



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES Y DE LA  
CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL  
PROGRAMA INTERFACULTADES

---

# **ANÁLISIS DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN INTERPUESTOS A LAS RESOLUCIONES DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÍODO 2016 - 2019**

**Proyecto de grado presentado como parte de los requisitos para optar al grado de  
Magíster en Gestión y Planificación Ambiental**

**FERNANDA PATRICIA BENAVENTE ZOLEZZI**

**Profesora Guía: Dra. Carmen Luz de la Maza Asquet**

**Santiago, Chile**

**2021**

# **ANÁLISIS DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN INTERPUESTOS A LAS RESOLUCIONES DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÍODO 2016 - 2019**

Proyecto de grado presentado como parte de los requisitos para optar  
al grado de magíster en gestión y planificación ambiental

Profesora Guía:

Dra. Carmen Luz de la Maza Asquet

Nota:

Firma

Profesor Consejero:

Dr. Eduardo Astorga Jorquera

Nota:

Firma

Profesor Consejero:

Dr. Enrique Aliste Almuna

Nota:

Firma

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	7
SUMMARY .....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. OBJETIVOS.....	11
2.1 OBJETIVO GENERAL .....	11
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	11
3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	12
3.1 ALCANCE CONSTITUCIONAL .....	12
3.2 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY N° 19.300 .....	13
3.2.1 Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA).....	15
3.2.2 Participación ciudadana (PAC) .....	16
3.3 COMITÉ DE MINISTROS .....	17
3.3.1 Estatuto interno Comité de Ministros.....	18
3.4 RECURSOS DE RECLAMACIÓN (RR).....	19
3.4.1 Conflictos Socioambientales .....	20
4. MATERIAL Y MÉTODOS .....	21
4.1 MATERIALES.....	21
4.2 MÉTODOS.....	21
4.2.1 Objetivo 1: Identificar las características principales de los RR, de los proyectos ambientales asociados y de los resueltos deliberados por el Comité de Ministros. ....	21
4.2.2 Objetivo 2: Caracterizar e indagar si existen patrones en los RR interpuestos y en los resueltos de estos, por parte del Comité de Ministros. ....	22
4.2.3 Objetivo 3: Determinar potenciales zonas geográficas de reclamación interpuestas a las resoluciones de calificación ambiental entre el Período 2016 -2019. ....	23

5. RESULTADOS .....	24
5.1 IDENTIFICACIÓN DE LOS EIA CALIFICADOS COMO APROBADOS O RECHAZADOS .....	24
5.2 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS RR INTERPUESTOS A LOS EIA.....	25
5.2.1 Ubicación y Cantidad de RR interpuestos .....	25
5.2.2 Tipología de los proyectos en donde se han interpuesto RR.....	26
5.2.3 Sujeto que ha interpuesto RR .....	27
5.2.4 Sobre las resoluciones de los RR interpuestos .....	28
5.2.5 Sobre los fundamentos de las resoluciones de los RR interpuestos .....	29
5.2.6 Sobre los componentes / tema ambiental que se reclamaron .....	31
5.2.7 Sobre la condición o exigencia solicitada en los RR interpuestos .....	32
5.3 DETERMINACIÓN DE POTENCIALES ZONAS GEOGRÁFICAS DE RR.....	33
5.3.1 Sobre los conflictos socioambientales .....	35
6. DISCUSIÓN.....	37
7. CONCLUSIONES.....	42
8. BIBLIOGRAFÍA .....	44

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Números de EIA calificados como aprobados o rechazados entre 17 de noviembre 2015 y el 31 de diciembre del 2019 por región y sector productivo. ....	24
Tabla 2: Ubicación y cantidad de RR interpuestos a EIA y proyectos involucrados .....	25
Tabla 3: Recursos de Reclamación interpuestos a EIA según Sector Productivo calificados .....	26
Tabla 4: Total de EIA con RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019 .....	26
Tabla 5: Tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019 según región .....	28
Tabla 6: Tipo de resolución según reclamante entre el Período 2016 - 2019 .....	29
Tabla 7: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante Titular.....	29
Tabla 8: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante comunidades .....	30
Tabla 9: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante Externo entre el Período 2016 - 2019 .....	30
Tabla 10: Concentración ubicación EIA reclamados según región.....	33
Tabla 11: Número de EIA con RR y con conflicto ambiental reconocido por el INDH (2021) .....	35
Tabla 12: Número de EIA con RR y con conflicto ambiental reconocido por el INDH (2021) .....	36

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Instrumento de evaluación del SEIA (Fuente: SEA, 2021) .....	16
Ilustración 2: Porcentaje del tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.....	27
Ilustración 3: Porcentaje del tipo de resolución de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019.....	28
Ilustración 4: Temas de reclamación de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019.....	32
Ilustración 5: Porcentaje de temas de reclamación por tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.....	32
Ilustración 6: Número de temas de reclamación por tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.....	33
Ilustración 7: Potenciales zonas geográficas de reclamación.....	34
Ilustración 8: Número de RR v/s EIA (proyectos) involucrados. ....	35

## RESUMEN

En el marco del desarrollo de una Actividad Formativa Equivalente a Tesis (AFET), se examinó bibliografía, expedientes y estadística de los recursos de reclamación (RR) interpuestos a los estudios de impacto ambiental (EIA) aprobados y rechazados entre el Período 2016 - 2019 en el Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA), con el fin de identificar quién interpone dichos RR, qué tipo de proyectos son reclamados, y dónde se concentran geográficamente dichos recursos.

En el capítulo I, denominado "Revisión Bibliográfica" se identifica el marco jurídico de los RR y del Servicio de Evaluación Ambiental a nivel constitucional, de leyes y estatuto interno; se exponen el sentido y alcance de los principios constitucionales que regulan, desde el punto de vista ambiental, el actuar de los organismos; para terminar con una descripción del derecho a reclamación concedido a la parte que se entiende por perjudicada.

En el capítulo II, denominado "Materiales y Métodos" se describe la metodología diseñada para responder a cada uno de los objetivos; (1) la identificación de las características principales de los RR, de los proyectos ambientales asociados y de los resueltos deliberados por el Comité de Ministros, (2) la caracterización e indagación de patrones en los RR interpuestos y en los resueltos de éstos, por parte del Comité de Ministros, y (3) la determinación de las potenciales zonas geográficas de reclamación interpuestas a las resoluciones de calificación ambiental.

En el capítulo III "Resultados", se presentan la identificación de los EIA calificados y aprobados en el periodo establecido, junto con la identificación y caracterización de los RR interpuestos, basándose en las variables que se concibieron como características principales (e.g. Ubicación del proyecto, Tipología del proyecto, Sujeto que interpone el RR, Resolución del RR, Fundamento de la resolución del RR, Componente ambiental el cual se encuentra en reclamación y Condición o exigencia solicitada en la reclamación).

En el capítulo IV "Discusión", se analiza la caracterización realizada en el capítulo III y se evalúa la conformidad del procedimiento de los RR hacia los EIA y los efectos ciudadanos que han tenido los proyectos calificados en el periodo establecido. Por último, en el capítulo V, "Conclusiones" se realizan algunas reflexiones en torno a la naturaleza y rol que esta herramienta de gestión ambiental (SEA) brinda y debe jugar en su propósito fundamental, que no es otro que la protección ambiental.

Palabras clave: Recursos de reclamación, Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Comité de Ministros

## SUMMARY

This dissertation examines the claim resources (CR) associates to the Environmental Impact Assessments (EIA) approved and rejected between 2016 - 2019, in order to identify parties and institutions behind those complaints, project typology claimed, and geographic patterns.

In Chapter I, entitled "Bibliographic Review", the legal framework that regulates the CR and the Environmental Assessment Service (SEA) at constitutional level is identified, as well as related laws, internal statutes, and goals of the mains Chilean environmental regulators.

The methodology designed to respond to each of the proposed objectives is described in the entitled "Materials and Methods" (Chapter II): (1) Identification of the main characteristics of the CA, the associated environmental projects and the resolutions deliberated by the Committee of Ministers. (2) Characterization of the CR and their resolutions, (3) Determination of geographical patterns associates to CR.

In Chapter III, entitled "Results", the EIAs and related CR between 2016 – 2019 are presented, as well as the categorical variables used for the pattern recognition, such as Project location, Project typology, Party or Institution behind the complaint, CR Resolution, Legal Resolution base, Environmental component claimed and Condition or requirement requested.

In Chapter IV "Discussion", the characterization carried out in Chapter III is analyzed and the conformity of the CR procedure towards the EIA and the citizen effects that the qualified projects have had in the established period is evaluated. Finally, in chapter V, "Conclusions" some reflections are made about the nature and role that this environmental management tool (SEA) provides and should play in its fundamental purpose, which is none other than prevention in protection environmental.

Keywords: Claim resources, Environmental Assessment Service (SEA), Committee of Ministers



## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2010 entró en vigencia la Ley N° 20.417 la cual actualiza la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, creando una nueva institucionalidad ambiental, junto a una modificación de algunas normas que regulan el Servicio de evaluación ambiental (SEA) de Chile. En su artículo N° 81, establece que él SEA debe administrar el Sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) e interpretar administrativamente las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica de cada proyecto y que participaron de la evaluación ambiental de este.

En el artículo N°86, se establece que los proyectos serán calificados por una Comisión presidida por el Intendente e integrada por Secretarios Regionales Ministeriales (Ley N°19.300). Adicionalmente a lo anterior, se establece un tercer actor involucrado en la deliberación de las RCA, el Comité de Ministros, el cual posee como única y exclusiva función resolver los Recursos de reclamación (RR) que se presenten en contra de las RCA, en conformidad a lo dispuesto artículos N°s 20, 25 quinquies y 29 (Ley N° 19.300). En este espacio de deliberación, Guilloff (2011) indica que para aprobar o rechazar una RCA el Comité de Ministros debe considerar sólo las políticas ambientales, y en específico las observaciones que emanan de las autoridades sectoriales con competencia en materia ambiental. Desde esa perspectiva, si en las deliberaciones de este Comité no se aplican ambas visiones (política ambiental y observaciones autoridades sectoriales), se podría generar una segunda salida para obtener mediante esta instancia, permisos que la regulación sectorial no ha otorgado.

Se entiende como RR a los medios que la ley concede a la parte que se cree perjudicada por una resolución, con el objetivo de que esta resolución sea modificada o dejada sin efecto (Mandiola, S.A). Las reclamaciones ante el Comité de Ministros proceden cuando 1) se está en contra de las resoluciones que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un EIA (artículo N°20); 2) se requiera realizar la revisión de una RCA de acuerdo al artículo N°25 quinquies; y 3) en el caso que personas (naturales o jurídicas) hubieren formulado observaciones al EIA y estiman que sus observaciones no han sido consideradas, en conformidad al artículo N°29.

Al ingresar al centro de documentación del SEA, se encuentra la lista de todos los EIA que tienen un RR interpuesto. Sin embargo, existe una carencia en el análisis de estos. Información sumamente relevante para entender el bullado cuestionamiento al accionar del SEA; pues a ojos de la ciudadanía, las decisiones adoptadas de ciertos proyectos carecen de

legitimidad<sup>1</sup>. Por lo tanto, el análisis de los RR viene a respaldar o fundamentar este cuestionamiento social que juega un rol fundamental en una correcta gestión ambiental<sup>2</sup>. Es en este contexto, es que la siguiente investigación busca caracterizar los RR interpuestos a las resoluciones de calificación ambiental, y de los resueltos por parte del Comité de Ministros, entre el Período 2016-2019, con el objetivo de responder interrogantes como ¿Quiénes son los que interponen los RR?, ¿Existe una tendencia geográfica en donde se concentran? o ¿Existe una tendencia en el tipo de proyecto reclamado?

Para concretar lo anterior, se analizaron las sesiones que ejecutó el Comité de Ministros en el período 2016 - 2019; detallando las características principales de los RR, de los proyectos ambientales asociados y de los resueltos deliberados; analizando e identificando si existen patrones en los RR y determinando potenciales zonas geográficas de reclamación.

---

<sup>1</sup> Noticias sobre la legitimidad del SEA:  
<https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/07/01/Expectativas-frustradas-las-nuevas-modificaciones-al-Sistema-de-Evaluacion-de-Impacto-Ambiental.aspx>  
<https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/modernizacion-del-seia/2019-07-01/181956.html>  
<https://www.elmostrador.cl/tv/archivo-tv/2016/01/28/miradas-legitimidad-de-los-proyectos-de-inversion-y-seia-por-flavia-liberona/>

<sup>2</sup> Jorge Bermúdez Soto, Manual de Derecho ambiental chileno, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 2001, p. 137, define gestión ambiental del siguiente modo: *"Entendemos por gestión ambiental el conjunto de acciones destinadas a administrar el medio ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable"*

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL**

Analizar los recursos de reclamación interpuestos a las resoluciones de calificación ambiental, y los resueltos por parte del Comité de Ministros, entre el Período 2016 -2019.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Identificar las características principales de los recursos de reclamación, de los proyectos ambientales asociados y de los resueltos deliberados por el Comité de Ministros.
2. Caracterizar e indagar si existen patrones en los recursos de reclamación interpuestos y en los resueltos de estos, por parte del Comité de Ministros.
3. Determinar potenciales zonas geográficas de reclamación interpuestas a las resoluciones de calificación ambiental

### 3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

#### 3.1 ALCANCE CONSTITUCIONAL

El término *constitución*, corresponde a la norma interna más importante de un Estado de derecho soberano. Por lo tanto, la Constitución es la norma jurídica, de más alto rango en el ordenamiento jurídico de una sociedad y está destinada a regular los aspectos fundamentales de la vida política (BCN, S.A).

Desde el punto de vista ambiental, Bermúdez (2016) declara que por Constitución Ambiental debe entenderse aquel conjunto de disposiciones constitucionales que expresa, por la vía del establecimiento de un derecho, de una limitación o de un deber estatal, la protección ambiental.

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es consagrado como derecho constitucional en el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución chilena; inciso que aplica a la elaboración de normativas para la regulación de los impactos que afectan tanto a la salud de las personas como en el medio ambiente, en concordancia con el literal 1 en la cual se reconoce y asegura el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica; y en correspondencia con el literal 9 en el cual se reconoce y asegura el derecho a la protección de la salud (Gutiérrez, 2017). En este contexto, la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Por otra parte, el literal 24, establece el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Por lo tanto, sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

Lo anterior comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Por lo tanto, el literal 24 permite la limitación o restricción, a todo aquello que tienda a la conservación del patrimonio ambiental (Gutiérrez, 2017).

Sin embargo, es importante recalcar que respecto a la garantía del artículo 19 la Excelentísima Corte Suprema ha sentenciado que: *“La Carta Fundamental asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, estableciendo el deber del Estado de velar para que ese derecho no sea afectado y el de tutelar la preservación de la naturaleza, autorizando al legislador para establecer restricciones específicas de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”* (Cárcamo,2020).

### **3.2 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY N° 19.300**

El 9 de marzo de 1994, fue publicada la Ley N° 19.300, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.

La Ley N° 19.300, la cual ha sufrido importantes modificaciones desde su entrada en vigencia, fundó la base de la regulación a la protección del medio ambiente en Chile, haciendo coherente la existencia de una regulación legal con los valores, principios y mandatos contenidos en la Constitución, estableciendo en su artículo primero *“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, serán regulados por esta ley sin perjuicio de lo que otras normativas legales establezcan sobre la materia”* (Cárcamo, 2020).

Su última modificación, la Ley N° 20.417, implanta una serie de órganos que constituyen la Institucionalidad Medio Ambiental, la cual la compone el Ministerio del Medio Ambiente, el Comité de Ministros, el Consejo Consultivo del Medio Ambiente a nivel nacional, los Consejos Consultivos Regionales, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales.

El Ministerio del Medio Ambiente, por su parte, es el órgano del Estado encargado del diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa (MMA, 2020).

Los Consejos Consultivos del Medio Ambiente (nacional y regional) son los mecanismos de participación ciudadana que *“se fundan en el Derecho que el Estado reconoce a las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales”*. Estos se encuentran regulados y son los entes que actúan como asesores del Ministerio del Medio Ambiente que buscan profundizar y fortalecer la relación con la sociedad civil y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA<sub>2</sub>, 2020).

El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), es el organismo público que tiene como misión *“contribuir al desarrollo sustentable, la preservación y conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes del país, por medio de la gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, asegurando una calificación ambiental transparente, técnica y eficiente en coordinación con los organismos del Estado, fomentando y facilitando la participación ciudadana en los procesos de evaluación, con el propósito de mitigar, compensar y/o reparar los impactos ambientales significativos”* (SEA, 2020).

A la Superintendencia del Medio Ambiente le corresponde ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley (SMA, 2020).

Por su parte, los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales, *“sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medio ambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”* (Tribunal Ambiental, 2020).

Toda esta reestructuración de la Institucionalidad Medio Ambiental se debe en gran medida, al Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos –OCDE-, respecto al período de evaluación realizado entre 1990-2004, el cual incluyó una serie de recomendaciones al Gobierno de Chile, entre las que destacaban: *“Desarrollar y fortalecer las Institucionales Ambientales en los ámbitos nacional y regional”*. Conjuntamente con ello, hizo un llamado a fortalecer *“la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo, el establecimiento de un órgano de inspección ambiental”* (MMA, 2016).

Adicionalmente a establecer la institucionalidad ambiental, la Ley contiene en un principio (Título I, artículo n°2) un conjunto de definiciones legales, entre las que destacan las definiciones de biodiversidad, contaminación, medio ambiente, conservación del patrimonio ambiental, preservación de la naturaleza, impacto ambiental y daño ambiental. Por otra parte, dota al Estado de instrumentos de gestión ambiental (Título II) para administrar y regular el uso de los componentes del medio ambiente (Fávero, 2015).

Entre los instrumentos de gestión ambiental que establece la Ley son la Educación e Investigación; la Evaluación Ambiental Estratégica; el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; Acceso a la Información Ambiental; las Normas de Calidad Ambiental, Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental y de Emisión; los Planes de Manejo, Prevención y Descontaminación y la Participación Ciudadana (Ley N° 19.300).

Junto con los instrumentos de gestión ambiental, relevante hay que destacar que desde el 2014 el Ministerio del Medio Ambiente ha profundizado el marco regulatorio en materia de emisiones y calidad, introduciendo nuevos instrumentos económicos que contribuyan a disminuir la contaminación tanto por emisiones al aire, como por generación de residuos.

Asimismo, mediante la Reforma Tributaria del año 2014 (Ley N° 20.780) se aprobó la implementación, por primera vez en Chile, de impuestos ambientales (MMA<sub>3</sub>, 2020).

Sobre la responsabilidad por daño ambiental, el cual se encuentra regulado en el Título III, de la ley, es posible evidenciar jurisprudencia sobre determinados hechos para ser reconocidos como daño ambiental o cuando procede sentenciar la ejecución de acciones de reparación (Peña, 2017).

Adicionalmente, es importante recalcar que con la reforma a la Ley N°19.300, llegó a reforzar e integrar la creación de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, la cual rige y dicta el funcionamiento de la Superintendencia del Medio Ambiente.

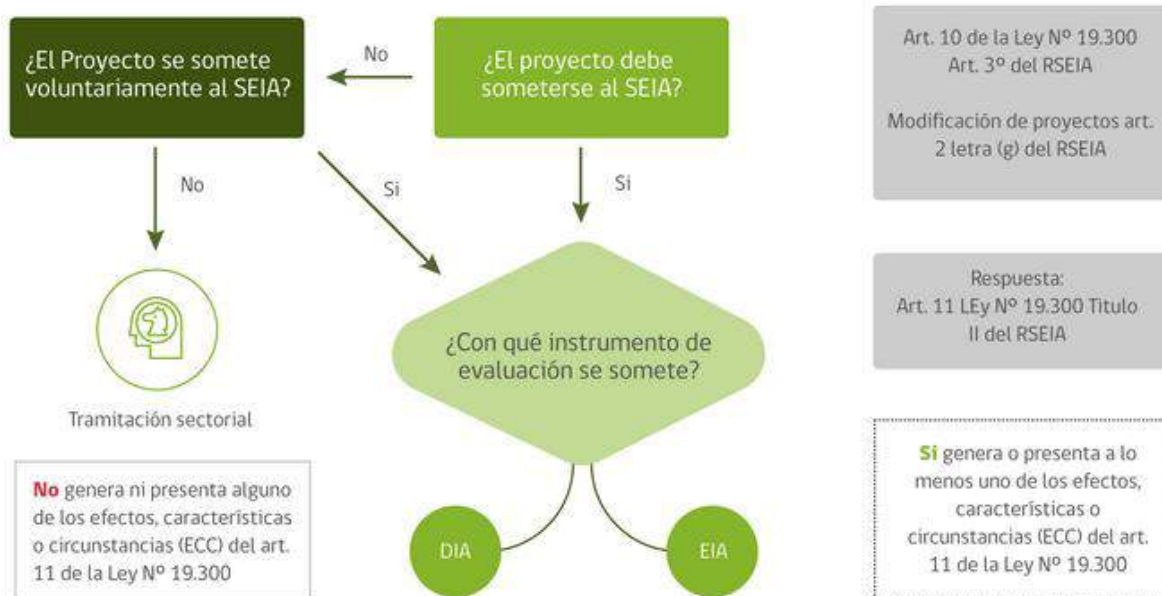
El penúltimo título (título V), establece el Fondo de Protección Ambiental o FPA, fondo concursable de carácter nacional con que cuenta el Estado de Chile para apoyar iniciativas ambientales presentadas por la ciudadanía. Tiene como objetivo financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental (Ley N° 19.300).

Finalmente, el último Título de la Ley N° 19.300, establece la naturaleza, organización y funciones del Ministerio del Medio Ambiente, del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, de los Consejos Consultivos y del Servicio de Evaluación Ambiental (Ley N° 19.300).

### **3.2.1 Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA)**

El SEIA se puede definir como el sistema que evalúa si un proyecto listado en el artículo N°10 de la Ley N°19.300 se ajusta a la normativa ambiental vigente. Se caracteriza por ser un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que permite según la autoridad, determinar antes de la ejecución de un proyecto, si el titular se hace cargo de los potenciales impactos ambientales significativos.

Los titulares que deseen ejecutar un proyecto o actividad enumerado en el artículo N°10 de la Ley N°19.300 deben someterse al SEIA a través de una Declaración de impacto ambiental (DIA), siempre cuando no generen o presenten algún efecto, característica o circunstancia establecidos en el artículo N°11 de la Ley N°19.300. Si estos generan o presentan a los menos uno de los efectos deberá presentar un EIA (Ilustración 1).



**Ilustración 1: Instrumento de evaluación del SEIA (Fuente: SEA, 2021)**

Entre las muchas diferencias establecidas de una DIA y un EIA, la que se refiere a la participación ciudadana (PAC) es de gran importancia ya que la ley faculta a quienes participen en este proceso para presentar recursos administrativos y judiciales en contra de las RCA que obtenga el titular, cuando estimen que sus observaciones no fueron debidamente consideradas. Mientras que en los EIAs la participación es una etapa obligatoria, en las DIAs solo se dará inicio a una PAC cuando ésta sea solicitada de la forma establecida en el Reglamento del SEIA y el proyecto genere “cargas ambientales” (Ley N° 19.300).

### 3.2.2 Participación ciudadana (PAC)

Mirosevic (2011) reflexiona sobre el rol de la participación ciudadana indicando que en el ámbito ambiental es donde tradicionalmente se le ha asignado mayor relevancia, pues responde al concepto de justicia ambiental frente a una distribución equitativa de las externalidades ambientales.

La participación ciudadana, en el ámbito ambiental, se puede llegar a definir como el conjunto de normas que permiten a las personas naturales y jurídicas afectadas, ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones (Mirosevic, 2011); y a pesar que el concepto parece restringir la participación a aquellos que resulten afectados, la participación no debe circunscribirse exclusivamente a los afectados, sino que puede operar también como mecanismo que apunta al interés general.



Dentro del SEIA, la participación tiene como función servir como mecanismo de prevención de conflictos y como una forma de cooperación con la autoridad ambiental. Respecto de lo primero, la participación en la evaluación de impacto ambiental del proyecto permite la conciliación y ponderación de intereses y facilita el entendimiento entre los interesados; y en cuanto al mecanismo de cooperación, la participación de los actores civiles enriquece el procedimiento de evaluación, incorporando aspectos sociales invisibilizados por los organismos técnicos (Mirosevic, 2011).

Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y permitir el acceso a la información ambiental. Por lo anterior, es que la participación ciudadana en el SEIA comprende los derechos a acceder a los expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas (SEA, 2021).

De acuerdo a lo establecido en el título V del RSEIA, para el desarrollo de la PAC, la gestión que el SEA debe desarrollar consiste en “*establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad*”, para ello especifica en su párrafo 2° y 3° el procedimiento a seguir en los EIAs y las DIAs respectivamente.

De forma complementaria, existe una instancia de reclamación, donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación y que crea que ésta no fue bien respondida puede presentar un RR dentro del plazo establecido en el RSEIA.

### **3.3 COMITÉ DE MINISTROS**

El artículo 71 de la Ley N°19.300 crea el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, e indica que será presidido por el Ministerio del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de viviendas y Urbanismo; de Transportes y telecomunicaciones; de Minería, y Planificación.

Este Consejo, en parte, es el antecesor del actual Comité de Ministros, pues este es modificado a través de la Ley N° 20.417 que establece el Comité de Ministros, el cual es integrado por el Ministro del Medio Ambiente, que lo preside, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería.

El Comité de Ministros tiene como única función resolver los RR que se presentan en contra de las RCA que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un EIA, (artículo N° 20 de la Ley N° 19.300); cuando se requiera realizar la revisión de una RCA, de acuerdo al artículo N°25 quinquies de la Ley N° 19.300; y cuando las personas (naturales o jurídicas) que hubieren formulado observaciones al EIA estiman que sus observaciones no han sido consideradas, en conformidad al artículo N°29 de la Ley N° 19.300.

El Decreto Supremo N°40, de 2012, el cual establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEA), en sus artículos 77 a 81, instaura el procedimiento general a seguir frente a las reclamaciones, y la organización y funcionamiento del Comité de Ministros, está regido internamente por el Estatuto establecido y discutido en la Sesión Ordinaria N° 01/2011 del Comité de Ministros y aprobado mediante Resolución Exenta N° 446, de 27 de julio 2011, de la Dirección Ejecutiva del SEA. Posteriormente, y con el objeto de dar mayor eficiencia y celeridad a la tramitación de las solicitudes y recursos administrativos que debe resolver el Comité, se delega en el Director Ejecutivo del SEA, en su calidad de Secretario (Gutiérrez, 2017).

### **3.3.1 Estatuto interno Comité de Ministros**

El Estatuto regula la organización y funcionamiento interno del Comité de Ministros a través de los siguientes siete títulos (RE N°689/2016) los cuales se resumen de la siguiente forma:

- 1. Sobre las funciones y sede del Comité de Ministros:** Sesionará en las oficinas del Ministerio del Medio Ambiente con el apoyo técnico y administrativo de la Subsecretaría de Medio Ambiente.
- 2. Sobre el presidente del Comité de Ministros:** El Ministro del Medio Ambiente será el Presidente del Comité de Ministros y en tal calidad le corresponderá en general presidir las sesiones y dirigir los debates.
- 3. Sobre el secretario del Comité:** El Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental será el Secretario del Comité de Ministros. En tal cargo, actuará como ministro de fe de todas las actuaciones que realice el Comité de Ministros y de los acuerdos que adopte.
- 4. Sobre las sesiones:** El Comité de Ministros sesionará cada vez que sea convocado por el Presidente.
- 5. Sobre los acuerdos:** Toda proposición sobre la cual se deba requerir acuerdo del Comité de Ministros deberá presentarse a votación por medio de un proyecto de acuerdo. Los Acuerdos del Comité de Ministros deberán ser fundados y se adoptarán por mayoría simple de los miembros presentes en la sesión. En caso de empate, lo dirimirá el Presidente.
- 6. Sobre las actas:** El acta de cada sesión deberá contener a lo menos: a) La tabla de los temas tratados, la fecha y lugar de reunión. b) La reseña sucinta de lo tratado en ella, c) Los acuerdos adoptados. d) La reseña sucinta de las proposiciones de acuerdo y sus fundamentos. e) La fundamentación de los acuerdos y la constancia de las inhabilidades expresadas por los integrantes del Comité. Adicionalmente, a

solicitud de cualquier miembro del Comité, se deberá dejar constancia en el acta de las objeciones o reparos que le merezcan los acuerdos.

- 7. Sobre la reforma del estatuto:** El presente Estatuto podrá modificarse con el voto conforme de la mayoría simple de los integrantes del Comité, debiendo encontrarse presentes en la sesión, la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del mismo

### **3.4 RECURSOS DE RECLAMACIÓN (RR)**

Actualmente la participación ciudadana ocupa un lugar destacado en la evaluación ambiental las EIAs. Esto obedece a que la modificación del entorno incide directamente en los y las ciudadanas. Los RR son los medios que la ley concede a la parte que se cree perjudicada por una resolución judicial para que ella sea modificada o dejada sin efecto (Mandiola, S.A). Específicamente el párrafo 8 del DS. N°40/2012 establece las condiciones de los RR, y en su artículo 77 del DS. N°40/2012, establece 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. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité”*.

En materia ambiental el objetivo de los RRs es la revisión de la RCA o parte de ella, cuando se rechace o establezca condiciones o exigencias a un EIA, y cuando las observaciones de la comunidad no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos (Gutiérrez, 2017). Sobre los plazos, los sujetos que interpongan el RR lo deberán realizar dentro un plazo de 30 días contado desde la notificación de la RCA, y su admisión será aceptada a trámite dentro de quinto día de presentado el recurso. Asimismo el Comité, en un plazo fatal de sesenta días contados desde la interposición del recurso, deberá resolver (DS. N°40/2012).

De lo resuelto del RR, se puede reclamar ante el Tribunal Ambiental competente, en un plazo fatal de 30 días, de acuerdo a lo indicado en el artículo 60 de la Ley N°19.300.

Respecto a los sujetos que pueden interponer un RR frente a una RCA, el artículo N°77 (DS. N°40/2012) establece que este puede ser interpuesto por el titular del proyecto o actividad, y el artículo N°78 lo complementa, indicando que también las Comunidades integradas por personas naturales o jurídicas, cuyas observaciones no hubieran sido debidamente consideradas en las RCA, podrán presentar un RR de conformidad a lo establecido. Por lo tanto, si bien el DS. N°40/2012 establece un único RR, es posible, para efectos analíticos, diferenciarlo en dos tipos según la naturaleza del reclamante. El RR del titular, el cual puede interponer el titular del proyecto que considera que ha sido denegado o rechazado injustamente, o bien cuando haya sido aprobado con condiciones o exigencias que estima injustas; y el RR de terceros (Comunidades integradas por personas naturales o

jurídicas) para aquellos que hayan formulado observaciones en la PAC y estimen que éstas no han sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA.

### 3.4.1 Conflictos Socioambientales

EL INDH (2021) define a los conflictos socioambientales como *"disputas entre diversos actores (personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o el Estado), manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales"*. En este contexto, Stamm & Aliste (2014) le entregan la particularidad que estos conflictos son un proceso de largo aliento, más allá de una contingencia determinada. Adicionalmente, agregan que el conflicto es un *"elemento positivo, constitutivo e ineludible en las relaciones sociales"*.

El INDH ha expresado la existencia de numerosos conflictos socioambientales, y es a través del <Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile> donde entrega un catastro, elaborado desde una perspectiva de derechos humanos, sobre las disputas socioambientales que han tenido lugar en el país. Importante es indicar que para ser incorporado en el catastro, el Instituto ha definido que cada conflicto debe cumplir simultáneamente los siguientes criterios (INDH, 2021):

1. **Delimitación:** existencia de una controversia pública respecto a una diferencia de opiniones con el acceso o el uso de recursos naturales, o bien, con impactos sociales y ambientales de las actividades económicas en el territorio donde se localizan.
2. **Partes no difusas:** la disputa ocurre entre dos o más actores que se pueden identificar y distinguir.
3. **Esfera pública y sostenibilidad en el tiempo:** desarrollo, por parte de los actores involucrados, de acciones públicas.
4. **Medios de verificación:** contar con registros del conflicto en medios de comunicación (prensa escrita, televisión, plataformas digitales, etc.)

A enero 2021 la plataforma muestra 118 conflictos, 64 activos, 30 latentes y 24 cerrados a nivel nacional. Todos los casos antiguos como nuevos fueron objeto de un exhaustivo proceso de levantamiento de información (INDH, 2021).

Con relación al origen de los conflictos socioambientales en Chile, Folchi (2001) declara que estos son la consecuencia de la implementación del sistema económico neoliberal impuesto durante la dictadura militar (1973-1989). Adicionalmente, Sabatini (1994) indica la existencia de una relación directamente proporcional entre el nivel de inversión en el territorio y la cantidad de conflictos ambientales.

## 4. MATERIAL Y MÉTODOS

### 4.1 MATERIALES

Los materiales que se ocuparon en esta investigación son:

1. Base de datos del Comité de Ministros, del SEA de Chile y del Instituto Nacional de derechos humanos (INDH).
2. Sistema geográfico de información ArcGis 10.3
3. Procesador de datos Excel

### 4.2 MÉTODOS

La investigación tuvo un enfoque cualitativo y cuantitativo. El análisis cualitativo identificó la naturaleza de los RR y de las decisiones del Comité de Ministros. Mientras, que el análisis cuantitativo determinó si existe correlación entre variables y permitió objetivizar los resultados.

#### **4.2.1 Objetivo 1: Identificar las características principales de los RR, de los proyectos ambientales asociados y de los resueltos deliberados por el Comité de Ministros.**

Para el presente objetivo, referido a la identificación de las características principales de los RR de los proyectos ambientales, se analizaron las sesiones que ha ejecutado el Comité de Ministros entre el Período 2016 - 2019, señalando los RR presentados e identificando los proyectos ambientales asociados. Se entendió por resueltos la determinación o decisión del Comité de Ministro frente a los RR.

Posteriormente, se realizó una matriz de doble entrada, para obtener una visión global e interrelacionada de los RR y para poder contrastar los elementos.

Las variables que se concibieron como *características principales* son las que se enumeraran a continuación, y estas fueron seleccionadas en función de su relevancia e imprescindibilidad en el análisis.

- a) Ubicación (región) del proyecto
- b) Tipología del proyecto
- c) Sujeto que interpone el RR, según lo definido en los artículos N°20 y 29 de la Ley N°19.300 ó artículos N°77 y 78 del D.S N°40 (Reclamante Comunidad o Reclamante Titular o Proponente)
- d) Resolución del RR (Acogido, Acogido parcial, Rechazado, Desistido u Otro)

- e) Fundamento de la resolución del RR
- f) Componente ambiental el cual se encuentra en reclamación
- g) Condición o exigencia solicitada en la reclamación.

#### **4.2.2 Objetivo 2: Caracterizar e indagar si existen patrones en los RR interpuestos y en los resueltos de estos, por parte del Comité de Ministros.**

Posterior a la descripción cuantitativa realizada en el punto anterior a través de la matriz de doble entrada, se analizaron los posibles patrones mediante información proporcionada por estadística descriptiva generada. Adicionalmente, se identificaron todos los EIA calificados en el SEIA como aprobados y rechazados entre el 17 de noviembre 2015 y el 31 de diciembre del 2019.

La fecha anterior se estableció con el objetivo de obtener la caracterización de los posibles proyectos en los cuales el Comité de Ministros pudo haber tenido incidencia en el período 2016 - 2019.

Lo anterior se sustenta en el artículo 20<sup>3</sup> de la Ley N° 19.300, la cual dispone que: *"...Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución "*. A su vez, los artículos 29, inciso final, y 30 bis, inciso 5°, de la Ley N° 19.300, otorgan la posibilidad de interponer el RR consagrado en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 a aquellas personas que hayan participado en los procesos de participación ciudadana y cuyas observaciones no han sido debidamente consideradas en los fundamentos de una resolución de calificación ambiental<sup>4</sup>.

1. Respecto a la solicitud de los reclamantes, se obtuvo la frecuencia y la variabilidad o dispersión de: la tipología de proyectos y su ubicación, del sujeto que interpone el

---

<sup>3</sup> *"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. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos 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 o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental"*.

<sup>4</sup> De esta manera, el artículo 78 del RSEIA, en concordancia con la citada ley, establece que: *"Las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 29 y 30 bis de la Ley, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la respectiva Resolución de Calificación Ambiental, podrán presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20 de la Ley"*.

recurso, del componente ambiental en reclamación y de la condición o exigencia solicitada.

2. Respecto al resuelvo de los recursos de reclamación, se obtuvo la frecuencia y la variabilidad o dispersión de: los tipos de resoluciones y del fundamento de la resolución del RR

En el caso de las variables (1) condición o exigencia solicitada y (2) fundamento de la resolución del RR, se realizó previamente una categorización en función de los resultados obtenidos.

Posteriormente y en relación a las herramientas gráficas, se determinó si existe correlación entre las variables anteriormente expuesta, a través de:

- a) Gráficos de tendencia, los cuales mostrarán las características de interés sobre un periodo, para observar su comportamiento en el tiempo,
- b) Gráficos de dispersión, los cuales proporcionarán el análisis de la relación entre dos variables, e
- c) Histogramas, los cuales describirán la distribución de los valores de una característica o variable de interés.

Estos métodos gráficos fueron de utilidad para entender si, existen posibles patrones o conductas "repetitivas" en el proceso de la deliberación de un RR y en su presentación.

#### **4.2.3 Objetivo 3: Determinar potenciales zonas geográficas de reclamación interpuestas a las resoluciones de calificación ambiental entre el Período 2016 -2019.**

A través del Sistema de Información Geográfica ArcGis 10.3, y de la información obtenida con anterioridad, se elaboró un mapa de densidad con el objetivo de vislumbrar si existe una tendencia geográfica administrativa regional en la presentación de los RR. De forma complementaria, se cruzó la información obtenida con la base de datos del INDH (2021), referente a conflictos socioambientales.

## 5. RESULTADOS

### 5.1 IDENTIFICACIÓN DE LOS EIA CALIFICADOS COMO APROBADOS O RECHAZADOS

A continuación, en la tabla 1 se presentan los resultados obtenidos de la caracterización de los EIA calificados en el SEIA como aprobados y rechazados entre el 17 de noviembre 2015 y el 31 de diciembre del 2019.

**Tabla 1: Números de EIA calificados como aprobados o rechazados entre 17 de noviembre 2015 y el 31 de diciembre del 2019 por región y sector productivo<sup>5</sup>.**

Región	Energía	Equipamiento	Infraestructura de Transporte	Infraestructura Hidráulica	Infraestructura Portuaria	Inmobiliarios	Instalaciones fabriles varias	Minería	Otros	Saneamiento Ambiental	Total	Porcentaje
Arica											0	0%
Tarapacá	2				1			3			6	5,5%
Antofagasta	3						1	7	1	1	13	11,9%
Atacama	9			1	1			4		1	16	14,7%
Coquimbo								3	1		4	3,7%
Valparaíso	3			2	3	4				2	14	12,8%
RM	5		3	1		2			1	2	14	12,8%
O'Higgins	2			1				1			4	3,7%
Maule	2									1	3	2,8%
Ñuble	4										4	3,7%
Biobío	5			2	2					1	10	9,2%
Araucanía	4			1						1	6	5,5%
Los Ríos	1	1									2	1,8%
Los Lagos	3									1	4	3,7%
Aysén											0	0%
Magallanes								1			1	0,9%
Interregional	6							2			8	7,3%
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>109</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>45%</b>	<b>1%</b>	<b>3%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>1%</b>	<b>19%</b>	<b>3%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia

El análisis de la Tabla 1 indicó, que los EIA de proyectos del rubro energético son los que han liderado su presentación en el SEIA, abarcando el 45% de los estudios ingresados; mientras que los EIA de proyectos mineros se posicionan en segundo lugar con el 19%, y los EIA del rubro saneamiento ambiental en tercer lugar.

<sup>5</sup> Información obtenido en <https://seia.sea.gov.cl/busqueda/buscarProyectoAction.phpSEIA> 2020



Respecto a la ubicación de la presentación de los EIA, el 15% se presentó en la región de Atacama, el 13% en las regiones de Valparaíso y Metropolitana; y el 12% en Antofagasta.

## 5.2 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS RR INTERPUESTOS A LOS EIA

Respecto a las variables que fueron seleccionadas como *características principales* en función de su relevancia e imprescindibilidad, los resultados obtenidos indican lo siguiente:

### 5.2.1 Ubicación y Cantidad de RR interpuestos

Los datos presentados (Tabla 2) indican que del total de RR presentados el 18% se concentran en la región de Atacama y Valparaíso respectivamente. En tercer lugar, se posiciona la región del Biobío con un 15% y en cuarto lugar la región Metropolitana con un 12%. Lo anterior se traduce en número de EIA (proyectos) reclamados como ocho proyectos en la región de Atacama, siete en Valparaíso, nueve en Biobío y seis en la región Metropolitana.

**Tabla 2: Ubicación y cantidad de RR interpuestos a EIA y proyectos involucrados**

Región	Número de RR	% RR	Número de EIA (proyectos) involucrados
Arica y Parinacota	0	0%	0
Tarapacá	2	3%	2
Antofagasta	2	3%	2
Atacama	12	17,9%	8
Coquimbo	5	7,5%	2
Valparaíso	12	17,9%	7
RM	8	11,9%	6
O'Higgins	3	4,5%	2
Maule	2	3%	2
Ñuble	0	0%	0
Biobío	10	14,9%	9
Araucanía	4	6%	4
Los Ríos	0	0%	0
Los Lagos	4	6%	3
Aysén	0	0%	0
Magallanes	0	0%	0
Interregional	3	4,5%	3
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>	<b>50</b>

### 5.2.2 Tipología de los proyectos en donde se han interpuesto RR

Los datos presentados en la Tabla 3 indican que los RR se concentran en los proyectos del sector energético con el 40%, en segundo lugar, en el sector minero con el 18% y en tercer lugar con un 12% en los proyectos de saneamiento ambiental.

**Tabla 3: Recursos de Reclamación interpuestos a EIA según Sector Productivo calificados**

Región	Energía	Infraestructura de Transporte	Infraestructura Hidráulica	Infraestructura Portuaria	Inmobiliarios	Minería	Otros	Saneamiento Ambiental	Total general
Coquimbo						2			2
Los Lagos	2							1	3
Ñuble	4								4
Interregional	3								3
Araucanía	3							1	4
Biobío	2		1	1				1	5
Tarapacá				1		1			2
Valparaíso	1			2	4				7
RM		1	1		1		1	2	6
Antofagasta	2					2	1		5
Maule	1							1	2
O'Higgins	1					1			2
Atacama	1		1			3			5
<b>Total general</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>50</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>40%</b>	<b>2%</b>	<b>6%</b>	<b>8%</b>	<b>10%</b>	<b>18%</b>	<b>4%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>

Al realizar una comparación de la información proporcionada en la Tabla 3 con la información sistematizada en la Tabla 1, se observa que los proyectos inmobiliarios presentados lideran las reclamaciones, es decir en el 83% de los EIA inmobiliarios calificados tienen algún RR interpuesto, en segundo lugar los proyectos "Otros" con un 67% y los de saneamiento ambiental en tercer lugar con un 60% (Tabla 4).

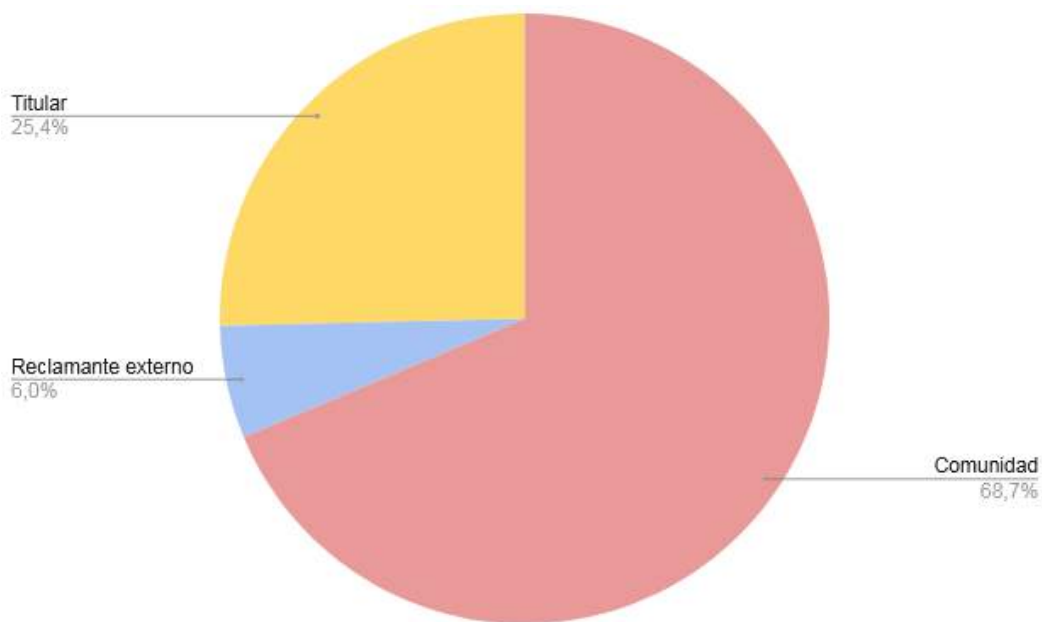
**Tabla 4: Total de EIA con RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019**

Sector Productivo	Total EIA	Total de EIA con RR interpuestos	Porcentaje
Energía	49	20	41%
Equipamiento	1	0	0%
Infraestructura de Transporte	3	1	33%
Infraestructura Hidráulica	8	3	38%
Infraestructura Portuaria	7	4	57%
Inmobiliarios	6	5	83%

Sector Productivo	Total EIA	Total de EIA con RR interpuestos	Porcentaje
Instalaciones fabriles varias	1	0	0%
Minería	21	9	43%
Otros	3	2	67%
Saneamiento Ambiental	10	6	60%
<b>Total general</b>	<b>109</b>	<b>50</b>	<b>46%</b>

### 5.2.3 Sujeto que ha interpuesto RR

El análisis realizado a los RR entre el Período 2016 - 2019 (Ilustración 2) indica que el 69% de los reclamantes corresponde a las comunidades y el 25% a los titulares. Sin embargo, los datos indicaron que existe un tercer involucrado que se ha denominado como reclamante externo, que abarca el 6%, y que corresponde a las Municipalidades.



**Ilustración 2: Porcentaje del tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.**

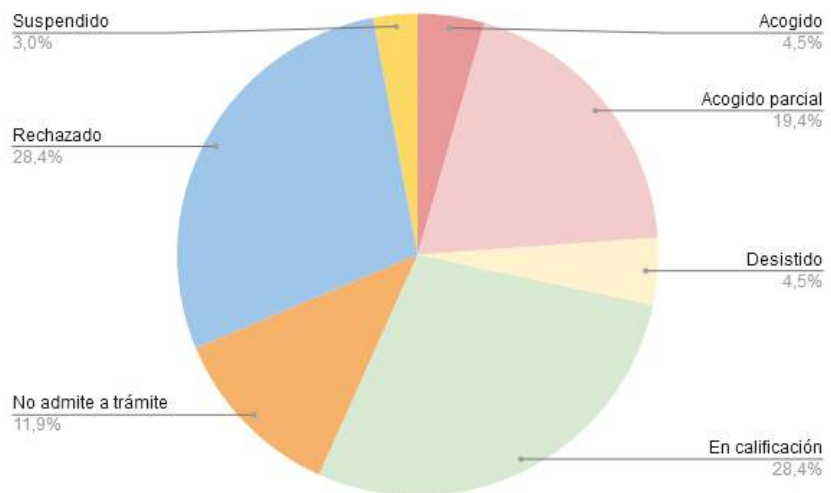
Respecto a la ubicación de los proyectos reclamados por tipo de reclamante, los datos indican (Tabla 5) que sólo en la región de la Araucanía no existe una tendencia al tipo de reclamante que interpone el RR; mientras que en la región del Maule, los titulares han sido los únicos actores que han interpuesto RR, y en el resto de las regiones, las comunidades son las que lideran las reclamaciones.

**Tabla 5: Tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019 según región**

Región	Número				Porcentaje		
	Comunidad	Reclamante externo	Titular	Total	Comunidad	Reclamante externo	Titular
Atacama	9	1	2	12	75%	8%	17%
Valparaíso	7	1	4	12	58%	8%	33%
BioBío	8		2	10	80%	0%	20%
Metropolitana	6		2	8	75%	0%	25%
Coquimbo	4		1	5	80%	0%	20%
Araucanía	2		2	4	50%	0%	50%
Los Lagos	2	1	1	4	50%	25%	25%
Interregional	3			3	100%	0%	0%
O'Higgins	2		1	3	67%	0%	33%
Antofagasta	2			2	100%	0%	0%
Tarapacá	1	1		2	50%	50%	0%
Maule			2	2	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>67</b>	<b>69%</b>	<b>6%</b>	<b>25%</b>

#### 5.2.4 Sobre las resoluciones de los RR interpuestos

Respecto a las resoluciones de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019, los datos indican (Ilustración 3) que el 28% de los recursos ha sido rechazado, el 24% acogido o acogido parcial, un 12% no admitido a trámite y un 36% de los RR están suspendidos, desistidos o aún se encuentran en calificación.



**Ilustración 3: Porcentaje del tipo de resolución de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019.**

En relación al tipo de resolución según tipo de reclamante, sin contabilizar las resoluciones < en calificación >, los datos indican (Tabla 6) que el 100% de los RR interpuestos por los

reclamantes externos no se ha admitido a trámite, el 45% de los RR interpuestos por las Comunidades se ha rechazado, el 3% se ha acogido y el 26% se ha acogido parcial. Mientras que las resoluciones de los RR de los titulares el 38% se ha rechazado, el 15% se ha acogido y el 38% se ha acogido parcial.

**Tabla 6: Tipo de resolución según reclamante entre el Período 2016 - 2019**

Resolución del recurso de reclamación	Comunidad	Reclamante externo	Titular	Total general
Acogido	3%		15%	6%
Acogido parcial	26%		38%	27%
Desistido	10%			6%
No admite a trámite	13%	100%		17%
Rechazado	45%		38%	40%
Suspendido	3%		8%	4%
<b>Total general</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### 5.2.5 Sobre los fundamentos de las resoluciones de los RR interpuestos

Tal como indica la Tabla 5, 17 RR lo interpusieron los titulares, 4 los reclamantes externos y 46 las comunidades. En función de aquello y según lo observado sobre los fundamentos de las resoluciones de los RR, los datos arrojan lo siguiente:

**Tabla 7: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante Titular**

Resolución del RR	Fundamento de la resolución del RR	Total	%*
Acogido	Las resoluciones contendrán la decisión que deberá ser fundada. En consecuencia, dicho error debe ser enmendado en esta instancia de revisión.	1	8%
	Se modifican criterios y exigencias no fundamentados	1	8%
Acogido parcial	La Comisión no dio cabal cumplimiento al ritual procesal	1	8%
	RCA no incorpora modificaciones realizadas en el proceso de evaluación ambiental	2	15%
	Se modifican criterios y exigencias no fundamentados	2	15%
En calificación	NA	4	
Rechazado	El rechazo del proyecto se encuentra bien fundamentado.	4	31%
	El reclamante no fundamenta correctamente su solicitud	1	8%
Suspendido	Suspender el conocimiento de los recursos de reclamación interpuestos	1	8%
<b>Total general</b>		<b>17</b>	

\* Porcentaje sin incluir total de procesos en calificación.

Cabe recalcar que en la Tabla 7 se indica que el 31% de los RR finalizados e interpuestos por los titulares se ha rechazado, fundamentando que el proceso de evaluación de impactos ambiental estuvo bien fundamentado. Asimismo, el 30% de los RR fue acogido parcial, indicando que en el 15% la RCA no incorpora todas las modificaciones realizadas en el

proceso de evaluación ambiental, y en el otro 15% se exigieron criterios y requerimientos no fundamentados.

**Tabla 8: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante comunidades**

Resolución del RR	Fundamento de la resolución del RR	Total	%*
Acogido	Vulneración al artículo 28, letra e), de la ley N° 19.300: Impactos publicados versus recogidos en la RCA N° 197/2016 no son consistentes,	1	3%
Acogido parcial	PAC no habría sido debidamente ponderadas en la RCA	7	23%
	Las observaciones realizadas durante el proceso de evaluación ambiental fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental. Sin embargo, se deben aclarar las medidas comprometidos.	1	3%
Desistido	NA	3	10%
En calificación	NA	15	
No admite a trámite	Corresponde a Recurso de Reposición Art 59, Ley 19.880.	1	3%
	Estos recursos se presentaron fuera del plazo establecido en la ley	1	3%
	Observaciones no fueron formuladas en la PAC	2	6%
Rechazado	Las observaciones realizadas durante el proceso de evaluación ambiental fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental.	11	35%
	No se fundamenta jurídicamente la solicitud de reclamo	2	6%
	Se reconoce que existió un vicio en la evaluación, el cual fue de carácter formal, sin afectar del asunto.	1	3%
Suspendido	Suspender el conocimiento de los recursos de reclamación interpuesto	1	3%
<b>Total general</b>		<b>46</b>	

\* Porcentaje sin incluir total de procesos en calificación.

Respecto a la fundamentación de las resoluciones de los RR finalizados e interpuestos por las comunidades, se resalta de la Tabla 8 que el 35% de los RR se ha rechazado fundamentando que las observaciones realizadas durante el proceso de evaluación ambiental fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental. Asimismo, el 23% fue acogido parcial, indicando que la participación ciudadana no habría sido debidamente ponderada en la RCA.

**Tabla 9: Tipo de resolución y fundamento para el reclamante Externo entre el Período 2016 - 2019**

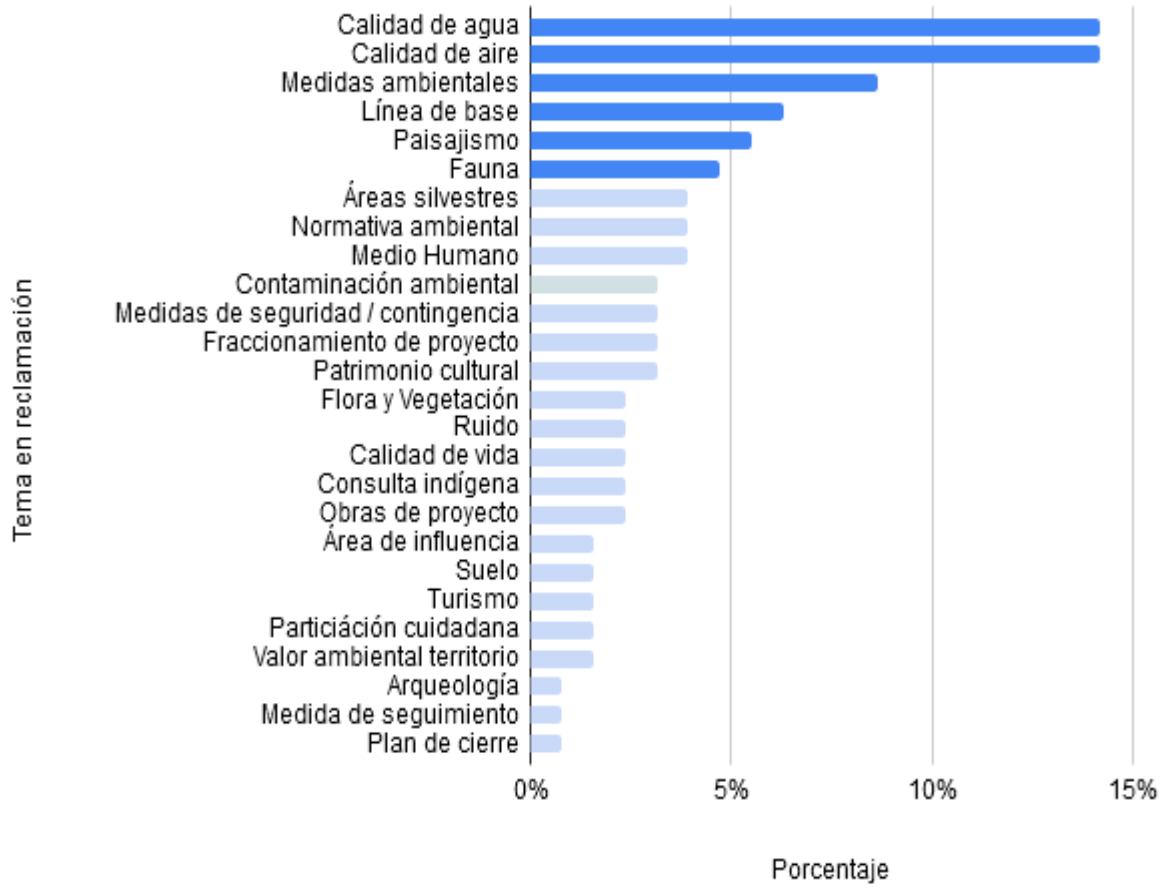
Resolución del RR	Fundamento de la resolución del RR	Total
No admite a trámite	Carece de legitimación activa para efectos de interponer el recurso de reclamación previsto en la ley N° 19.300, y, por lo tanto, éste debe declararse inadmisibile.	4
<b>Total general</b>		<b>4</b>

Sobre la fundamentación de los RR interpuestos por los reclamantes externos, se resalta de la Tabla 9, que el 100% de los RR no se admitió a trámite, indicando que los reclamantes carecen de legitimación activa para efectos de interponer el recurso de reclamación previsto en la ley N° 19.300.

#### **5.2.6 Sobre los componentes / tema ambiental que se reclamaron**

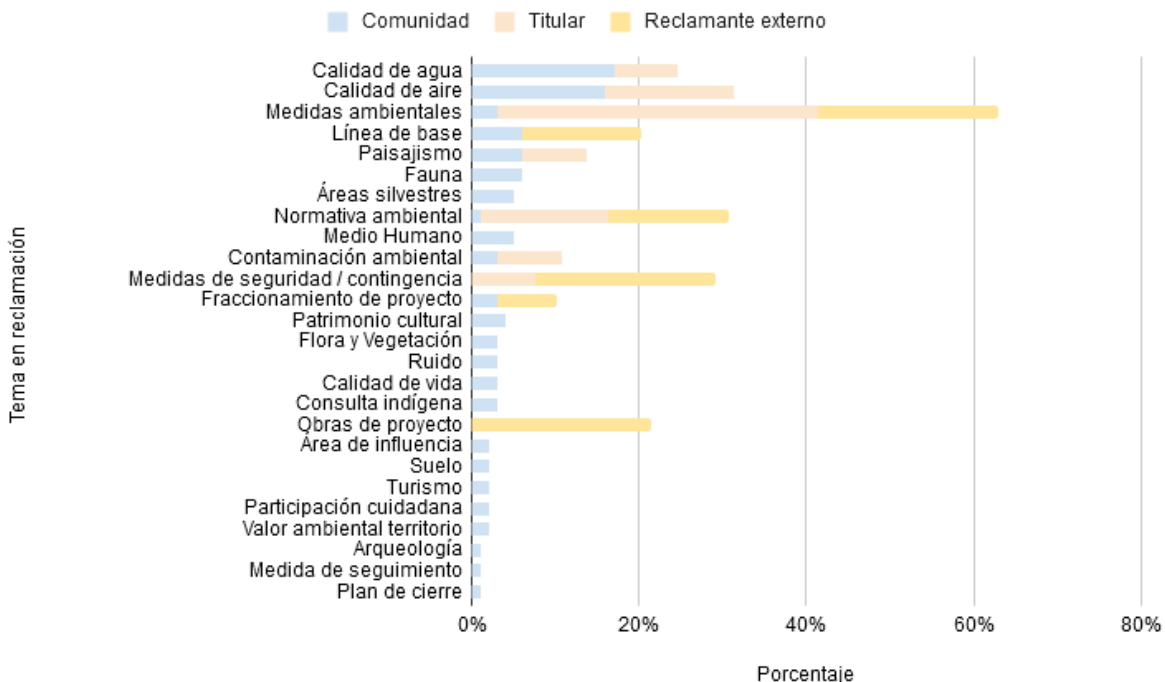
Respecto a los componentes ambientales o el tema de reclamación, el análisis arrojó (

Ilustración 4) que los temas ambientales Calidad de agua y Calidad de aire, son las materias más reclamadas, seguidas por las medidas ambientales (compensación, mitigación y restauración) y la línea de base.



**Ilustración 4: Temas de reclamación de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019.**





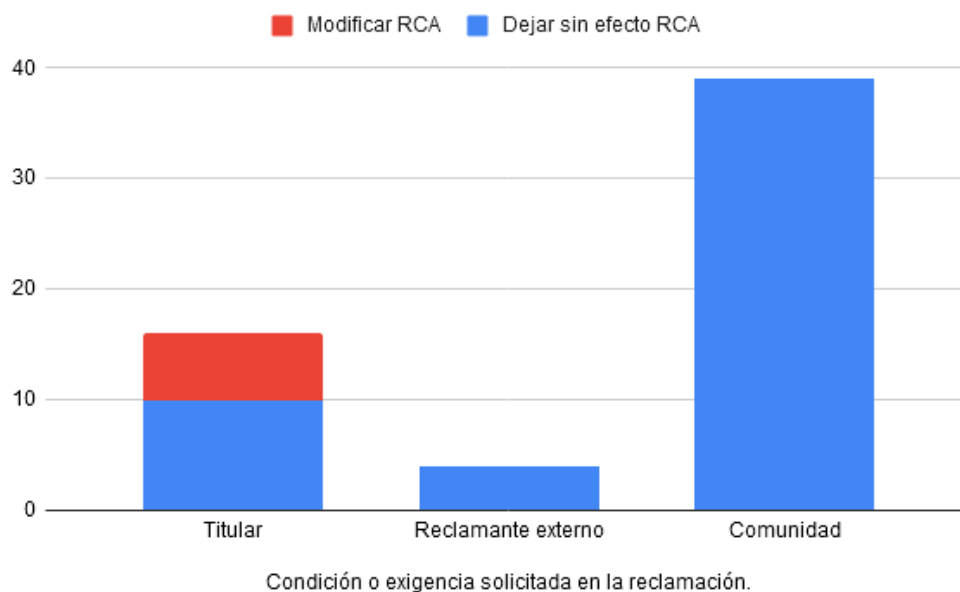
**Ilustración 5: Porcentaje de temas de reclamación por tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.**

Respecto al tema de reclamación en función del tipo de reclamante, se observa en los datos analizados (Ilustración 5), que los titulares sólo han reclamados en función de la calidad de agua y aire, las medidas ambientales, paisajismo, normativa ambiental, contaminación, y medidas de seguridad y contingencia; siendo las medidas ambientales el tema más reclamado.

Los reclamantes externos, por su parte, sólo han reclamado en función de las medidas ambientales, línea de base, normativa ambiental, medidas de seguridad y contingencia y fraccionamiento de proyecto.

### **5.2.7 Sobre la condición o exigencia solicitada en los RR interpuestos**

La condición o exigencia solicitada por los reclamantes en un 90% solicita que se deje sin efecto la RCA y en un 10% que se modifiquen exigencias contenidas en la RCA.



**Ilustración 6: Número de temas de reclamación por tipo de reclamante entre el Período 2016 - 2019.**

De la Ilustración 6, se observa que sólo los titulares han solicitado modificar determinadas exigencias en la RCA, mientras que los reclamantes externos y la comunidad que dejen sin efecto la resolución de calificación ambiental.

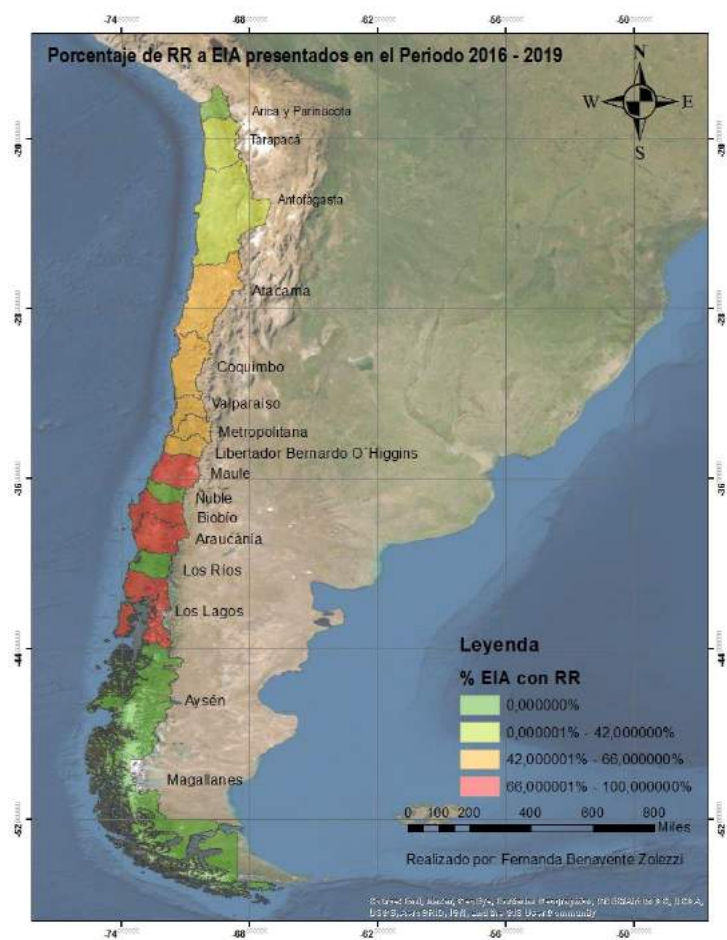
### 5.3 DETERMINACIÓN DE POTENCIALES ZONAS GEOGRÁFICAS DE RR

Respecto a la concentración de la ubicación de los proyectos reclamados respecto a los calificados, se observan dos polos de congregación. El primero, y el más relevante abarca la zona centro - sur del país, comprendiendo la región del Maule, Biobío, Araucanía y Los Lagos, destacándose esta última; y una segunda concentración en la zona centro - norte que abarca desde la región de Atacama hasta O'Higgins (Tabla 10 - Ilustración 7).

**Tabla 10: Concentración ubicación EIA reclamados según región**

Región	Número de EIA (proyectos) con RR	Total EIA calificados	% EIA RR
Arica y Parinacota	0	0	
Tarapacá	2	6	33%
Antofagasta	2	13	15%
Atacama	8	16	50%
Coquimbo	2	4	50%
Valparaíso	7	14	50%
RM	6	14	43%
O'Higgins	2	4	50%
Maule	2	3	67%

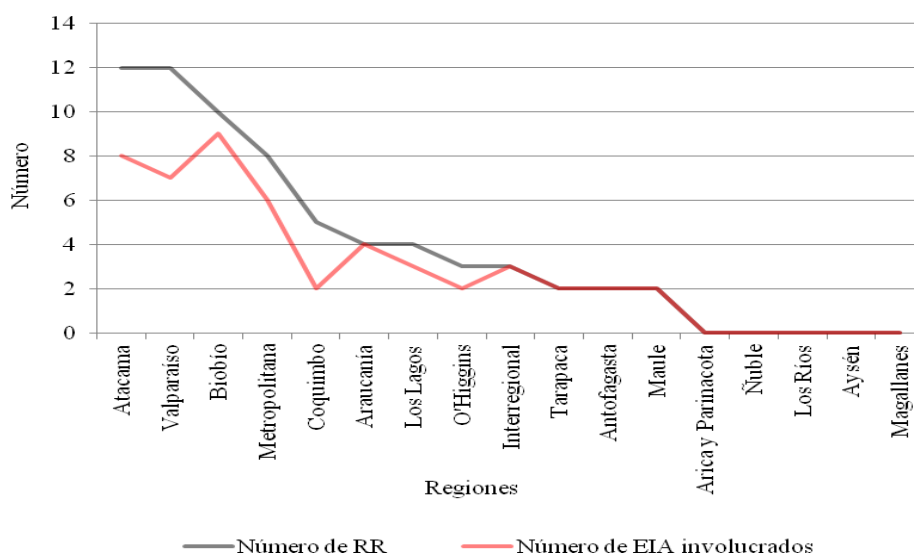
Región	Número de EIA (proyectos) con RR	Total EIA calificados	% EIA RR
Ñuble	0	4	0%
Biobío	9	10	90%
Araucanía	4	6	67%
Los Ríos	0	2	0%
Los Lagos	3	4	75%
Aysén	0	0	
Magallanes	0	1	0%
Interregional	3	8	38%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>109</b>	<b>46%</b>



**Ilustración 7: Potenciales zonas geográficas de reclamación**

Sobre el número de proyectos involucrados en los RR, se desprende de la Ilustración 8 que existen dos escenarios frente a los proyectos. Una primera en donde se han interpuesto más de un RR a un proyecto, y una segunda en donde se han interpuesto sólo un RR a los

proyectos, como son el caso de los RR interpuestos en las regiones de Araucanía, Antofagasta, Maule, Tarapacá y los interregionales.



**Ilustración 8: Número de RR v/s EIA (proyectos) involucrados.**

### 5.3.1 Sobre los conflictos socioambientales

De forma complementaria, y con el objetivo de visualizar si los RR son el punto de origen de los conflictos socioambientales, la identificación de los EIAs con RR y con conflicto socioambiental arrojó lo presentado en la Tabla 11.

**Tabla 11: Número de EIA con RR y con conflicto ambiental reconocido por el INDH (2021)**

Región	Número de EIA (proyectos) con RR	EIA con RR y con Conflictos socioambientales	% de EIA con Conflicto socioambiental
Arica y Parinacota	0	0	
Tarapacá	2	1	50%
Antofagasta	2	0	0%
Atacama	8	1	13%
Coquimbo	2	1	50%
Valparaíso	7	2	29%
RM	6	0	0%
O'Higgins	2	0	0%
Maule	2	0	0%
Ñuble	0	0	
Biobío	9	1	11%
Araucanía	4	0	0%
Los Ríos	0	0	

Región	Número de EIA (proyectos) con RR	EIA con RR y con Conflictos socioambientales	% de EIA con Conflicto socioambiental
Los Lagos	3	0	0%
Aysén	0	0	
Magallanes	0	0	
Interregional	3	1	33%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>7</b>	<b>14%</b>

Los EIAs con RR que han evolucionado a un conflicto socioambiental se detallan a continuación (Tabla 12):

**Tabla 12: Número de EIA con RR y con conflicto ambiental reconocido por el INDH (2021)**

Región	Nombre proyecto EIA con RR y con Conflicto socioambiental	Ámbito de Derecho Medio Ambiente	Causa conflicto
Tarapacá	Proyecto Minero Quebrada Blanca	Derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales	Lugar de la exploración o explotación
Atacama	Proyecto Pascua Lama	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación	Lugar de la exploración o explotación
Coquimbo	Proyecto Dominga	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación	Lugar de la exploración o explotación
Valparaíso	Proyecto Central Ciclo Combinado Los Rulos	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación, Derechos humanos y residuos tóxicos	Uso y/o contaminación de recursos naturales
Valparaíso	Proyecto Terminal Multipropósito Oxiquim, Bahía de Quintero	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación, Agua, Derecho a la biodiversidad	Residuos, emisiones e inmisiones
Biobío	Proyecto Central El Campesino	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación, Derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales	Lugar de la exploración o explotación
Interregional	Proyecto Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación	Lugar de la exploración o explotación

## 6. DISCUSIÓN

Es necesario comenzar la discusión, destacando los datos arrojados en la Tabla 10, los cuales indican que el 46% de los EIA calificados entre el Período 2016 - 2019 tienen un RR interpuesto. Situación que puede reflejar, una de las aristas más débil de la gestión ambiental<sup>6</sup> en Chile, pues a opinión de los reclamantes existe una omisión u error en el cumplimiento del deber estatal de proteger el medio ambiente, por una infracción en la evaluación ambiental.

La anterior conjetura puede ser respaldada con lo indicado por Insunza (2014), el cual declara que los RR contenido en la Ley N°19.300 pueden ser catalogados como de revisión, debido que se puede confirmar o invalidar el acto administrativo impugnado por razones de ilegalidad y/u oportunidad.

Bermúdez (2014), por otro lado, es enfático en declarar que el deterioro que sufre el medio ambiente tiene una incidencia directa en la calidad de vida de las personas, hecho que la mayoría de los Estados, en diversos grados, ha asumido como una función pública.

La gestión ambiental (función ambiental pública), la cual tiene por finalidad alcanzar algún nivel de protección ambiental, que permita minimizar o moderar los efectos del deterioro ambiental, constituye el conjunto de acciones que los Estados deben asumir (Bermúdez 2014). Estas acciones, corresponden a una forma de actuar que se identifica como una conciencia ambiental y una situación económica que permite financiar la protección ambiental de una determinada sociedad; y si bien esta protección no está determinada en una herramienta en específico, el SEIA, en Chile, constituye el instrumento preventivo de la protección; y es respecto de la actividad económica de las personas donde ejerce su más poderosa influencia, debido a que viene a regular, asegurar y a la vez limitar la libertad en materia económica (Bermúdez 2014).

Lo anterior, da respuesta al alto porcentaje de RR interpuestos e identificados en la presente investigación, pues los temas ambientales / componentes que se han demandados, según los datos presentados en el punto 5.2.6 (Ilustración 5), representan materias que coartan en diferentes esferas la libertad económica de los reclamantes. A modo de ejemplo, la Ilustración 5 indica que el tema ambiental más reclamado por los titulares son las medidas ambientales, solicitando a nivel general disminuir las exigencias establecidas en las

---

<sup>6</sup> Jorge Bermúdez Soto, Manual de Derecho ambiental chileno, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 2001, p. 137, define gestión ambiental del siguiente modo: *"Entendemos por gestión ambiental el conjunto de acciones destinadas a administrar el medio ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable"*

medidas indicadas en la RCA, lo que se puede llegar a traducir en una disminución de compromisos económicos.

Adicionalmente, a nivel general, el análisis sobre los componentes ambientales o el tema de reclamación, indica que la Calidad de agua y Calidad de aire, son las materias más reclamadas (Ilustración 4: Temas de reclamación de los RR interpuestos entre el Período 2016 - 2019.). Lo anterior expone, que las temáticas relacionadas con la contaminación del aire y las aguas son temas que la ciudadanía alerta que no están siendo abordadas correctamente, y hacen un llamado al Estado para que supervise y asegure la calidad de estos componentes. Situación que va en línea con lo indicado en el Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019 elaborado por la Universidad Diego Portales, el cual declara que a raíz de diversas crisis de contaminación que se han producido (Ejemplo Puchuncaví - Quinteros): *"existe la percepción pública que las mediciones y datos existentes sobre contaminación atmosférica son deficientes, no confiables y que no alcanzan a la totalidad de los contaminantes presentes en el aire"* (UDP, 2019).

En ese sentido, el MMA, en mayo del 2019, encabezó un proyecto para fortalecer la gestión de la calidad de agua y aire a través de un acuerdo de colaboración junto a la SOFOFA y los gobiernos de Finlandia y Suecia. Sin embargo, pese a los esfuerzos, existen zonas en el país que aún no cumplen con los estándares establecidos en las normas de calidad primaria. En efecto, el 98% de la población en Chile vive en áreas donde se exceden los máximos de material particulado fino (MP2,5) definidos por la OMS (UDP, 2019).

La problemática de la calidad de aire expuesta se puede extender a la calidad de agua, pues ambas se construyen sobre un supuesto: la información sobre la cual se tomen las decisiones públicas, como es la aprobación de un proyecto debe ser confiable, oportuna y accesible.

Sumado a lo anterior, y siguiendo en la línea de que los componentes ambientales representan materias económicas, el mismo Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019 respalda tal hipótesis, pues sostiene que la contaminación impacta especialmente a grupos vulnerables como niños, mujeres, poblaciones más pobres y pueblos indígenas, agudizando los conflictos de justicia ambiental (UDP, 2019). En ese sentido, el SEIA, como instrumento preventivo de protección ambiental, presenta una serie de características que lo hacen único entre el conjunto de instrumentos de protección ambiental. Uno de los aspectos, es la participación de la ciudadanía, que puede definirse como una forma de intervención en el procedimiento administrativo de evaluación (Bermúdez, 2014).

A partir de lo anterior, cualquier persona puede intervenir en el SEIA y la autoridad que evalúa se encuentra en el deber jurídico de considerar las observaciones que formularon los ciudadanos o comunidades. Sin embargo, también llama la atención los datos concluidos en la Tabla 8, en donde se observa que el 41% de los RR interpuestos por las comunidades se rechazaron, no se admitieron a trámite o fueron acogidos de manera parcial, debido a que el proceso administrativo de entablar un RR no fue correcto (no se fundamenta jurídicamente la solicitud de reclamo, observaciones no fueron formuladas en la PAC, recursos se presentaron fuera del plazo establecido, recurso corresponde a recurso de reposición y participación ciudadana no fue debidamente ponderada).

Lo anterior deja entrever, que existe una importante falencia en el acceso a los procedimientos e información ambiental, pues si bien existe la intención de hacer uso de su derecho participativo, este no se puede concretar por una falta de prolijidad en su interposición. En ese marco, y teniendo presente que el SEA tiene la obligación de fomentar, facilitar y asegurar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, los datos entregados en la presente investigación están en línea con lo indicado por Mirosevic (2011), el cual indica que a pesar del avance que ha tenido la institucionalidad ambiental en Chile, se mantiene aspectos deficientes que no han sido abordados, como la desigualdad existente en la estructura de la ciudadanía frente a la carencia de los medios y recursos necesarios para fundar adecuadamente observaciones.

Adicionalmente Mirosevic (2011) indica, que cuando se trata de comunidades de condición socioeconómica baja y no asociadas, el plazo otorgado para formular observaciones (participación ciudadana) tampoco favorece el ejercicio de participación. Situación que también puede dar respuesta a la situación expuesta en la presente investigación sobre el procedimiento de reclamación.

Un proceso participativo bien desarrollado, disminuye la conflictividad social y aumenta el nivel de transparencia. Por lo tanto, el acceso a la información ambiental debe ser una garantía para todos y todas las ciudadanas, la cual según esta investigación se debe revisar y ajustar. Afirmación que va en concordancia con lo indicado por Bermúdez (2014), el cual declara que independiente del uso que se le dé a la información ambiental, la disponibilidad y utilización de ella permitirá alcanzar una finalidad de justicia ambiental.

Por otro lado, interesante es ahondar en los resultados expuestos en el punto 5.2.3 sobre los sujetos que interponen los RR. El análisis realizado (Tabla 5) indica, que el 69% de los reclamantes corresponde a las comunidades, el 25% a los titulares y el 6% a los reclamantes externos que recae en las Municipalidades. Respecto a este último sujeto (Municipalidades), el Comité de Ministros declara que de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 118 de la Constitución Política de la República y en virtud de lo



dispuesto en los artículos 1° de la Ley N°18.575 y 2° de la Ley N°19.880, las Municipalidades forman parte de la Administración del Estado y *"son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"*.

Adicionalmente y de acuerdo a lo señalado en el artículo 2, letra e), del RSEIA, las Municipalidades tienen competencia ambiental, y participan a través de los mecanismos de informes y consultas contemplados para estos fines en la Ley N° 19.300. En función de lo anterior, y en concordancia con el principio de unidad de acción que rige el funcionamiento de los órganos de la administración del Estado, el que se encuentra consagrado en el inciso 2° del artículo 5° de la Ley N°18.575, al disponer que: *"Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones"*; el Comité de Ministros concluye, que los Municipios no gozan del carácter de interesado y, en consecuencia, carecen de legitimidad para los efectos de interponer un RR en contra de la respectiva RCA.

Sin embargo, es interesante indagar en lo establecido en el artículo 54 de la Ley N° 19.300, el cual legitima a las Municipalidades para ejercer la acción de responsabilidad ambiental por daños ambientales que se produjesen en sus respectivas comunas. Por lo que llama la atención el escenario que se crea entorno a las acciones de las Municipalidades. Por un lado, se indica que no están facultadas para solicitar una revisión de la RCA (recurso de reclamación) de manera de prevenir un daño ambiental. Sin embargo, se facultan para ejercer la acción de responsabilidad ambiental por los hechos dañosos surgidos en su comuna.

Por lo tanto, y teniendo presente que el SEIA constituye el instrumento preventivo de la protección ambiental, no es pretencioso concluir que debería de primar el deber de los municipios frente a la protección ambiental en todas sus etapas (preventiva y reactiva), pues a diferencia de lo planteado por el Comité de Ministros, estos actores (Municipios) deberían de gozar del carácter de interesado, pues es su deber asegurar la participación de su comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Respecto a la tipología de proyectos en donde se han interpuestos los RR, llama la atención las cifras expuestas en la Tabla 4, en donde se indica que el 83% de los EIA calificados del tipo inmobiliario tiene algún RR interpuesto. Lo anterior, puede dar respuesta a que el reglamento del SEIA (DS N°40), indica que a objeto de evaluar la alteración significativa a los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos que generan los proyectos urbanos, se considerará la generación de efectos adversos significativos sobre la calidad de vida según (1) la intervención, uso o restricción al acceso de los recursos naturales, (2) la

obstrucción o restricción a la libre circulación, conectividad, (3) la alteración al acceso o a la calidad de bienes y (4) la dificultad o impedimento para el ejercicio o la manifestación de tradiciones, cultura o intereses comunitarios. Por lo tanto, los impactos de la urbanización trascienden a la eliminación de la cobertura vegetal y se manifiestan de diferentes formas sobre la población. Situación que no es evaluada correctamente desde el punto de vista de los reclamantes.

Adicionalmente, se debe considerar que la implementación de un proyecto inmobiliario puede generar una disminución de la calidad de vida de la población debido a la “*alteración al acceso o a la calidad de bienes, equipamientos, servicios o infraestructura básica*”, principalmente por el aumento de la población que demanda de estos, sin configurarse de manera simultánea un aumento de la oferta de estos bienes y/o servicios públicos.

Con todos los antecedentes antes expuestos y teniendo presente que Sánchez (2000) declara que existe una tendencia al crecimiento urbano, se puede conjeturar que en materias de políticas ambientales, se deberá reforzar e informar a la ciudadanía con mayor claridad la regulación de los proyectos de desarrollo inmobiliario, pues a ojos de los reclamantes en el 83% de los EIA calificados (Tabla 4) existen una omisión u error en el cumplimiento del deber estatal de proteger el medio ambiente, por una infracción en la evaluación ambiental.

Respecto al origen de los conflictos socioambientales, la Tabla 11 indica que a enero 2011 no existe una tendencia a que los EIAs que tengan RR evolucionen a un conflicto socioambiental determinado por el INDH. Sin embargo, se demuestra que se tiende a situar en el origen de los conflictos una causa, casi siempre, del tipo contaminación, ya sea del aire o del agua (Derecho a un medio ambiente libre de contaminación), de la misma forma que las materias más reclamadas e indicadas con anterioridad. De hecho, y tal como menciona Folchi (2001) la conformación de conflictos como el de Puchuncaví (refinería de cobre), Central Renca (central termoeléctrica), Costanera Norte (autopista urbana) o Mehuín (fábrica de celulosa), todos ellos originados en problemas de contaminación se está haciendo más común.

Finalmente, y respecto al actuar del Comité de Ministros, los resultados han expuesto que no existe una tendencia o patrón ilegal en el actuar del Comité. Lo anterior, da respuesta a que el procedimiento administrativo establecido en el RSEIA para los RR ha cumplido su función de ejercer tutela y control administrativo de acuerdo a lo mandatado por la norma.

## 7. CONCLUSIONES

A propósito de las discusiones ciudadanas que han surgido durante el último tiempo, en torno al rol que debe cumplir el SEIA en el desarrollo y evaluación de las inversiones públicas y privadas; la presente investigación viene a respaldar algunas reflexiones en torno a la naturaleza y rol que esta herramienta de gestión ambiental brinda y debe jugar en su propósito fundamental, que no es otro que la prevención en la protección ambiental.

Esta investigación concluye, que si bien Chile cuenta con un sistema de acciones de protección ambiental, que permite minimizar o moderar los efectos del deterioro ambiental; estas acciones, en particular el SEIA, el cual constituye el instrumento preventivo de la protección, presenta las siguientes falencias que quedaron expuestas y que es necesario que se fortalezcan, consideren o modifiquen:

1. Se percibe una importante falencia en el acceso a los procedimientos e información ambiental, pues si bien existe la intención de hacer uso de su derecho participativo, este no se puede concretar por una falta de prolijidad en su interposición.
2. El acceso a la información ambiental debe ser una garantía para toda la ciudadanía, la cual según esta investigación se debe revisar y ajustar, pues se refleja una desigualdad en el acceso.
3. A ojos de los reclamantes, existe una omisión u error en el cumplimiento del deber estatal de proteger el medio ambiente, por una infracción en la evaluación ambiental (46% de los EIA calificados entre el Período 2016 - 2019 tiene un RR interpuesto).
4. Las temáticas relacionadas con la contaminación del aire y las aguas, son temas que la ciudadanía alerta que no están siendo abordadas correctamente, pues la información existente en esta materia es insuficiente para tomar decisiones tendientes a la protección del derecho a la salud; y hacen un llamado al Estado para que supervise y asegure la calidad de estos componentes. Misma situación se refleja tras el análisis de los conflictos socioambientales.
5. La ciudadanía demanda que la información sobre la cual se tomen las decisiones públicas, como es la aprobación de un proyecto debe ser confiable, oportuna y accesible.
6. Se deberá reforzar e informar a la ciudadanía con mayor claridad la regulación de los proyectos de desarrollo inmobiliario, pues a ojos de los reclamantes existe una omisión u error en el cumplimiento importante en el desarrollo de estas inversiones.

Adicionalmente, y sobre los hallazgos presentados, se observó que el actuar del Comité de Ministros responde a un procedimiento administrativo totalmente regulado, tanto en la LBGMA como en el RSEIA. Por lo que no se evidencia alguna conducta repetitiva o imparcial en los resueltos de los RR. Sin embargo, tal como se indicó en el punto 1 de las conclusiones, se declara como una importante debilidad la falta de un acceso universal a los procedimientos e información ambiental; y por lo tanto en su procesamiento, en su consideración para la toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas.

Finalmente, sobre la base de los hallazgos presentados, se recomienda:

1. Respecto a los sujetos que interponen los RR tendría que primar el deber de los municipios frente a la protección ambiental en todas sus etapas (preventiva y reactiva), pues a diferencia de lo planteado por el Comité de Ministros, estos actores (Municipios) deberían de gozar del carácter de interesado, pues es su obligación asegurar la participación de su comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.
2. Sobre la tendencia geográfica en donde se concentran los RR, se recomienda considerar en otra investigación si existen antecedentes que pueden vincular los polos de congregación revelados en el presente estudio con investigaciones de cooperación y organizaciones sociales en el área.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Insunza Ximena. (2014). Punta Alcalde: El riesgo de Extender los Límites. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales. (5), pp 393-422

Mirosevic Camilo (2011). La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.417, RDPUCV XXXVI (1), Valparaíso pp. 281-323.

Bermúdez Soto, J. (2016). Fundamentos de derecho ambiental. *Ediciones Universita*. [en línea] <[www.facso.uchile.cl/documentos/boletin-de-libros-ingresados-abril-2008-188-mb\\_51510\\_6.pdf](http://www.facso.uchile.cl/documentos/boletin-de-libros-ingresados-abril-2008-188-mb_51510_6.pdf)> [consulta : 10 octubre 2020]

Biblioteca del Congreso Nacional. S.A. La Constitución. [en línea] <[https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45675](https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45675)> [consulta : 10 octubre 2020]

Cárcamo A. (2020). El Derecho Medio Ambiental y sus Bases de regulación en Chile. [en línea] <<https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-derecho-medio-ambiental-en-chile-sus-profusas-fuentes-normativas-la-antigua-vs-la-nueva-institucionalidad-medio-ambiental-y-los-avances-vs-algunas-cuestiones-pendientes-de-resolver>>. [consulta : 10 octubre 2020]

Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (2020). Consejo de ministros para la sustentabilidad. [en línea] <http://areasprotegidas.mma.gob.cl/consejo-de-ministros-para-la-sustentabilidad/>. [consulta : 10 octubre 2020]

Decreto Supremo N°40 (2012). Aprueba reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental. [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563>. [consulta : 03 octubre 2020]

Fávero G. (2015). Ley sobre bases generales del Medio Ambiente. [en línea] <https://es.scribd.com/document/270747694/Analisis-de-La-Ley-19300>. [consulta : 03 octubre 2020]

Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. [en línea] [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122793/folchi\\_m2.pdf](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122793/folchi_m2.pdf). [consulta : 06 de enero 2021]

Guiloff, M. (2011). Nueva institucionalidad ambiental: Hacia una regulación deliberativa. *Anuario de derecho público*. [en línea] <[https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/11\\_Guiloff.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/11_Guiloff.pdf)> [consulta : 03 octubre 2020]

Gutiérrez Osorio, N. D. (2017). Jurisprudencia constitucional y medio ambiente. Fundamentos jurídicos de las decisiones ambientales del Comité de Ministros. [en línea] <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151068>> [consulta : 18 octubre 2020]

Instituto Nacional de Derecho Humanos (2021). Mapa de conflictos socioambientales de Chile. [en línea] <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/478/mapa-conflictos.pdf?sequence=4>> [consulta : 06 de enero 2021]

Ley N°19.300 (1994). Ley sobre bases generales del medio ambiente. [en línea] <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=>> [consulta : 08 de octubre 2020]

Ley N°20.417 (2010). Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del medio ambiente. [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459> [consulta : 08 de octubre 2020]

Mandiola Jorge (S.A). Los recursos de reclamación y apelación en la Ley N°16.744. [en línea] [https://www.mutual.cl/Portals/0/PDF/Legislacion/Los\\_recursos\\_de\\_reclamacion\\_y\\_apelacion\\_de\\_la\\_Ley\\_16744.pdf](https://www.mutual.cl/Portals/0/PDF/Legislacion/Los_recursos_de_reclamacion_y_apelacion_de_la_Ley_16744.pdf) [consulta : 04 de enero 2021]

Ministerio de Energía, 2011. Análisis de Casos de Recursos Administrativos y Judiciales Relacionados con la Tramitación de Permisos para Proyectos del Sector Eléctrico y sus Efectos en la Inversiones del Sector Energía. [en línea] [http://dataset.cne.cl/Energia\\_Abierta/Estudios/Minerg/An%C3%A1lisis%20de%20Casos.pdf](http://dataset.cne.cl/Energia_Abierta/Estudios/Minerg/An%C3%A1lisis%20de%20Casos.pdf) [consulta : 08 de octubre 2020]

Ministerio del Medio Ambiente (MMA) (2016). Segunda Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE destaca avances de Chile en fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. [en línea] <https://mma.gob.cl/segunda-evaluacion-de-desempeno-ambiental-de-la-ocde-destaca-avances-de-chile-en-fortalecimiento-de-la-institucionalidad-ambiental/>. [consulta : 18 octubre 2020]

Ministerio del Medio Ambiente (MMA) (2020). Misión, visión y organigrama institucional. [en línea] <https://mma.gob.cl/estructura-organizacional/>[consulta : 18 octubre 2020]

Ministerio del Medio Ambiente (MMA<sub>2</sub>) (2020). Consejo Consultivo del Medio Ambiente. [en línea] <https://mma.gob.cl/participacion-ciudadana/consejo-consultivo-del-medio-ambiente/> [consulta : 18 octubre 2020]

Ministerio del Medio Ambiente (MMA<sub>3</sub>) (2020). Instrumentos para la gestión ambiental. [en línea] <https://sinia.mma.gob.cl/temas-ambientales/instrumentos-para-la-gestion-ambiental/> [consulta : 18 octubre 2020]

Sabatini, F (1994). Espiral histórica de conflictos ambientales: el caso de Chile. [en línea] <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2019/06/sabatini-espiral-historica-de-conflictos-ambientales-el-caso-de-chile.pdf> [consulta :06 de enero 2021]

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) (2020). Misión del Servicio de Evaluación Ambiental. [en línea] <https://www.sea.gob.cl/sea>. [consulta : 18 octubre 2020]

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) (2021). Evaluación de impacto ambiental. [en línea] <https://sea.gob.cl/evaluacion-de-impacto-ambiental/cual-es-el-proceso-de-evaluacion-de-impacto-ambiental> [consulta : 05 de enero 2021]

Stamm, C & Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. [en línea] [file:///C:/Users/PN/AppData/Local/Temp/348\\_843\\_2\\_PB.pdf](file:///C:/Users/PN/AppData/Local/Temp/348_843_2_PB.pdf) [consulta : 06 de enero 2021]

Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) (2020). ¿Qué es la SMA?. [en línea] <https://portal.sma.gob.cl/index.php/que-es-la-sma/>. [consulta : 18 octubre 2020]

Peña Barrientos, D. (2017). ¿ Responsabilidad por daño ambiental en Chile:¿ Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. [en línea] <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149999/Responsabilidad-por-da%C3%B1o-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [consulta : 18 octubre 2020]

Resolución Exenta N°689 (2016). Modifica y refunde el estatuto interno de organización y funcionamiento del Comité de Ministros. [en línea] <http://transparencia.sea.gob.cl/2016/07-julio/marconormativo/resol-0689-mod-estatuto.pdf> [consulta : 18 octubre 2020]

Tribunal Ambiental (2020). ¿Qué es el Tribunal Ambiental? [en línea] <https://www.tribunalambiental.cl/informacion-institucional/sobre-el-tribunal-ambiental/que-es-el-tribunal-ambiental/>. [consulta : 18 octubre 2020]

Valencia M., G. (2017). Jurisprudencia constitucional y medio ambiente. *Aranzadi, Pamplona*. [en línea] <http://90140.barrettrecords.net/descargar/90140/Jurisprudencia%2Bconstitucional%2By%2Bmedio%2Bambiente.pdf> [consulta : 18 octubre 2020]