y Director del Servicio, ha planteado que *"resulta esencial que la Comisión para la Reforma Legal del SETA, (…), proponga la eliminación de esta rareza de nuestro ordenamiento (haciendo referencia al Comité de Ministros): la instancia*

[3] Marcelo Mena, exministro del Medio Ambiente: "El Comité de Ministros debería desaparecer". Disponible en: https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/marcelo-mena-exministro-del-medio-ambiente-el-comite-de-ministros-deberia-desaparecer/7VPCEY3LZJA3PEA3DKEWG4CWYI/

*política en la evaluación ambiental de proyectos. Las reclamaciones (deben ir), directamente al Tribunal Ambiental"*[4].

De esta manera, podemos encontrar visiones de actores que han representado gobiernos de distintos sectores políticos y que han ejercido altos cargos en materia ambiental, planteando derechamente la eliminación del referido Comité.

Un segundo motivo dice relación con la incerteza jurídica que esta instancia genera en el desarrollo de proyectos en nuestro país, a causa de la posibilidad de cambiar la decisión del órgano calificador, el cual posee las competencias técnicas para evaluar de mejor manera cada proyecto. En efecto, y a propósito de la facultad de tomar una decisión en consideración a elementos no tenidos en cuenta por la institucionalidad ambiental, el profesor Luis Cordero ha señalado que la "*(…) respuesta en tal caso me parece que es negativa y excede la regla de resolución de los recursos. La verdad es que en este caso no es que se produzcan diferencias de apreciación (legalidad – oportunidad) sobre un mismo expediente administrativo, que admita una nueva revisión en base a los mismos antecedentes. Sino que, por el contrario, los hechos debatidos son distintos en un lugar que, en otro, porque hay algo (la medida de compensación ofrecida) que no formó parte de la evaluación original. En tal caso, la decisión excede los ámbitos del recurso administrativo y revive ficticiamente la evaluación original.*". En otras palabras, la decisión adoptada, en los hechos, puede ser fundamentada con antecedentes nuevos o distintos a los que tuvo presente la Comisión de Evaluación respectiva, rompiéndose con el principio de congruencia existente en la materia.

Del mismo modo, han sido reiterados los casos en los cuales diversos proyectos, pese a obtener resoluciones favorables por parte de nuestra autoridad ambiental han sido desechados por las autoridades políticas de turno. Solo a modo de ejemplo, podemos hacer referencia al caso de "Los Pumas", en el cual "*el Estado, a nivel regional lo aprueba y le otorga su RCA, la cual recibe un Recurso de Protección que termina con su anulación por parte de la Corte de Arica. Luego el Estado defiende la RCA otorgada y obtiene que la Corte Suprema deje sin efecto la sentencia de la Corte de Arica. Finalmente, el mismo Estado, a través del Comité de Ministros, deja sin efecto la RCA, en esta suerte de esquizofrenia estatal"*[5].

---

[4] Vicedecano Ricardo Irarrázabal: ¡El Comité de Ministros ha vuelto! Disponible en: https://derecho.uc.cl/en/noticias/derecho-uc-en-los-medios/15785-vicedecano-ricardo-irarrazabal-iel-comite-de-ministros-ha-vuelto

[5] Idem.

Por último, y como grave consecuencia que ha tenido el actuar del Comité, este se ha vuelto, en los hechos, en una nueva instancia de evaluación de los proyectos ambientales, lo cual atenta de modo aun más notorio contra la certeza jurídica en la materia. Lo anterior es perjudicial, por cuanto *"la evaluación se lleva a nivel regional, donde la "carga de la prueba" la tiene el titular: presentación del Estudio y de las Adendas, en que el titular "propone" medidas, las cuales se juzgan apropiadas o no. En la instancia Comité de Ministros, y desde una óptica de supervigilancia, la "carga de la prueba" la tiene el Comité: puede solicitar informes de terceros "de acreditada calificación técnica", tal como lo establece la ley. El Titular no tiene la oportunidad de presentar nueva información o proponer nuevas medidas, las cuales en contraste si pueden ser impuestas por el Comité. Desde este punto de vista, el titular, si no cuenta con la venia política del Comité, es poco lo que puede hacer para evitar un rechazo. Por ello, yerra el Comité al extrapolar las causales de rechazo de proyectos, propias de la evaluación regional, a la instancia del Comité, ciado su rol de tutela"*[6].

En tal contexto, y con el fin de mejorar y aumentar las oportunidades de desarrollo de la población a través de grandes proyectos de inversión, surge la necesidad de revisar el actual procedimiento de evaluación ambiental de manera de evitar dilaciones innecesarias y obstáculos en la tramitación de iniciativas que cumplen con la normativa vigente y con la recomendación del SEA, pero que, por motivos de índole político, no logran avanzar, afectando las expectativas de muchos chilenos que ven en este tipo de inversiones una valiosa opción de empleo, específicamente en lugares con altos niveles de desempleo y un acceso limitado al mercado laboral.

Sin desconocer que la participación de órganos de diferentes rubros es importante para la calificación ambiental de los proyectos, el factor político en la etapa administrativa del procedimiento y, en particular, el rol del Comité de Ministros como instancia evaluadora, debilita el análisis técnico y, por consiguiente, la ponderación de los costos y beneficios desde un punto de vista objetivo.

---

[6] Vicedecano Ricardo Irarrázabal: ¡El Comité de Ministros ha vuelto! Disponible en: https://derecho.uc.cl/en/noticias/derecho-uc-en-los-medios/15785-vicedecano-ricardo-irarrazabal-iel-comite-de-ministros-ha-vuelto

## II.- Contenido del proyecto

La presente iniciativa tiene por objeto asegurar que el procedimiento de evaluación ambiental responda exclusivamente a un criterio técnico-científico, a fin de que la ideología o agenda política del gobierno de turno no incida, de manera subjetiva, en la votación de proyectos, como ocurre actualmente en el Comité de Ministros. Para tal efecto, se propone que, en el caso de Estudios de Impacto Ambiental, las reclamaciones sean realizadas directamente ante los Tribunales Ambientales, en conformidad al procedimiento ya establecido por nuestra legislación.

## Proyecto de Ley

**Artículo primero.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley Nº19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente:

**1.** Sustitúyase el artículo 20 por el siguiente:

"Artículo 20.- En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. Este recurso deberá ser interpuesto por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta contado desde la interposición del recurso. Contra dicha resolución, procederá la reclamación ante los Tribunales Ambientales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.

Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso precedente, el Director Ejecutivo podrá 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. El reglamento establecerá las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.

En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante los Tribunales Ambientales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.

La resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad.”.

**2.** Intercálase, en el artículo 86, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual segundo a ser tercero:

“La calificación prevista en el inciso precedente deberá ser debidamente fundada en consideración a elementos técnicos conforme a la competencia sectorial de cada integrante de dicha Comisión, según corresponda.”.

**Artículo segundo.-** Sustitúyase, en el numeral 5) del artículo 17 de la ley Nº20.600, que Crea los Tribunales Ambientales, la expresión “del Comité de Ministros” por “de la Comisión de Evaluación”.