



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
MAGISTER EN DERECHO DE LOS RECURSOS NATURALES Y
MEDIOAMBIENTE

**CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y SU ALCANCE EN EL ACCESO A LA JUSTICIA
AMBIENTAL**

MARIELA DAHMEN LEMUS

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis
Terrae, para optar al grado de Magister en Derecho de los Recursos Naturales y
Medio Ambiente

Profesor Guía: Rodrigo Benítez

**CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU ALCANCE EN EL
ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

MARIELA DAHMEN LEMUS

Universidad Finis Terrae

marieladahmen@gmail.com

Profesor guía: Rodrigo Benítez

Resumen

El presente artículo es un trabajo de análisis de los fallos, desde el 2014 a 2021, de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema que dicen relación con la participación ciudadana en la evaluación ambiental de proyectos y los principales aspectos que son recogidos por los tribunales ambientales en las reclamaciones que se fundan en el Artículo 17 N°6 de la Ley 20.600 por la falta de consideración de las observaciones formuladas en la evaluación de impacto ambiental.

Palabras Clave: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, evaluación ambiental, participación ciudadana, tribunales ambientales, justicia ambiental.

Abstract:

This article is a work of analysis of the rulings, from 2014 to 2021, of the Environmental Courts and the Supreme Court that are related to public participation in the environmental assessment of projects and the main aspects that are collected by the environmental courts in the claims that are based on Article 17 N°6 of Law 20.600 for the lack of consideration of the observations made in environmental impact assessment.

Key words:

Environmental Impact Assessment System, environmental assessment, public participation, environmental courts, environmental justice.

Introducción

La entrada en vigencia de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, LBGMA, en 1994, marca un antes y un después en la institucionalidad ambiental, no sólo porque se unifican las distintas normativas ambientales existentes, sino también porque se crea el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, como un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que incorporó el principio participativo en la evaluación de proyectos.

Comenzaba así a configurarse una nueva gobernanza en la materia que fue respondiendo de alguna forma también a diversas problemáticas socioambientales¹ y a un impulso económico caracterizado por la determinación de una apertura económica que permitiera restablecer el equilibrio entre el hombre y su medio.²

Sumado a lo anterior, la Declaración de Río de Janeiro en 1992 suscrita en la Segunda Cumbre de la Tierra había establecido que “a fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.³

Sin duda, luego de 16 años, la realidad nacional e internacional imponía nuevos desafíos. El deseo de Chile de formar parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, dio el impulso a la modificación de la Ley 19.300 y a la creación de la Ley 20.417 que viene a fortalecer los marcos normativos, la participación y la fiscalización ambiental. Con ello, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, MMA, el Servicio de Evaluación Ambiental, SEA, y la Superintendencia de Medio Ambiente, SMA.

Esta última ley estableció como uno de sus ejes la participación ciudadana y desde el mensaje con que el Ejecutivo envió el Proyecto de Ley daba cuenta de los nuevos desafíos que imponían los tiempos. “La sustentabilidad exige no solo equilibrar crecimiento

¹ ROJAS, (2003) Conflictos ambientales en Chile.

² Historia de la Ley 19.300 Mensaje Presidencial, p.6

³ ONU, Declaración de Río, Río de Janeiro, Brasil, Principio 4

económico y protección ambiental, sino también hacerlo con equidad social”, decía y acotaba que “una de las críticas habituales al actual modelo institucional es la insuficiencia de participación ciudadana”, al mismo tiempo que se reforzaba que “es de vital importancia en el tema ambiental, puesto que, para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática”⁴.

Con la entrada en vigencia de dicha ley se materializa entonces una nueva institucionalidad que divide las funciones de la actividad pública en materia ambiental y la asigna a los nuevos organismos. Se mantiene de la Ley 19.300 las funciones que le corresponden al Servicio de Evaluación Ambiental, SEA, como administrador del SEIA, y se otorga mayor importancia al proceso de participación ciudadana con la obligatoriedad de llevarla a cabo, su ampliación en el caso de proyectos evaluados a través de una Declaración de Impacto Ambiental, DIA, y con el deber de realizar un nuevo proceso si hay modificaciones sustanciales al proyecto.

Con la implementación de la nueva institucionalidad ambiental se tomaban en cuenta las recomendaciones de la OCDE respecto a separar la función evaluadora de la fiscalizadora y se suma un nuevo ente a la institucionalidad con la promulgación de la Ley 20.600 y la entrada en funcionamiento el año 2012 de los tribunales ambientales. Así se da el vamos al funcionamiento pleno de la nueva institucionalidad ambiental y con ello el derecho, tanto de titulares de los proyectos como de la ciudadanía, de obtener la revisión judicial de la decisión ambiental en la aprobación o rechazo de proyectos o actividades.

Este trabajo analizará el contenido de las sentencias de los tribunales ambientales, desde el año 2014 a 2020, que dicen relación con las reclamaciones que ingresaron por el Artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 que establece que los tribunales ambientales serán competentes para “conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva los recursos administrativos cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental”.

Posteriormente, se analizarán los criterios y estándar de control de la Corte Suprema respecto a las decisiones de los tribunales ambientales para finalmente dar una mirada al

⁴ Historia de la Ley N°19.300 Mensaje Presidencial p.17

alcance de la participación ciudadana en el acceso a la justicia ambiental y la protección del medioambiente.

1. Participación ciudadana y el deber del Estado

La participación de la ciudadanía en materia ambiental constituye un eje fundamental en la justicia ambiental, cuya relevancia ha sido reconocida por el derecho internacional y nacional. Se enmarca en lo que se ha denominado “participación pública” como un proceso de adopción de decisiones, fundamental en la dimensión política de este tipo de justicia.⁵

Ha sido el derecho internacional, a través de diversos convenios internacionales los que hoy determinan el deber del Estado frente al cuidado del medioambiente y la participación de la ciudadanía.

En la Declaración de Estocolmo, y años después en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 se hacía presente la importancia de preservar el medio ambiente y asegurar que las personas tengan acceso a la información y participen de las decisiones. “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”⁶.

También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 2006 reconoce el derecho a la información pública como un derecho fundamental protegido por los tratados de derechos humanos que debe ser respaldado por los Estados. Asimismo, la Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, establece la valoración de

⁵ HERVÉ, Espejo (2015), p.320.

⁶ Declaración de Río, Ministerio del Medio Ambiente. Ver en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf

las iniciativas para la implementación regional del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro 1992⁷

En el ámbito nacional, el deber del Estado en torno a la participación ciudadana en materia medioambiental está regulada de manera específica en la evaluación ambiental de los proyectos a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, el que busca prevenir los impactos ambientales que pueden generar los proyectos o actividades y cuyo principio participativo asegura a la comunidad la participación en la evaluación ambiental de los proyectos, ya sea a través de un Estudio de Impacto Ambiental, EIA, o de una Declaración de Impacto Ambiental, DIA, de acuerdo al tipo de proyecto que se quiere llevar a cabo.

La profesora Pilar Moraga Sariego explica que Chile “recogió los principios (internacionales) en el texto de la Ley N° 19.300 de 1994, en su triple dimensión, al consagrar el principio de participación, de acceso a la información ambiental, al mismo tiempo que establece recursos procesales destinados a facilitar el acceso a la justicia de las personas que participan en los procesos de evaluación ambiental, así como en materia de daño al medio ambiente, entre otros”⁸.

Es la Ley 19.300 donde se establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana a través del Servicio de Evaluación Ambiental, SEA y es este propio servicio el que en abril de 2013 dicta el Oficio Ordinario N°130528 con el “Instructivo Consideración de las Observaciones Ciudadanas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”,

Las personas entonces, cuentan con la posibilidad de efectuar observaciones a los proyectos y si estiman que no son tomadas en consideración por el Servicio evaluador, pueden impugnarlas primero en sede administrativa, es decir, ante las Comisiones de Evaluación o ante la Dirección Ejecutiva del SEA, en el caso de las DIA y ante el Comité de Ministros en el caso de los EIA; y de ser necesario, posteriormente en sede jurisdiccional a través de los tribunales ambientales.

⁷ CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°151, Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales, pp.14-15.

⁸ MORAGA (2012), p.292.

Ya en el mensaje de la Ley 19.300 se identificaba el principio participativo que debía tener el instrumento de evaluación ambiental. “Para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere la concurrencia de todos los afectados en la problemática. Por ello, el principio de participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto [...] en primer término procurando que las organizaciones locales puedan informarse y, en definitiva, hasta impugnar los nuevos proyectos en proceso de autorización por causar un impacto ambiental significativo y negativo sobre el ambiente”, estipulaba el mensaje.⁹

Posteriormente, con la creación de la nueva institucionalidad ambiental y con ello, la entrega en vigencia de los tribunales ambientales, se hace realidad la participación como elemento de la justicia ambiental y con ello el acceso a la justicia ambiental¹⁰.

Los tribunales ambientales reconocen que la participación ciudadana se relaciona con dos dimensiones fundamentales de la justicia ambiental: la justicia participativa y la justicia distributiva. Esto porque como dice Dominique Hervé “hay ciertos elementos que constituyen el núcleo de la justicia en su relación con el medio ambiente y que, por lo tanto, determinan el contenido mínimo de la Justicia Ambiental. Estos elementos que la distinguen de otras ideas, son el de la equidad en la distribución de las cargas y beneficios ambientales y en el de la participación significativa en la adopción de las decisiones ambientales”.¹¹

Para los tribunales ambientales el principio de participación ha pasado a ser un reconocimiento positivo en la mayoría de los Estados democráticos del mundo. “La participación ciudadana en materia ambiental ha devenido en todo el mundo en una institución fundamental [...] En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”.¹²

⁹ Historia de la Ley N°19.300 p.17.

¹⁰ Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana (2018) p. 112.

¹¹ HERVÉ (2015), p.73

¹² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014, considerando cuadragésimo octavo.

Hervé en su libro “Justicia Ambiental y Recursos Naturales” dice que “la participación es considerada como un elemento esencial de la justicia. En lo que dice relación con el derecho ambiental, el derecho a la participación y el acceso a la información es quizá uno de los aspectos más universalmente aceptados como un contenido propio de la disciplina”.

2. Participación ciudadana en la evaluación ambiental

Para poder entender cómo se desarrolla la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental se debe tener claridad del procedimiento que deben seguir todos los proyectos o actividades que por ley deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA y tener presente que está regulada a través del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, RSEIA, Decreto Supremo N°40 del Ministerio de Medio Ambiente.

En dicho reglamento se establecen las disposiciones y definiciones que reglan el instrumento que califica favorable o desfavorablemente el proyecto evaluado, el que concluye con la Resolución de Calificación Ambiental, RCA, que es el acto administrativo de término que permite al titular ejecutar la iniciativa sometida a evaluación.

En el reglamento y en la ley están listados todos los proyectos que deben ingresar al SEIA, ya sea a través de una DIA o a través de un EIA y la forma en que se debe llevar a cabo el proceso de participación ciudadana o PAC.

En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental la instancia participativa es obligatoria y está definida en el artículo 29 de la ley 19.300 en un plazo para remitir observaciones de 30 días; mientras para las Declaraciones de Impacto Ambiental, solo es posible la participación ciudadana en el caso que se generen cargas ambientales y el plazo para realizarla es de 20 días.

El propio SEA argumenta que “la participación ciudadana en el SEIA comprende los derechos de la ciudadanía que aseguren una participación informada de la comunidad en el proceso de calificación ambiental de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones de Impacto Ambiental”¹³

¹³ Ver en Sea.gob.cl

Como el mismo SEA expresa “la participación ciudadana en el SEIA se configura a través de un proceso de comunicación entre las partes involucradas en la evaluación ambiental de un proyecto: titular del proyecto, ciudadanía en general y autoridad ambiental”¹⁴

Está establecido así, el marco de referencia y la normativa básica para asegurar que la comunidad organizada pueda participar en el proceso de evaluación ambiental y para ello se establecen cinco derechos: el establecimiento de mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad; el derecho de las personas naturales y jurídicas de conocer el proyecto; el derecho que tienen a formular observaciones, así como la obligación del SEA de dar respuesta y considerar las observaciones ciudadanas recibidas y, por último, el derecho a reclamar quienes consideren que sus observaciones no fueron debidamente consideradas.

Lo anterior, obliga al SEA a desarrollar un proceso PAC, que debe hacer efectivos los derechos mencionados, a través de actividades de información a la comunidad. Estas deben tener presente las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto.

También, el organismo debe dar a conocer el procedimiento de evaluación ambiental; los derechos de los cuales disponen; el tipo de proyecto o actividad en evaluación. Así como propiciar la instancia de encuentro entre el titular y la comunidad, con el objetivo que ésta se informe sobre las particularidades del proyecto o actividad. Estas actividades deberán realizarse oportunamente en un lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión para la comunidad. De estas actividades debe quedar constancia en el expediente.¹⁵

Ya en la historia de la Ley N°19.300 se había considerado la participación de la ciudadanía, no sólo como un principio general, sino como un requerimiento sustantivo que recae en el SEA. El artículo 29 inciso 1° de la citada ley no impone ninguna obligación a los participantes PAC más que formular observaciones y es el SEA el que cuenta con las atribuciones para solicitar información adicional al titular, en el caso de que alguna observación le resulte confusa.

¹⁴ SEA, (2013). Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pp.10-17.

¹⁵ SEA, (2013). Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pp.10-17.

Respecto a lo anterior, los tribunales ambientales han hecho hincapié en que el expediente administrativo de evaluación debe contener todos y cada uno de los antecedentes de la evaluación del proyecto, ya que son esos antecedentes los que servirán de fundamento a las decisiones que la autoridad ambiental adopte durante el proceso de evaluación. “De lo contrario -ha dicho el Segundo Tribunal Ambiental- los derechos que surgen de la participación ciudadana perderían todo valor”¹⁶.

Se ha resaltado el valor que tiene la completitud y disponibilidad de información porque, precisamente, esos han sido algunos de los fundamentos que han dado pie a reclamaciones ante los tribunales ambientales por el Artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600.

¿Cómo opera la PAC?

Para entender las consideraciones de los órganos jurisdiccionales en la resolución de las controversias que tienen como antecedente la participación ciudadana, se debe tener presente la forma que opera la PAC en la evaluación ambiental, ya que se trata de una garantía tanto para quien solicita la evaluación ambiental, como también para las personas que pudiesen verse afectadas con la decisión final de la autoridad, los que reciben el nombre de “interesados”.

Es importante remitirse al inciso final del artículo 30 bis de la Ley N°20.417, donde queda definido que “participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico, a formular observaciones y a obtener respuesta fundada de ellas”.

También, en el artículo 13 bis de la Ley 19.300 se considera la posibilidad de que los titulares de proyectos realicen actividades de participación antes de la presentación al SEIA, tomando en cuenta la premisa de que es conveniente tener un acercamiento temprano con los potenciales involucrados en un proyecto.¹⁷

Es el mismo Servicio de Evaluación Ambiental el que regula la forma en que se debe dar respuesta fundada y considerar las observaciones realizadas durante la PAC del proceso de evaluación

¹⁶ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014, considerando quincuagésimo.

¹⁷ Ley N° 19.300, artículo 13 bis.

Si durante el proceso de evaluación, se efectúan aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el SEA debe iniciar una nueva etapa de participación ciudadana durante 10 días, tiempo en que se suspenderá el plazo de tramitación.

En el caso de los proyectos que ingresan a través de un EIA, el SEA debe publicar en un medio de comunicación local el llamado a participación de la comunidad y durante 60 días tendrá plazo para efectuar la difusión, capacitación ambiental y discusión ciudadana. Ese mismo tiempo tendrán las personas participantes en el proceso para poder efectuar las observaciones ciudadanas.

El instructivo del SEA incluye seis criterios que deberían ser adoptados por el organismo para dar una debida respuesta a las observaciones formuladas por los observantes del proceso de participación ciudadana. Estos son: completitud y precisión; autosuficiencia; claridad; sistematización y edición; independencia y auditoría impersonal.

Además, los artículos 9, 29 y 30 bis de la Ley 19.300 en las que se establecen otras acciones que debe realizar la autoridad ambiental en relación al tratamiento de las observaciones ciudadanas, como por ejemplo que el Informe Consolidado de Evaluación, ICE, debe contener la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados y la consideración que debe hacer el SEA de las observaciones como parte del proceso de calificación, además de su obligación de hacerse cargo pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución¹⁸.

También, el SEA cuenta con una Guía Metodológica de Actividades Presenciales, una Guía de Buenas Prácticas en las Relaciones entre los Actores involucrados en Proyectos que se Presentan al SEIA y una Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al SEIA.

3. Reclamación ante los tribunales ambientales y su jurisprudencia

Es fundamental tener presente que, el objetivo de las reclamaciones que se presentan ante los tribunales ambientales, tiene relación con que el órgano jurisdiccional determine si las observaciones ciudadanas -que ya fueron reclamadas en sede administrativa- fueron debidamente consideradas, es decir, que realice un control de legalidad. Esto porque los

¹⁸ Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Artículos 9, 29 y 30 bis

tribunales ambientales son una jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que se le han entregado especiales competencias para revisar la legalidad de una norma o acto administrativo.

En específico, la competencia referente a la participación ciudadana -que es lo que estamos revisando en ese artículo académico- está estipulada en el Artículo 17 N°6 de la ley que es lo que estamos analizando en este artículo y que dice: “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley [...]”

Es importante abordar de forma breve la legitimación activa que el artículo 17 N°6 le otorga a cualquier persona natural o jurídica cuyas observaciones “no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental” ya que esa legitimación activa es uno de los aspectos que se vinculan directamente a variadas causas que ingresan a los tribunales ambientales.

Y ahora bien, ¿cuál ha sido la jurisprudencia de los tribunales ambientales?. Para poder responder esta pregunta veremos los distintos argumentos que dicen relación con la legitimación activa, principio de congruencia

a) Legitimación Activa

La posibilidad de reclamar ante los tribunales ambientales está establecida en el artículo analizado en este artículo y tiene relación con quienes hayan sido observantes en el proceso de participación ciudadana y que hayan agotado la vía administrativa. Esto porque un presupuesto básico del acceso a la justicia ambiental es el agotamiento de la vía administrativa, es decir, no se puede reclamar ante los tribunales ambientales si no se ha agotado dicha instancia.

Así ha quedado establecido en un número importante de sentencias de los tres tribunales ambientales y de la Corte Suprema, que mencionaremos a continuación:

Tribunal	Causa Rol	Proyecto	Región
Primer Tribunal Ambiental	R-16-2019	Atacama Kozan	Región de Atacama
	R-26-2019	Andes LNG	Región de Atacama
	R-30 ac. R-31-2019	Relleno Sanitario Santa Inés	Región de Tarapacá
Segundo Tribunal Ambiental	R-54-2014	Sondajes de prospección Pantagua	Región de Tarapacá
	R-148-2017	Encon Solar	Región de Valparaíso
	R-164-2017	Centro Integral de Gestión de Residuos Industriales	Región Metropolitana
Tercer Tribunal Ambiental	R-46-2017	Central El Campesino	Región del Biobío
	R-8-2019	Parque Eólico Puelche Sur	Región de Los Lagos
	R-12-2019	Piscicultura San Joaquín	Región de Los Lagos
	R-2-2019	Parque Eólico Calbuco	Región de Los Lagos
Corte Suprema	SCS Rol N°72108-2020	Andes LNG	Región de Atacama
	SCS Rol N°12.802-2018	Encon Solar	Región de Valparaíso
	SCS Rol N°29.065-2019	Centro Integral de Gestión de Residuos Industriales	Región Metropolitana

Algunos aspectos importantes podemos encontrar en causa rol R-16-2019 del Primer Tribunal Ambiental que dice relación con el proyecto Atacama Kozan de la Región de Atacama, los sentenciadores en el considerando vigésimo dicen: “Que, efectivamente este Tribunal, verifica que la acción de reclamación ante el Tribunal Ambiental, según el artículo 17 N°6 ‘acción de impugnación de RCA por falta de consideraciones ciudadanas’, como es el caso de autos; exige la concurrencia y verificación tácita de contra con ‘legitimación activa’ para hacerla valer (...) y que en la presente no se verifica por el reclamante, ni consta tampoco una solicitud de apertura de participación ciudadana por alguno de los reclamantes (...)”

En tanto, en la sentencia de la causa rol R-26-2019 del mismo tribunal se discutió respecto a la legitimación activa de las municipalidades, a lo que este órgano jurisdiccional en el considerando quincuagésimo primero dijo: “(...) se advierte un legítimo actuar en el en el ejercicio de sus funciones y atribuciones; por tanto, dichas entidades estarán facultadas para interponer el recurso de reclamación del artículo 20 de la Ley N°19.300”. Esto se entiende porque para los sentenciadores de dicho tribunal, los municipios en su territorio comunal “son los primeros garantes del bienestar humano en sus componentes ambiental, salud y

calidad de vida de sus ciudadanos, así como el desarrollo económico, social y cultural de todos sus vecinos”¹⁹ y apelan a que debe ser debidamente informados del proceso y que no puede negárseles el acceso a la justicia ambiental por cuestiones de forma. (considerando septuagésimo cuarto y septuagésimo quinto).

Distintos fundamentos ha entregado el Segundo Tribunal Ambiental sobre la legitimación activa de las municipalidades y ha dicho en la sentencia causa rol R-148-2017, en el considerando vigésimo tercero que “(...) en tanto las municipalidades, estando vinculadas al principio de legalidad contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y 2 de la Ley N°18.575, sólo podrán desempeñar en la evaluación ambiental aquel rol que haya sido previamente determinado por el legislador”.

Resulta fundamental, entonces, conocer los pronunciamientos de la Corte Suprema respecto a la legitimación activa de los municipios y en ese sentido en las sentencia rol N°72.108-2020 y en la sentencia rol N°1.119-2015 el máximo tribunal, citando al profesor Jorge Bermúdez, hace valer “el interés colectivo” que tiene el medio ambiente y su protección, ya que ha dicho que los municipios están “siempre legitimados para accionar” cuando la decisión de la autoridad ambiental contenga “disposiciones que interesen a toda la ciudadanía”, como es el caso de las que dicen relación con normas ambientales que sirvan para proteger el medioambiente.²⁰

En el mismo sentido de lo anterior, la Corte Suprema ha mencionado que para esclarecer los casos en los que las municipalidades pueden ejercer acciones ambientales se debe distinguir por una parte el tipo de resolución y, y por otra, la clase de competencias atribuidas a los distintos órganos participantes en el SEIA.²¹

Otras sentencias que se han referido expresamente respecto a la legitimación activa son: causas rol R-8-2019 del Tercer Tribunal Ambiental del proyecto Parque Eólico Puelche Sur, donde se aparece también el componente de pueblos indígenas y consulta indígena. Respecto a esto, el Tribunal Ambiental de Valdivia determinó que los reclamantes no tenían legitimación ciudadana por el solo hecho de haber participado en el Proceso de Consulta Indígena, ya que no efectuaron observaciones PAC. “Los comentarios que se

¹⁹ Primer Tribunal Ambiental, Rol R-26-2019, de 27 de mayo de 2020, considerando quincuagésimo.

²⁰ Corte Suprema, Rol N°72.108-2020 de 08 de febrero de 2021.

²¹ Corte Suprema, Rol N°12.802-2018 de 30 de mayo de 2019.

efectúan en el contexto de la consulta indígena no pueden ser consideradas observaciones para efectos de la impugnación del art. 17 N°6 de la Ley N°20.600, disposición que solo se encuentra destinada (a) las personas naturales o jurídicas que hayan formulado observaciones en la PAC”, se establece en el considerando decimoctavo de dicha sentencia²².

Sin embargo, la Corte Suprema se ha pronunciado sobre el proceso de participación ciudadana y la solicitud de consulta indígena, por ejemplo, en la sentencia causa rol CS N°36.919-2019 del 22 de febrero de 2021 relacionada con el proyecto “Piscicultura de Recirculación Lago Balmaceda” ya ha reconocido que:

“Si bien ambas instituciones – Participación ciudadana y Consulta Indígena- son distintas, no puede desconocerse que tienen un objeto común, esto es, permitir que la comunidad pueda plantear sus observaciones y cuestionamientos desde la perspectiva medioambiental respecto de proyectos que deben ser evaluados ambientalmente, y es en razón de aquello que esta Corte ha permitido que a través de la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, se revisen cuestiones promovidas en el periodos de participación ciudadana que se relacionen con la obligación de efectuar consulta indígena”.²³

En la misma sentencia se agrega: “(...) Resulta adecuado atender a las semejanzas que existen en el proceso de Participación Ciudadana y el Proceso de Consulta Indígena, en relación a las razones que determinan su procedencia y los objetivos buscados, cuestión que determina la procedencia de la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley 20.600”²⁴

Un aspecto importante es lo que ha manifestado la Corte Suprema respecto a la legitimación activa que deben tener los reclamantes cuando se aduce que quien reclama no ha agotado la vía administrativa, ya que el máximo tribunal ha dicho que no se debe interpretar la norma de modo restrictivo y ha dicho que “la creación de los Tribunales Ambientales ha sido la respuesta concreta a la garantía de tutela judicial efectiva en materia ambiental, postulado que inclina al intérprete al reconocimiento del derecho a la acción también en esta rama del ordenamiento jurídico”²⁵

²² Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-8-2019 de 05 de septiembre de 2019.

²³ Corte Suprema, Rol N°36919-2019 del 22 de febrero de 2021.

²⁴ Corte Suprema, Rol N°36919-2019 del 22 de febrero de 2021.

²⁵ Corte Suprema, Rol 3971-2017 de 28 de junio de 2018, considerando octavo.

Un caso distinto se puede observar en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental causa rol R-148-2017, en la que se establece la legitimación activa a un reclamante que no interpuso reclamación administrativa debido a que el resultado de la evaluación ambiental del proyecto coincidía con su pretensión, lo que a juicio de los sentenciadores “no implica que se encuentre en la imposibilidad de reclamar judicialmente si luego, en la etapa recursiva administrativa, esa decisión fuera revertida, en virtud de una reclamación interpuesta por otro interesado”.²⁶

b) Principio de Congruencia

El principio de congruencia alegado en el marco de las reclamaciones que ingresan por el artículo 17 N°6 tiene relación con que solo es posible someter a revisión de los tribunales ambientales aquellos argumentos que fueron expuestos en el proceso de participación ciudadana y en la etapa administrativa.

En este sentido, la persona natural o jurídica que reclama no puede incorporar alegaciones nuevas en sede judicial, sino que deben ser las mismas que presentó en el proceso de participación ciudadana y luego en la reclamación administrativa.

Es la ley N°19.880 la que en el inciso tercero del artículo 41 dice: “En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente”.²⁷

Es también la doctrina la que ha abordado la materia tomando en cuenta el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, en este caso, de los tribunales ambientales. Los españoles Vicente Escuin Palop y Beatriz Balandó Garín en su libro “Los Recursos Administrativos” han escrito: “El carácter revisor de la jurisdicción contenciosa se evidencia en la vinculación entre las pretensiones deducidas en vía judicial y las que se

²⁶ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-54-2014, del 1 de diciembre de 2015, considerando decimosexto.

²⁷ Ley N°19.880 de 29 de mayo de 2003.

ejercieron frente a la Administración, que impide que puedan plantearse judicialmente cuestiones no suscitadas, con anterioridad en vía administrativa (...)"²⁸

Para el Segundo Tribunal Ambiental este principio resulta esencial tanto en la actividad administrativa como judicial y estipula que hay una infracción a éste cuando no existe correspondencia entre la sentencia y el objeto del proceso, es decir, la coherencia entre las observaciones ciudadanas, la respuesta de la autoridad y el proceso de reclamación en sedes administrativas y judicial.

También, el Tribunal Ambiental de Santiago ha enfatizado en que si no se introduce una pretensión nueva en sede judicial no se está atentando con el principio aludido, y que la reclamante puede incluir nuevas argumentaciones o motivos para justificar sus pretensiones, sin transformarse en una desviación procesal.²⁹

Asimismo, dicho principio lo ha explicitado el Tercer Tribunal Ambiental en los fallos R-19-2019 y R-8-2020 en los que ha enfatizado en que uno de los principios que rige la PAC es el de congruencia porque de no ser así se desvía el motivo de pronunciamiento.

Sin embargo, también este tribunal con sede en Valdivia en la causa rol R-19-2019 en su considerando quinto ha dicho que “no puede existir desviación procesal, si de los antecedentes allegados al proceso se aprecia que la propia Autoridad amplió la discusión al pronunciarse sobre la debida consideración de la observación ciudadana”.³⁰

Al efectuar el análisis de esto, el Tercer Tribunal Ambiental revisa si existe una conexión que pueda ser significativa entre ambas reclamaciones.

También, el Tribunal Ambiental de Santiago en la causa rol R-54-2014 hizo referencia al agotamiento de la vía administrativa “sin exigir que quien reclama judicialmente sea el mismo que interpuso el recurso administrativo. Una interpretación distinta llevaría a que se vea forzado a interponer recursos aquél cuyas pretensiones fueron satisfechas en la respectiva RCA, desvirtuando, de esta forma la etapa recursiva”³¹

²⁸ ESCUIN Palop, Vicente; BELANDO Garín, Beatriz. “Los Recursos Administrativos”. Pamplona: Thomson Reuters, 2011. P.37.

²⁹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-131-2016 de 28 de abril de 2017, considerando decimosexto.

³⁰ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-19-2019 de 19 de agosto de 2021, considerando quinto.

³¹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-54-2014 de 1 de diciembre de 2015, considerando decimoséptimo.

Otra reclamación en la que se fundamentan aspectos centrales del principio de congruencia es la causa R-86-2015 relacionada con el proyecto Punta Piqueros hace valer este principio para no pronunciarse respecto de ciertos argumentos reclamados ya que aclara “cabe señalar que efectivamente ciertos argumentos hechos valer en la reclamación judicial de autos no fueron objeto de observaciones ciudadanas. (...) A su vez, tampoco se trató de materias que el Comité de Ministros haya abordado en profundidad (...)”.³²

Asimismo, en la sentencia R-164-2017, en el considerando sexto sostiene una fundamentación previa efectuada por el mismo respecto a que: “es preciso aclarar que el agotamiento previo de la vía administrativa es una carga para los administrados y no constituye -de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N°19.880- la regla general en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, cuando los recursos administrativos deben necesariamente incoarse antes de acceder a la vía jurisdiccional, estamos en presencia de un requisito de procesabilidad (...) No existe impugnación judicial directa en contra de las RCA ante los Tribunales Ambientales, sino solo mediata, es decir, sólo una vez que se ha agotado por algún titular de la impugnación, la respectiva vía administrativa”³³

Sin duda, resulta fundamental el análisis que deben hacer los tribunales ambientales para determinar si las alegaciones planteadas coinciden con las que se plantearon en sede administrativa y anteriormente en el proceso de participación ciudadana.

Y, ¿qué ha expresado la Corte Suprema?. En la sentencia de casación de forma y fondo de la causa rol N°97792-2016 que dice relación con el proyecto Punta Piqueros se expresa que “una sentencia deviene en incongruente si en su parte resolutive otorga más de lo pedido por el demandante o no otorga lo solicitado (...) o si el fallo no resuelve los puntos objeto de la litis o se extiende a puntos que no fueron sometidos a la decisión del tribunal”.

También, en el fallo CS N°36.919-2019 del 22 de febrero de 2021, relativo al proyecto “Piscicultura de Recirculación Lago Balmaceda” ha dicho en el considerando duodécimo que “el principio de congruencia en la etapa administrativa del proceso de evaluación ambiental no puede ser entendido en los términos expuestos por los sentenciadores, restringiendo el análisis en demasía”, y explica que aunque no se haya indicado algún punto

³² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-86-2015 de 27 de octubre de 2016, considerando duodécimo.

³³ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-72-2015 de 12 de junio de 2017, considerando decimonoveno.

en sede administrativa, no significa que “se pueda excluir del análisis las cuestiones que son reglamentadas en el artículo 86 del Decreto Supremo N°40, pues tal norma se vincula con aquellas cuestiones que fueron objeto de observaciones, vinculadas, como se anunció.

En el mismo fallo, la Corte Suprema hace énfasis en la obligación de la autoridad administrativa de realizar las reuniones con los grupos humanos pertenecientes a los grupos indígenas que se encuentren en el área de influencia, en el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental, por un período de veinte días con el objeto de recoger sus opiniones y analizarlas. Cuestión que se impone por el respeto irrestricto del principio preventivo y que, además está previsto, como una forma de cumplimiento de los compromisos que surgen de la suscripción del Convenio 169 de la OIT.

El máximo tribunal, además, deja claro que no se puede pretender sustituir las reuniones del artículo 86 del Decreto Supremo N°40 por las reuniones efectuadas en el marco de las actividades de participación ciudadana.

Principio de congruencia en causas de los tribunales ambientales:

Tribunal	Causa Rol	Proyecto	Región
Segundo Tribunal Ambiental	R-86-2015	Punta Piqueros.	Región de Valparaíso
	R-131-2016	Proyecto Candelaria 2030.	Región de Atacama
	R-164-2017	Centro Integral de Gestión de Residuos Industriales.	Región Metropolitana
	R-219-2019	Hidroeléctrica de Pasada Agua Viva.	Regiones del Biobío y Araucanía
Tercer Tribunal Ambiental	R-47-2017	Parque Eólico Chiloé.	Región de Los Lagos
	R-9-2019	Piscicultura de Recirculación Lago Balmaceda.	Región de Magallanes y Antártica Chilena
	R-8-2020	Construcción y operación de un sistema de tratamiento biológico de riles.	Región del Biobío
	R-11-2020	Mejoramiento ambiental de piscicultura Chesque Alto.	Región de la Araucanía
Corte Suprema	SCS Rol N°97.792-2016	Proyecto Hotel Punta Piqueros	Región de Valparaíso
	SCS Rol N°36.919-2019	Piscicultura de Recirculación Lago	Región de Magallanes y Antártica Chilena

c) La debida consideración de las observaciones ciudadanas

Un aspecto fundamental en las controversias que dicen relación con la participación ciudadana en la evaluación ambiental de los proyectos, ha sido la determinación de la debida consideración de dichas observaciones, ya que como lo plantea el Segundo Tribunal Ambiental, “el eje central por el que discurre toda vía especial de impugnación para quienes han realizado observaciones en el procedimiento de evaluación ambiental, es la determinación de si ellas han sido o no debidamente consideradas”³⁴.

Esto último queda demostrado en que éste es uno de los principales fundamentos a la hora de reclamar ante estos órganos jurisdiccionales.

Y a pesar de la importancia de dicha determinación, no existe en la Ley N°19.300 ni el RSEIA un concepto o definición de qué debe entenderse por debida consideración. Sin embargo, la jurisprudencia de los tribunales ambientales está tomando en cuenta lo sostenido en el Instructivo Consideración de las Observaciones Ciudadanas, dictado en abril de 2013 por el Director Ejecutivo del SEA. Aquí se establecen algunos tópicos relevantes que dicen relación con hacerse cargo de la materia observada y dar respuesta a los requerimientos presentados por la ciudadanía.

Los tribunales ambientales han explicado que es fundamental que la respuesta a esas observaciones esté motivada adecuadamente, es decir, que no sea una mera descripción de la evaluación ambiental, sino una revisión acuciosa de todos los elementos tenidos en cuenta en la evaluación.

Otro aspecto importante dice relación con el análisis de la debida consideración que debe abarcar todo el procedimiento de evaluación ambiental porque “tan importante como la respuesta a las observaciones, es el tratamiento que la autoridad les haya dado durante todo el proceso de evaluación antes de dar respuesta formal (...)”, se estipula en el considerando quincuagésimo noveno de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental causa rol R-35-2014 que dice relación con el proyecto “Mejoramiento Integral de Infraestructura Ferroviaria Tramo Santiago-Rancagua”.

³⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014 de 18 de febrero de 2016, considerando quincuagésimo quinto.

Se ha discutido también, que la obligación de considerar debidamente las observaciones ciudadanas recae en el Servicio de Evaluación Ambiental. Sin embargo, es indispensable que el titular del proyecto entregue oportunamente toda la información durante el proceso de evaluación. “En este contexto, será fundamental que la autoridad ponga a disposición del titular, con la mayor antelación posible, las observaciones correspondientes y que éste último se haga cargo oportunamente de cada una de ellas”³⁵

Si se determina que hay antecedentes que no fueron considerados se da cuenta de un vicio de fondo ya que no contendrá la suficiente motivación, es decir, ante falta de evaluación técnica de la observación ciudadana, el tribunal ambiental debe calificarla como un vicio de fondo de la resolución reclamada y aplicar los artículos 11 y 41 inciso 4° de la Ley N°19.880.

Los tribunales han manifestado que la motivación del acto administrativo pasa por las razones que lo justifican. Siguiendo este argumento, se puede decir que aun cuando se puedan expresar las razones que se tuvieron en cuenta para dictar un acto, si éstas son falsas, ilógicas o erróneas se entenderá que el acto no es motivado porque el ejercicio de las potestades administrativas, incluso las discrecionales, se apoya en una realidad de hecho. Así lo dice García de Enterría, E y Fernández T-R³⁶.

Otro aspecto que es fundamental tener presente tiene relación con lo indicado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia Rol R-35-2014, acumulada R-37-2014 y Rol N°60-2014, en la que se expresa que: “En un sentido negativo, es evidente que “debida consideración” de la observación no es sinónimo de adoptar “una posición favorable a lo observado, pero sí obliga a la autoridad a motivar adecuadamente su respuesta, no siendo suficiente una mera descripción que se limite únicamente a la reproducción de las opiniones del titular o de los organismos sectoriales, sino que deberá contener una revisión acuciosa de todos los elementos tenidos en cuenta en la evaluación”.

Ahora bien, es prioritario relevar que para la determinación de la debida consideración los tribunales realizan un examen del tratamiento de la materia en cuestión tanto en sus aspectos procedimentales, como en la respectiva RCA.³⁷

³⁵ Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-35-2014 de 18 de febrero de 2016, considerando sexagésimo.

³⁶ GARCÍA Y FERNÁNDEZ (2011), pág. 405.

³⁷ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-9-2019 de 27 de noviembre de 2019, considerando trigésimo.

La mayoría de las observaciones que podemos encontrar en las reclamaciones tienen relación con lo que ellos consideran son impactos no evaluados, falta de información. Ante ello, los tribunales deben evaluar el expediente para cerciorarse si las observaciones fueron o no debidamente consideradas, tal es así que cada observación se evalúa tanto en el ámbito del derecho como de la ciencia, llegando también a analizar los tratados internacionales en materias que así lo ameriten, por ejemplo, en la causa del Tercer Tribunal Ambiental, rol R-77-2018 en el considerando octogésimo dice: “Es un hecho conocido que existe una alta preocupación internacional en torno a la disminución de los GEI que inciden en el cambio climático. No obstante, lo anterior, este Tribunal coincide con el Director Ejecutivo del SEA en el sentido de que lo establecido en los instrumentos internacionales invocados por las Reclamantes, son compromisos de formular políticas, medidas, instrumentos de medición, de cooperación, entre otros”.

Las respuestas de la Administración deben estar fundamentadas y deben responder a la consulta que se les plantea y no a otras materias.

Es importante recalcar que el instructivo del SEA tiene un objetivo aclaratorio sobre el deber de “evaluar técnicamente”, “dar respuesta fundada” y/o “considerar” las observaciones ciudadanas en el proceso de evaluación ambiental. Además, de establecer siete criterios para dar respuesta a las observaciones planteadas por la comunidad.

Estos criterios, han sido la base para que el Primer Tribunal Ambiental determine la debida consideración de las observaciones ciudadanas. Los fallos aducen que debe haber una “adecuada consideración de la observación ciudadana y para ello la respuesta debe hacerse cargo de fundamentar el tema en cuestión.

Los tribunales ambientales deben determinar si es que hubiese insuficiencias en la forma de abordar la observación ciudadana y preguntarse si dichas insuficiencias son un vicio que amerite la anulación del acto reclamado. Para esto, se debe analizar si con la información que contempla el expediente es posible dilucidar la interrogante planteada.

En el caso del Primer Tribunal Ambiental, en las causas rol R-16-2019, R-23-2019 se analizaron las observaciones controvertidas, de acuerdo a los siete criterios establecidos por el Instructivo de Consideración de las Observaciones Ciudadanas en el Marco del SEIA, estos son: completitud y precisión; autosuficiencia; claridad; sistematización y edición; independencia; autoría impersonal y actualización de la consideración.

También, en el fallo de la causa R-7-2018 que tiene relación con el proyecto Guacolda, en el considerando vigésimo se establece que el tribunal estima que el cumplimiento de la obligación de considerar las observaciones ciudadanas incluye; i) la identificación de los elementos técnicos y científicos de las preocupaciones ciudadanas, cuando ello corresponda, y ii) la incorporación en la respuesta de los elementos técnicos y científicos necesarios para mejorar la aceptación y cumplimiento de las decisiones ambientales.

Este tribunal, con sede en Antofagasta, hace hincapié -como lo ha dicho la Corte Suprema- en que el concepto de “considerar” no es equivalente al concepto de acoger las observaciones ciudadanas. “Para este tribunal, desde la perspectiva del derecho a la participación ciudadana, lo que interesa es que quien participe, obtenga una respuesta fundada desde el punto de vista técnico-científico de sus observaciones, opiniones o preocupaciones”, acota la sentencia de la causa R-7-2018.

Respecto a esto mismo, se ha pronunciado el Segundo Tribunal Ambiental en el fallo de la causa rol R-35-2012 al aclarar que la “debida consideración” no implica concluir en una posición favorable a lo observado; no obstante, obliga a la autoridad a motivar adecuadamente su respuesta.

Asimismo, la Corte Suprema se ha referido en los mismos términos a la debida consideración descartando que esto signifique acogerlas, “por cuanto ellas se someten a un primer examen de parte del Servicio de Evaluación Ambiental y, posteriormente, de ejercerse los recursos administrativos contemplados por la Ley N°19.300, corresponde que el Comité de Ministros efectúe un segundo análisis que puede ser favorable o desfavorable” se estipula en el considerando decimosexto de la sentencia del 9 de mayo de 2016, causa rol N°817-2016.

Otro fallo analizado es en la causa Rol N°12.907-2018 del 26 de septiembre de 2019, donde la Corte Suprema hace énfasis en la respuesta de la administración y dice que “en ella debe sopesar y aquilatar el contenido de las observaciones, no bastando la exposición de aquellas y de la decisión a su respecto, ni menos una repetición de lo señalado en el ICE (Informe Consolidado de Evaluación)”. Adicionalmente, se establece que considerar las observaciones PAC, obliga a ponderarlas en relación a los antecedentes técnicos que constan en el procedimiento de evaluación.

Para el Máximo Tribunal tan importante como la respuesta a las observaciones es el tratamiento que la autoridad le haya dado durante todo el proceso de evaluación antes de dar respuesta formal. “La autoridad tiene el deber de incorporar a dicha evaluación, con la mayor antelación posible, las observaciones de la ciudadanía, lo que le permitirá adoptar, si corresponde, decisiones oportunas que también constituyen una expresión de una debida consideración de ellas”³⁸

El año 2017 los tribunales ambientales comienzan a establecer que las respuestas dadas por la autoridad ambiental a cada observación ciudadana deben ser de forma simple e inteligible para los observantes y llega más allá estipulando que la respuesta debe ser dada en un lenguaje claro, aun cuando su naturaleza sea eminentemente técnica³⁹. Entonces, ya no solo basta con que las respuestas deban contener toda la información, sino además que deben ser entregadas en un lenguaje que sea entendible por quienes las realizaron.

Debida consideración en causas de los tribunales ambientales:

Tribunal	Causa Rol	Proyecto	Región
Primer Tribunal Ambiental	R-7 ac. R-8 y 10-2018	Central Guacolda.	Región de Atacama
	R-24-2019	Encon Solar.	Región de Valparaíso
	R-23-2019	Mantoverde.	Región de Atacama
Segundo Tribunal Ambiental	R-54-2014	Sondajes de prospección Pantagua.	Región de Tarapacá
	R-35-2014	Ferroviaria Santiago-Rancagua.	Región Metropolitana y de O'Higgins
	R-86-2015	Hotel Punta Piqueros	Región de Valparaíso
	R-93-2016	Proyecto Charrúa Ancoa.	
	R-131-2016	Minera Candelaria.	Región de Atacama
	R-157-2017	RT Sulfuros	Región de Antofagasta
	R-141-2017	Cerro Colorado	Región de Tarapacá
	R-219-2019	Hidroeléctrica pasada Agua Viva	Región del Bío-bío y de la Araucanía
	R-251-2020	Plantel porcino Coexca	Región del Maule

³⁸ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-35-2014, acumulada R-37-2014 y R-60-2014 de 18 de febrero de 2016.

³⁹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-157-2017 de 17 de agosto de 2018.

Tercer Tribunal Ambiental	R-38-2016	Central Hidroeléctrica Doña Alicia	Región de La Araucanía
	R-47-2017	Parque Eólico Chiloé	Región de Los Lagos
	R-9-2019	Piscicultura Lago Balmaceda	Región de Magallanes y Antártica Chilena
	R-12-2019	Piscicultura San Joaquín	Región de Los Lagos
	R-8-2020	Construcción y operación sistema de tratamiento biológico de Riles.	Región del Bío Bío
	R-5-2020	Parque Eólico Vergara	Región de La Araucanía
	R-19-2020	Planta procesadora de recursos hidrobiológicos	Región de Magallanes.
	R-11-2020	Mejoramiento ambiental Piscicultura Chesque Alto.	Región de la Araucanía
Corte Suprema			
	SCS Rol N°36.919-2019	Piscicultura de Recirculación Lago Balmaceda.	Región de Magallanes y Antártica Chilena
	SCS Rol N°41.449-2017	Parque Eólico Chiloé	Región de Los Lagos
	SCS Rol N°3971-2017	Central Hidroeléctrica Dona Alicia	Región de La Araucanía
	SCS Rol N°8573-2019	Continuidad operacional Cerro Colorado	Región de Tarapacá
	SCS Rol N°28195-2018	RT Sulfuros	Región de Antofagasta
	SCS Rol N°12802-2018	Encon Solar	Región de Valparaíso
	SCS Rol N°97792-2016	Hotel Punta Piqueros	Región de Valparaíso
	SCS Rol N°19302-2016	Mejoramiento integral de la infraestructura ferroviaria tramo Santiago-Rancagua	Metropolitana y O'Higgins
	SCS Rol N°817-2016	Sondajes de prospección Pantagua	Región de Tarapacá
	SCS Rol N°36277-2019	Encon Solar	Región de Valparaíso

4. Acceso a la justicia

Como hemos analizado en el presente trabajo, un aspecto fundamental para comprender la vinculación entre el acceso a la justicia y la participación ciudadana, en el marco de la evaluación ambiental, dice relación con el derecho a formular observaciones, ya que es la

instancia que acciona todo el proceso recursivo en caso de que una persona natural o jurídica no esté de acuerdo con la evaluación ambiental de un proyecto.

Por esto, resulta relevante no solo la respuesta que pueda dar la autoridad a las observaciones ciudadanas, sino también al tratamiento procedimental que se le dé a cada una de ellas.

La importancia que reviste el proceso PAC, la legitimación activa que este le otorga a la ciudadanía queda claramente estipulada en lo afirmado por el Tercer Tribunal Ambiental en el fallo de la causa R-2-2019 en el que se expresa: “resulta evidente que la decisión administrativa de declarar inadmisibile el reclamo por no constar la calidad de observante, tiene la misma fuerza y produce el mismo efecto que una decisión que no haya considerado adecuadamente la observación”.

El acceso a la justicia también se ve reflejado en el principio participativo del derecho ambiental, el que también orienta a la Ley N°19.300 y que está presente en diversas disposiciones con el fin de que las organizaciones locales puedan informarse y hasta impugnar los nuevos proyectos que están en proceso de autorización.

Conclusión

La participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental de proyectos es una instancia normada que no está exenta de dificultades. Así queda demostrado en las 37 reclamaciones que han ingresado por la vía del artículo 17 N°6 de la Ley 20.600 a los tres tribunales ambientales del país, desde el 2015 al 2020.

Y si bien, no ha habido un incremento importante de reclamaciones por año, es indiscutido que los ciudadanos están accediendo a la justicia ambiental a través de una participación más activa en el proceso de evaluación ambiental.

Sumado a eso, la jurisprudencia que han ido construyendo los tribunales ambientales y la Corte Suprema ha ido dando más cabida a la participación, a través del resguardo, con mayores exigencias a la administración, de la implementación de una PAC que cumpla con los principios que le infunde el derecho ambiental, en especial el preventivo y participativo. Mención aparte, es lo que sucede con los pueblos indígenas y los procesos de consulta que no han logrado situarse de manera amplia en la evaluación de los proyectos. Es en este ámbito, quizá el aspecto más novedoso de los lineamientos que ha ido entregando la Corte

Suprema tiene relación con la debida consideración que debe hacer la administración de las observaciones planteadas, así como los esfuerzos por lograr una efectiva participación ciudadana.

Bibliografía citada

- CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°151, Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales, pp.14-15.
- Declaración de Río, Ministerio del Medio Ambiente. Ver en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf (visitado el 21-08-2020).
- ESCUIN Palop, Vicente; BELANDO Garín, Beatriz. “Los Recursos Administrativos”. Pamplona: Thomson Reuters, 2011. P.37.
- GARCÍA de Enterría, E y Fernández T-R, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, XV edición, 2011, pág. 405.
- HERVÉ, Dominique. (2015) Justicia ambiental y recursos naturales. (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, p.73 y 320.
- MORAGA Sarriego, Pilar. “Principio 10 y desarrollo eléctrico: Participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados” en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIX (Valparaíso, Chile, 2012, 2do Semestre), p.292. Disponible en <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/v39n2.a10/778> (visitado el 21-08-2020).
- ONU, Declaración de Río, Río de Janeiro, Brasil, Principio 4.
- Poder Judicial de la República de Chile, Organización de Estados Americanos y Cumbre Judicial Iberoamericana (2018), 1° edición, Santiago, p. 112.
- ROJAS, Alejandro et al. (2003) “Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos”. Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA. Vol. XIX N°2, pp.22-26. Disponible en file:///C:/Users/mariela.dahmen/Downloads/Rojas_Sabatini_Sepulveda.pdf (visitado el 01-05-2021).

- SEA, (2013). Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. pp.10-17.

Jurisprudencia citada

- Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi-Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2015): Segundo Tribunal Ambiental 1 de diciembre de 2015 (reclamación de ilegalidad) en: <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4> p.20.
- Sánchez Pérez Sandra en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2016): Segundo Tribunal Ambiental 18 de febrero de 2016 (reclamación de ilegalidad) en: <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4> p.35 y p.36.
- Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Viña del Mar / Res. N ° 1135-2015 del Comité de Ministros (2016): Segundo Tribunal Ambiental 27 de octubre de 2016 (reclamación de ilegalidad) en <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4> p.24.
- Frutícola y Exportadora Atacama Ltda. en contra del Comité de Ministros (2017): Segundo Tribunal Ambiental 28 de abril de 2017 (reclamación de ilegalidad) en <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4> p.18.
- Compañía Minera Casale en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2017): Segundo Tribunal Ambiental 12 de junio de 2017 (reclamación de ilegalidad) en <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4> p.35.
- Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu Chiu en contra del Comité de Ministros (2018): Segundo Tribunal Ambiental 17 de agosto de 2018 (reclamación de ilegalidad) en <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4>
- Luis Alberto Araneda Necuman con Comité de Ministros (2018): Corte Suprema 28 de junio 2018 (recurso de casación forma y fondo) en <https://causas.3ta.cl/causes/28/expedient/4812/books/125/?attachmentId=7558> p.17.
- Municipalidad de San Felipe en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (2019): Corte Suprema 30 de mayo de 2019 (recurso de casación fondo) en <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4>

- Comunidad Indígena Mapuche Huiliche Weichan Mapu con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2019): Tercer Tribunal Ambiental 05 de septiembre de 2019 (reclamación de ilegalidad) en <https://causas.3ta.cl/causes/426/expedient/10603/books/66/?attachmentId=18960>
- Marcela Caro Loncuante con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2019): Tercer Tribunal Ambiental 27 de noviembre de 2019 (reclamación de ilegalidad) en <https://causas.3ta.cl/causes/428/expedient/8883/books/164/?attachmentId=16099> p.18.
- Ilustre Municipalidad de Caldera y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2020): Primer Tribunal Ambiental 27 de mayo de 2020 (reclamación de ilegalidad) en <https://causas.1ta.cl/causes/66/expedient/4503/books/34/?attachmentId=7246> p.13
- Marcela Caro Loncuante con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Corte Suprema 22 de febrero de 2021 (recurso de casación de fondo) en <https://causas.3ta.cl/causes/428/expedient/8771/books/164/?attachmentId=15934>
- Ilustre Municipalidad de Caldera y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Corte Suprema 08 de febrero de 2021 (recurso de casación de fondo) en <https://causas.1ta.cl/causes/66/expedient/4503/books/34/?attachmentId=7246>
- María Beatriz Castro Domínguez y otros con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (2021): Tercer Tribunal Ambiental 19 de agosto de 2021 (reclamación de ilegalidad) en <https://causas.3ta.cl/causes/503/expedient/13180/books/205/?attachmentId=23153> p.7
- Ley N° 19.300. Historia de la ley. Mensaje Presidencial, pp. 6-17
- Ley N°19.300, artículos 9, 13, 29 y 30 bis.
- Ley N°19.880 de 29 de mayo de 2003.

Santiago, Chile
2021