

Naturaleza jurídica y potestades del Comité de Ministros en conformidad a la Ley N° 19.300

RODRIGO BENÍTEZ URETA

Profesor de Derecho Ambiental

FACULTAD DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

EDESIO CARRASCO QUIROGA

Profesor de Derecho Ambiental

*FACULTAD DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Y DE LA UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO*

JAVIER HERRERA VALVERDE

Profesor de Derecho Administrativo

FACULTAD DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

RESUMEN: El artículo revisa en su dimensión orgánica, sustantiva y procedimental al Comité de Ministros creado por la Ley N° 20.417. Para ello se describe su estructura y ubicación dentro de la Administración del Estado. Igualmente, se explican sus potestades y el procedimiento que debe seguir a fin de resolver las reclamaciones que le son presentadas. Lo expuesto permite comprender la importancia de este órgano, explicar la forma en que funciona y los mecanismos de control a los que está sujeto.

I. Introducción

A partir de los cambios que introdujo la Ley N° 20.417 el año 2010, la institucionalidad ambiental sufrió modificaciones importantes. Si bien desde esa fecha en adelante el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y los Tribunales Ambientales (TA) han sido objeto de análisis, poco se ha dicho acerca del rol que cumple el Comité de Ministros (Comité) en esta nueva estructura organizacional. Pese a que algunos confunden recurrentemente a este órgano con el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, no hay duda, entre otras razones adicionales, que este órgano requiere ser explicado a fin de evitar estas y otras confusiones existentes.

En efecto, es tal su importancia que buena parte de los proyectos de inversión de mayor escala están sujetos a evaluación mediante un Estudio de Impacto Ambiental

(EIA). En caso que así lo disponga el responsable del proyecto o aquellas personas que participaron del proceso de participación ciudadana si sus observaciones no fueron debidamente consideradas, la discusión del proyecto continúa ante este órgano en caso que se presenten recursos administrativos ante él. Si a eso se suma lo resuelto por la Excma. Corte Suprema a propósito del fallo referido a la central termoeléctrica "Punta Alcalde", no hay duda que su estructura, sus límites y los procedimiento de actuación que ostenta deben ser analizados detenidamente.

En tales términos, este artículo describe la naturaleza jurídica del Comité y su estructura orgánica. Posteriormente se adentra en las potestades que le han sido atribuidas, explicando sus posibilidades y límites. Finalmente, abarca las instancias procedimentales más relevantes que debe seguir a fin de adoptar una decisión.

II. Naturaleza jurídica del Comité de Ministros

2.1 El Comité de Ministros es un órgano de la Administración del Estado, no obstante la ley no describió todos los elementos fundantes de un servicio público propiamente tal

Como es sabido, el Comité fue incorporado por el artículo primero, N° 25, letra a) de la Ley N° 20.417, como un órgano de la Administración del Estado, provisto de potestades públicas para resolver los recursos de reclamación establecidos en los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la misma ley, aun cuando su creación no haya cumplido con todos los requisitos establecidos por la Ley N° 18.575 de 1986, del Ministerio del Interior, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para entenderlo, en términos estrictos, como un *servicio público*.

En efecto, la doctrina¹ respecto a esta materia ha indicado que los elementos que configuran los servicios públicos son aquellos que dicen relación con su terminología (naturaleza), finalidad, patrimonio, bienes, régimen jurídico, trabajadores, actos que emite, régimen de control, responsabilidad y representación.

No nos referiremos a aspectos relativos a su patrimonio, bienes, régimen jurídico, trabajadores y régimen de control, pues creemos que aquellos pueden ser perfectamente entendidas en su propia dimensión. Distinto es el caso de las demás materias señaladas, desde que respecto del Comité la Ley N° 20.417 no se refirió, en particular, a su naturaleza (terminología), responsabilidad y representación, no obstante describió su integración, atribuciones (competencia) y procedimiento.

¹ SOTO KLOSS (2012), p. 255, y SILVA CIMMA (1995), p. 67.

(i) Naturaleza organizativa

El artículo 20 de la Ley N° 19.300 nada dice al respecto. Sin embargo, es dable indicar que se trata de un *órgano colegiado* que está integrado por el Ministro del Medio Ambiente, que lo preside, y por los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Como aparece a simple vista, el Comité es un órgano colegiado que está compuesto por Ministros de Estado que constituyen órganos centralizados (no personificados) que ejercen la función administrativa bajo la personalidad jurídica del Fisco, conforme lo establece el artículo 26 de la Ley N°18.575.

¿Es un órgano fiscal (no personificado)? Sí, toda vez que está integrado por los Ministros de Estado, que son órganos que ejercen la función administrativa, componen la personalidad jurídica del Fisco, y actúan bajo su manto protector.

Entonces se trata de un órgano de la Administración del Estado, aun cuando no tenga todos los elementos configurativos de cualquier servicio público, no personificado, vale decir, que actúa bajo la personalidad jurídica del Fisco.

Sin embargo, hasta ahí, la caracterización no es completa ¿Dónde se sitúa, entonces, este órgano, si supuestamente forma parte de la Administración del Estado? ¿Es un órgano del Ministerio del Medio Ambiente o bien del Servicio de Evaluación Ambiental? La respuesta no es fácil, pero desde ya podemos decir que no es posible ubicarlo en ninguno de los organismos señalados en razón de los argumentos que se exponen.

(ii) Actos que dicta

Como todo órgano colegiado o pluripersonal, las decisiones que adopta se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente, conforme señala el inciso sexto del artículo 3° de la ley N° 19.880

En este caso, conforme a lo dispuesto en la Resolución Exenta N°446, de 27 de julio de 2011, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que contiene el Estatuto Interno de Organización y Funcionamiento del Comité (Estatuto Interno), el Director Ejecutivo tiene delegada la potestad para efectos de materializar (escriturar) los acuerdos que adopte el Comité.

Respecto de su contenido, una exigencia predicable a todo acto administrativo es que éste sea fundado (inciso cuarto del artículo 41 de la Ley N° 19.880), que

en el caso del Comité queda expresado en el artículo 20, que dispone que “*De lo resuelto mediante dicha resolución fundada, se podrá reclamar...*”.

Como se verá posteriormente, sus actos, que son de carácter administrativo, son susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Ambiental, conforme aparece del inciso penúltimo del artículo 20 de la Ley N° 19.300.

(iii) Responsabilidad administrativa

Existen diversos aspectos que se pueden indicar sobre este asunto. Sin embargo, en términos concretos, la responsabilidad por los daños cometidos por los órganos que integran el Comité es del Fisco. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de la autoridad que dictó el acto, produjo el hecho o incurrió en la omisión antijurídica, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política de la República.

(iv) Representación judicial y extrajudicial

Respecto de la representación del Comité, cabe indicar que el artículo 20 de la Ley N° 19.300 nada dice, tampoco el Estatuto Interno, por lo que sobre este aspecto entendemos que la representación extrajudicial del Comité se encuentra radicada en el Ministro del Medio Ambiente, en razón de tener atribuida por la ley la presidencia de dicho Comité, y la judicial, en el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, en conformidad con lo dispuesto en el DFL N° 1, de 1993, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, cuando el Consejo considere involucrados los intereses del Estado, sin perjuicio de la facultad del presidente del Comité de delegar en quien estime la facultad para representarlo judicialmente.

Como se puede apreciar, del texto mismo del artículo 20 de la Ley N° 19.300 se desprende que la forma en que se estructura el Comité es la colegiada. En este sentido, que no se hayan definido los elementos propios de un servicio público en caso alguno implica negarle el sentido de órgano administrativo que ejerce una función pública al referido Comité.

2.2 El Comité de Ministros no forma parte de la estructura orgánica del Servicio de Evaluación Ambiental: constituye un órgano resolutivo *sui generis*

(i) A diferencia del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Comité de Ministros no forma parte del SEA

Como aparece de la historia fidedigna de su establecimiento², el Comité de Ministros fue establecido como un órgano que buscaba otorgar certeza y efi-

² Véase FERNÁNDEZ (2012), p. 176

ciencia para todos los interesados en el ejercicio de las potestades resolutorias respecto de reclamaciones, las que hasta ese entonces eran de cargo del Consejo Directivo, el cual formaba parte de la estructura orgánica de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)³, junto con la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente⁴.

En efecto, dentro de sus competencias, se encontraba la de conocer los recursos de reclamación en materia de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en el caso del artículo 20, cuando dichos recursos se referían a Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) dictadas por el Director Ejecutivo de la CONAMA o por sus Direcciones Regionales.

El caso es que el citado Consejo Directivo, conforme lo disponía el artículo 71 de la Ley N° 19.300, estaba integrado por trece Ministros, es decir, bajo una lógica de integración colegiada amplia, formando parte de la CONAMA, toda vez que de acuerdo a lo preceptuado en el mencionado artículo 71 de la ley, le correspondía *“la dirección superior”* de la CONAMA, cuestión que, a mayor abundamiento, la Contraloría General de la República en el dictamen N° 31.714, de 2001, también entendió en los siguientes términos:

“Tratándose de una resolución de calificación ambiental dictada por la Dirección Ejecutiva es claro que la autoridad superior a que alude la disposición que se analiza es el Consejo Directivo, tanto porque no existe otra a la cual reconocerle esa calidad, como porque conforme a lo preceptuado en el mencionado artículo 71, a ese Consejo le corresponde la ‘dirección superior’ de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, de lo que se sigue a la vez que, por su parte, en el caso de las Comisiones Regionales, la autoridad superior a la que le corresponde conocer el recurso de reclamación de que se trata, que no puede sino ser el Director Ejecutivo, quien, como se ha dicho, es el Jefe Superior del Servicio”.

Ahora bien, según se desprende de la historia fidedigna de la Ley N° 20.417, el legislador si bien contempló un órgano colegiado para resolver estas materias, no mantuvo una disposición como la del artículo 71, que le atribuía a dicho Consejo un rol planificador, normativo y coordinador, con competencias *“más bien propias de un ministerio que de un servicio público”*⁵, lo que refleja la intención del legislador de excluir a este órgano de la estructura orgánica del SEA, otorgándole, al efecto, precisas potestades de carácter resolutivo en relación a los recursos de reclamación del responsable del proyecto o actividad y de la ciudadanía.

³ CORDERO VEGA (1996), p. 85.

⁴ Aun cuando, siguiendo a BERMÚDEZ (2007), p. 215, no representaba un ente jerárquico de la COREMA.

⁵ CORDERO VEGA (1996), p. 89.

(ii) El Comité de Ministros tiene potestades de revisión respecto de los actos administrativos del SEA, por lo que no puede formar parte del órgano cuyos actos son revisados administrativamente

Conforme se ha explicado, la Ley N° 20.417⁶, en virtud del inciso cuarto N° 2 del artículo 65 de la Constitución Política de la República, dispuso la creación de un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente denominado SEA, cuya función principal consiste en administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y calificar ambientalmente los proyectos o actividades que ingresan a dicho sistema, conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300.

Por otra parte, el legislador también dispuso el establecimiento de un órgano colegiado o pluripersonal, no personificado, de carácter resolutivo (el Comité), encargado de conocer y resolver los recursos de reclamación de los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la Ley N° 19.300.

Como aparece de manifiesto, se trata de dos órganos distintos. Uno que administra y califica ambientalmente, el SEA, cuya "administración y dirección superior del Servicio estará a cargo de un Director Ejecutivo, quien será el Jefe Superior del Servicio y tendrá su representación legal", conforme lo señala el artículo 82 de la Ley N°19.300; y otro que resuelve, con potestades amplias, si lo calificado se ajusta a derecho y al mérito de la evaluación ambiental.

Si se pensare en un sentido contrario, esto es, que si el Comité formara parte del SEA, ocurriría que órganos centralizados (no personificados) como sus integrantes, formarían parte de un servicio público descentralizado y personificado. Así, de esa forma, se quebrantaría el sentido más puro de la descentralización, como mecanismo para atenuar la centralización, que implica "sacar del centro" la gestión de un sector de la Administración en virtud de una ley para radicarla en un órgano con autonomía normativa, financiera y de gestión propia⁷, sujeto, en este caso, a la supervigilancia del Ministerio del Medio Ambiente.

En segundo lugar, si se estimare que el Comité de Ministros forma parte del SEA, sus órganos serían dependientes del Director Ejecutivo del SEA, en tanto Jefe Superior del Servicio, bajo el *principio de jerarquía*, cuestión que carece de todo asidero jurídico desde que los órganos centralizados están sometidos a la confianza exclusiva del Presidente de la República, especialmente en relación

⁶ Para un panorama general sobre la nueva institucionalidad ambiental, véase el trabajo de BOETTIGER (2010), pp. 429-454, quien explica, adecuadamente, su origen, tramitación y aprobación. Igualmente, el trabajo de BERMÚDEZ (2013a), p. 485-491. También se pueden encontrar antecedentes y fundamentos en HERVÉ, GUILLOF Y PÉREZ (2010), 288 pp.

⁷ SOTO KLOSS (2012), p. 253.

con los Ministros de Estado, no obstante que sus potestades para efectos de conocer y revisar la juridicidad de las reclamaciones hayan sido conferidas por una ley distinta a su ley orgánica respectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que si bien el Comité no forma parte del SEA ni viceversa, ambos órganos se relacionan jurídicamente para efectos de conocer de las reclamaciones presentadas según los artículos 20, 25 quinquies y 29 de la ley N° 19.300, considerando, especialmente, que la tramitación del procedimiento de esos recursos requiere la dictación de una serie de actos administrativos de mero trámite, previos a su resolución definitiva por el Comité, todo ello bajo los *principios de coordinación*⁸, *cooperación*⁹ y *de lealtad institucional*¹⁰, lo que implica no sólo la articulación de la actuación administrativa para optimizar la intervención, sino también, como lo afirma el profesor Sánchez Morón, para que ciertos deberes recíprocos entre Administraciones puedan materializarse, tales como: (i) respetar el ejercicio legítimo de competencias ajenas; (ii) ponderar en el ejercicio de las competencias propias todos los intereses públicos afectados; (iii) facilitar información a las Administraciones para el ejercicio de sus propias competencias; y (iv) prestar la cooperación y asistencia activas que otras Administraciones pudieran precisar.

Como se puede apreciar, la circunstancia que el SEA constituya un servicio público descentralizado, significa que la ley lo ha dotado de personalidad jurídica, con el fin de darle mayor autonomía de gestión e independencia respecto al Poder Central, pero siempre bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente, por lo que si el Comité formase parte de ese organismo, desde luego, tal independencia y autonomía se vería disminuida.

(iii) La Corte Suprema ha entendido que la relación entre el SEA y el Comité es de supervigilancia y no de jerarquía

En efecto, la Excm. Corte Suprema, en la sentencia de fecha 17 de enero de 2014, recaída en los autos Rol N° 6563-2013, particularmente en su considerando décimo noveno, ha señalado que:

“...el Comité de Ministros previsto en el artículo 20 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente no es su superior jerárquico (respecto del SEA), pues no existe a su respecto una relación de subordinación o dependencia.

Por el contrario, la revisión que cabe efectuar al referido Comité de Ministros respecto de la decisión emanada de la Comisión de Evaluación no puede sino

⁸ COSCULLUELA (2012), p. 171-173.

⁹ SCHIMDT-ASSMAN (2003), p. 391.

¹⁰ SÁNCHEZ (2012), p. 266.

ser calificada como un acto de tutela, o de control administrativo o de supervigilancia, emanado de un vínculo distinto del jerárquico”.

Como es dable apreciar, el SEA y el Comité no están sujetos al principio de jerarquía entre ellos, toda vez que no hay a su respecto un *“sistema de estructuración escalonada, y normalmente piramidal, de los diversos órganos y en virtud del cual los del nivel superior mandan sobre los del inferior, cuya actividad dirigen y controlan para reducir a unidad y coordinar hacia un determinado fin la actividad del conjunto”*¹¹. Por el contrario, existe un vínculo distinto, de supervigilancia, que significa que no habiendo un vínculo de dependencia, únicamente existe un *“control que los agentes del Estado ejercen sobre los actos de los órganos descentralizados para hacer respetar la legalidad, evitar abusos y preservar el interés nacional en el ámbito de los intereses locales o técnicos”*¹².

2.3 Existe una distinta regulación jurídica de ambos órganos: Comité de Ministros y SEA.

Respecto de este aspecto, cabe indicar que se trata de órganos regulados en dos Títulos y Párrafos distintos: el SEA, regulado en cuanto a su composición, atribuciones y funcionamiento en el Párrafo 6° denominado: *“Del Servicio de Evaluación Ambiental”* inserto en el Título Final de la ley denominado *“Del Ministerio del Medio Ambiente”*, y por su parte, el Comité, regulado en el párrafo 2° *“Del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”*, inserto en el Título II denominado: *“De los Instrumentos de Gestión Ambiental”*.

Lo anterior explica algo evidente, pues si se tratase de órganos dependientes estarían regulados en el mismo Título, cuestión que no ocurre en el presente caso, desde que se ha entendido al Comité como un garante y revisor de la juridicidad y mérito técnico de las RCA de los EIA y de las resoluciones que realicen una revisión de la RCA al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 quinquies, potestades exclusivas y excluyentes que lo configuran como un órgano dotado de una finalidad pública distinta a la del SEA.

Como puede apreciarse, la competencia atribuida por la ley al Comité se refiere a la revisión de la juridicidad de determinadas actuaciones de un órgano de distinta naturaleza, como lo es el SEA, por lo que carecería de todo asidero considerar como parte de ese Servicio al Comité que es la instancia que precisamente ha dispuesto la ley para efectos de conocer y resolver dichos recursos.

En tales términos, y bajo una lógica funcional del SEIA, es dable pensar que el legislador distinguió entre ambos órganos con la finalidad de que la instancia

¹¹ PARADA (2012), p. 42.

¹² ARGANDOÑA (1985), p. 80. En el mismo sentido, SOTO KLOSS (2012), pp. 194-195.

recursiva –al menos en los recursos que la ley le confiere competencia– fuese conocida por un órgano de naturaleza y rango legal diferenciado.

En consecuencia, el Comité al estar integrado por órganos centralizados o no personificados, y que actúan en el derecho público bajo la personalidad jurídica del Fisco, no forma parte de la estructura orgánica del SEA, desde que este fue creado por la ley N° 20.417 como un órgano dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio para ejercer las potestades que le ha encomendado la Ley N° 19.300, y que se refieren especialmente a la administración del SEIA, conforme lo señala la letra a) y siguientes del artículo 81 de la ley.

III. Potestades del Comité de Ministros

3.1 Las razones de una búsqueda interpretativa

Revisada la estructura orgánica del Comité establecida en el artículo 20 de la ley N° 19.300, corresponde adentrarse en el estudio de las potestades que el legislador le ha atribuido. Sin duda se trata de una materia de sumo interés en el marco del SEIA, puesto que gran parte de la fase recursiva recae en este órgano colegiado.

Han sido ya objeto de discusión los alcances de esta potestad y si el Comité puede, en definitiva, autorizar proyectos rechazados en la instancia regional, imponer nuevas exigencias o condiciones, o rechazar proyectos que habían obtenido una calificación favorable. Es, sin duda, una pregunta de vital importancia, puesto que de su respuesta depende que el Comité pueda participar activamente en la gestión ambiental del país, o por el contrario, ser un ente pasivo, limitado únicamente a analizar vicios de legalidad formal.

Nos enfrentamos entonces a la necesidad de mirar con detenimiento el campo de actuación del Comité. Sus posibilidades y límites. Sus márgenes de actuación. En otras palabras, cuáles son las facultades del Comité para resolver las reclamaciones presentadas. Obviamente el margen lo fija el propio artículo 20 y el tenor propio de cada reclamación administrativa. No obstante, tanto la norma señalada como el detalle de cada recurso son insuficientes para arribar a una conclusión certera respecto de sus potestades.

3.2 Las potestades conferidas al Comité de Ministros

Como es sabido, las potestades conferidas por la ley al Comité se refieren a materias relacionadas con la revisión de determinados actos administrativos que emanan del SEA, entre las cuales se cuenta:

- i) Conocer y resolver los recursos de reclamación que se presenten en contra de las resoluciones que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un EIA, en conformidad al artículo 20 de la Ley N° 19.300, cuando éste sea presentado por el responsable del proyecto.

Asimismo, cuando dicho recurso sea presentado por las personas que hubieren formulado observaciones al EIA y que estimaren que sus observaciones no han sido consideradas, en conformidad al artículo 29 de la Ley N° 19.300; y,

- ii) Conocer y resolver las reclamaciones en contra de las resoluciones que realicen la revisión de una RCA, de acuerdo al artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300.

Como se puede apreciar de una simple lectura, al Comité se le han conferido potestades para efectos de revisar (i) la juridicidad, oportunidad, y conveniencia de las RCA en cuanto a las condiciones o exigencias impuestas o bien cuando en los fundamentos de la misma las observaciones opuestas no hubieren sido debidamente consideradas; y (ii) controlar la legalidad y mérito técnico de la resolución que realice la revisión de la RCA, conforme al artículo 25 quinquies.

3.3 La regulación general de los recursos administrativos

Los recursos administrativos constituyen una garantía para el administrado¹³, al permitirle a la propia Administración la revisión y el control de sus propios actos¹⁴, pudiendo evitar las perniciosas consecuencias de un actuar errado, así como también que se concurra innecesariamente a la vía jurisdiccional. Esta institución permite, de esta manera, la modificación o anulación de un acto administrativo cuando sus efectos puedan generar algún tipo de perjuicio a sus destinatarios.

Así, este tipo de recursos pueden definirse como *“mecanismos dispuestos en favor de los ciudadanos, de carácter impugnatorio, en los que se solicita por razones de legalidad o mérito, y ante la propia Administración, que un acto administrativo previamente dictado sea dejado sin efecto”*¹⁵.

Tal como dispone el artículo 10 de la Ley N° 18.575: *“Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley... sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”*, lo que demuestra, entonces, que nuestro ordenamiento considera una regla general¹⁶ aplicable a cualquier

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ (2011), p. 534; ESCUÍN Y BELANDO (2011), p. 38; PAREJO (2012), p. 619.

¹⁴ BERMÚDEZ (2013), p. 10.

¹⁵ BERMÚDEZ (2011), p. 181.

¹⁶ BERMÚDEZ (2013), p. 11.

clase de acto administrativo, lo cual permite a la Administración volver sobre lo actuado y enmendar, en su caso, una decisión errada¹⁷.

En la misma línea, el inciso tercero del artículo 15, el artículo 56 y el inciso final del artículo 59 de la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, se refieren a principios generales en materia de impugnación de actos administrativos.

En primer lugar, el inciso tercero del artículo 15 establece que *“La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”*. Con ello, se reconoce la facultad del órgano revisor para actuar por sí mismo, no exigiéndose necesariamente retrotraer un procedimiento a la etapa anterior al recurso, siendo perfectamente factible que la decisión sobre el recurso sea en sí misma el acto de reemplazo.

Por su parte, el artículo 56 dispone que: *“La autoridad correspondiente ordenará que se corrijan por la administración o por el interesado, en su caso, los vicios que advierta en el procedimiento, fijando plazos para tal efecto”*. Por tanto, existiría una potestad amplia de subsanación de vicios por parte de la autoridad revisora.

Finalmente, el inciso final del artículo 59 señala que *“La resolución que acoja el recurso podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado”*. Es decir, el ámbito de decisión del ente revisor es sin duda extenso y no encuentra mayores limitaciones en las reglas generales del derecho administrativo.

De la lectura de las disposiciones citadas, no queda duda alguna que desde el punto de vista del derecho administrativo general, existe la posibilidad de que la Administración vuelva sobre sus actos y, al respecto, los órganos a cargo de ello tengan una amplia facultad revisora.

Lo anterior ha sido, además, reconocido por el Tribunal Constitucional al señalar que:

“Los recursos son mecanismos destinados a pedir ante la misma autoridad que dictó el acto, o ante su superior, que revise, modifique o enmiende lo resuelto por ella misma previamente. Los recursos administrativos son una manifestación del principio de impugnabilidad (artículo 15, Ley N° 19.880). Dicho principio es parte de la garantía que para las personas significa todo procedimiento administrativo”¹⁸.

¹⁷ ESCUÍN Y BELANDO (2011), p. 42.

¹⁸ Considerando vigésimo de la sentencia del Excelentísimo Tribunal Constitucional, de fecha 18 de octubre de 2011, recaída en los autos rol N° 2036-11.

3.4 Análisis particular de la norma fundante del recurso de reclamación: artículo 20 de la Ley N° 19.300

Para un correcto análisis, se hace pertinente revisar de qué manera la ley ambiental recoge el recurso de reclamación y cuál es el alcance que le otorga.

En efecto, el artículo 20 a que se ha hecho referencia establece en su inciso primero que:

“... 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”.

Como se puede apreciar, el citado artículo establece una reclamación administrativa que constituye una *“vía administrativa especial de impugnación que opera en sede administrativa, al margen o sin perjuicio del mecanismo judicial de impugnación previsto en la misma norma”*¹⁹, en términos parecidos al recurso jerárquico o de alzada, pero sin constituir uno de esta naturaleza, desde que, como se ha explicado respecto de la potestad de revisión, existe un vínculo de supervigilancia o tutela y no de jerarquía.

De esta manera, en lo que se refiere al Comité, procede el recurso de reclamación bajo dos supuestos:

- i) Por parte del responsable de un proyecto o actividad sólo tratándose de un EIA, y en dos escenarios diversos: (a) cuando se rechace el proyecto; y, (b) cuando aprobado un proyecto se establezcan condiciones o exigencias; y
- ii) Cuando de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 19.300 las personas naturales o jurídicas que han formulado observaciones al proyecto evaluado ejerzan el recurso de reclamación ante el Comité en los mismos términos que se indican en el artículo 20, esto es, tratándose de un EIA y sólo en la medida en que sus observaciones *“... no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental”*.

Por su parte, el inciso final del artículo 20 de la Ley N° 19.300, que entrega la competencia al Comité para resolver, dispone que:

¹⁹ FERRADA (2013), p. 6.

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

En consecuencia, revisadas las normas descritas, ¿cuáles son las implicancias del inciso que se ha reproducido? Sin duda que muchas, pero la más relevante es que el Comité tiene un margen amplio para resolver las reclamaciones que le son presentadas. Estas se traducen en que el Comité puede:

- i) Revocar una RCA favorable o desfavorable respecto de un proyecto o actividad; y/o
- ii) Permitir el establecimiento de condiciones o exigencias a un proyecto o actividad, lo que puede resultar en la adición o eliminación de determinadas condicionantes en relación a los impactos que puedan generarse.

Todo lo anterior en la medida que lo haga de manera fundada, razonada²⁰ y cumpliendo plenamente con el principio de proporcionalidad²¹.

Lo expuesto guarda relación a su turno con el D.S. N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que dispone en sus incisos segundo y tercero del artículo 81:

“La resolución que resuelva la reclamación se fundará en el mérito de los antecedentes que consten en el respectivo expediente de evaluación del Estudio o Declaración, los antecedentes presentados por el reclamante y, si correspondiere, los informes evacuados por los órganos y por el o los terceros requeridos.

Si la resolución acoge la reclamación, deberá indicar expresamente las partes de la resolución reclamada que serán modificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 60 de este Reglamento”.

De la norma transcrita se sigue que el Comité se encuentra plenamente facultado para calificar el proyecto en forma favorable o desfavorable, y en el primer caso, para hacer enmiendas en forma directa a la resolución recurrida.

Se puede concluir, así, preliminarmente desde el prisma de la legislación propiamente ambiental que regula el SEIA y que crea el Comité, que su competencia puede definirse como *amplia* para efectos de la toma de decisiones. Dicho de otro modo, el Comité encuentra en su ley un margen de apreciación que

²⁰ Véase MARTÍNEZ y ZÚÑIGA (2011).

²¹ Véase ARNOLD, MARTÍNEZ y ZÚÑIGA (2012).

va más allá de un control estricto de legalidad, pudiendo referirse a aspectos como la oportunidad, mérito y conveniencia de las condiciones o exigencias impuestas, pudiendo, incluso, aprobar o rechazar en la medida que eso no implique un ejercicio de evaluación propiamente tal.

Lo anterior ha sido reconocido en forma expresa por la Excma. Corte Suprema últimamente al indicar que:

*"... así las cosas, resulta evidente que la competencia del Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 es amplia y le permite, basado en los elementos de juicio que apareje el reclamante y en los que el mismo recabe, revisar no sólo formalmente la decisión reclamada, sino que, además, puede hacerlo desde el punto de vista del mérito de los antecedentes, circunstancia que le habilita, a su vez, para aprobar un proyecto inicialmente rechazado, aplicándole, si lo estima necesario, condiciones o exigencias que, a su juicio, resulten idóneas o adecuadas para lograr los objetivos propios de la normativa de protección medioambiental, incluyendo entre ellas medidas de mitigación o compensación que tiendan a la consecución de ese fin y, especialmente, a la salvaguardia del medio ambiente y de la salud de la población que podrían ser afectados por el respectivo proyecto"*²².

Pero no sólo se trata de una potestad amplia. La propia Corte ha señalado en el mismo fallo citado que el Comité tiene un rol de "tutela" al señalar que:

*"Por el contrario, la revisión que cabe efectuar al referido Comité de Ministros respecto de la decisión emanada de la Comisión de Evaluación no puede sino ser calificada como un acto de tutela, o de control administrativo o de supervigilancia, emanado de un vínculo distinto del jerárquico"*²³.

Por lo anterior, la propia Corte afirma que:

*"En cuento a las atribuciones que el poder central reserva para sí en lo relativo a los procedimientos de tutela sobre actos, se ha sostenido que ellos "pueden referirse a la legalidad o a la oportunidad o mérito de los mismos" (op. cit, página 106), de lo que se deduce que una reclamación como la prevista en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 no se halla restringida, por su propia naturaleza, a meras consideraciones de legalidad, sino que puede extenderse también a otras de mérito, oportunidad o conveniencia, lo que se ha de determinar al tenor de la disposición legal respectiva"*²⁴.

²² Rol N° 6563-2013, considerando 22.

²³ Rol N° 6563-2013, considerando 19.

²⁴ Considerando vigésimo de la sentencia de la Excma. Corte Suprema de fecha 17 de enero de 2014, Rol N 6563-2013.

De esta forma, la potestad que se le reconoce al Comité no sólo es amplia –lo que abarca asuntos de legalidad, mérito, oportunidad o conveniencia–, sino de “tutela”, lo que, a juicio de la Corte, se refiere al control, apreciación que es correcta pero insuficiente en cuanto a la acepción que a la tutela se le da en nuestro derecho.

Tal es así, que la tutela está entendida no sólo en su dimensión controladora, como lo hace el fallo citado de la referencia en relación al derecho administrativo, sino también en relación a la protección de derechos y de recursos efectivos para hacerlos valer, no debiendo existir dificultades o entorpecimientos para el ejercicio de ese control. En otras palabras, la tutela entendida en sentido amplio resguarda que ante el Comité haya una igual protección de los derechos de las personas que recurren ante él como de quienes puedan verse afectados por sus decisiones, incluyendo un justo y racional procedimiento ante dicho órgano²⁵. Para ello, tanto las reclamaciones del responsable del proyecto como de quienes participaron en el proceso de participación ciudadana deben recibir el mismo trato.

3.5 La congruencia como principio orientador

Expuestas las competencias con que cuenta el Comité, no puede dejarse de señalar que en su forma de resolver debe, también, ajustarse a cierta congruencia administrativa, particularmente en relación al expediente.

En este sentido, y como bien señala Escuin Palop, “*El ámbito de revisión está determinado, pues, no por las cuestiones que plantee el expediente, sino por las pretensiones del recurrente, de tal manera que los aspectos del acto impugnado cuya revisión no se pide expresamente quedan consentidos*”²⁶. Es decir, la autoridad administrativa puede revisar el acto administrativo impugnado sólo según el margen que definan el o los recurrentes en sus pretensiones. En definitiva, la competencia para actuar se encuentra acotada por las peticiones concretas formuladas. De esta manera, la autoridad al resolver una reclamación debe necesariamente atenerse a lo pedido por las partes.

Como resultado de la aplicación de este principio, tenemos que el Comité encuentra en la propia reclamación el ámbito de su competencia. De ello se sigue que si en el recurso se solicita, por ejemplo, revocar la calificación ambiental de un proyecto, el Comité se encuentra plenamente facultado para ello. En el mismo sentido, si se solicita calificar favorablemente un proyecto o actividad que ha sido rechazado en una primera instancia, o imponer o eliminar una

²⁵ Véase BORDALÍ (2011), para efectos de comprender adecuadamente el concepto de tutela en relación a la protección de derechos en el ámbito judicial.

²⁶ ESCUÍN Y BELANDO (2011), p. 203.

condición impuesta (medida de mitigación, compensación o restauración), ello implica que también tendría atribuciones para ello.

Lo anterior cabe, como es lógico, dentro de esa potestad amplia que la Corte Suprema le ha reconocido recientemente. No obstante, una discusión distinta es si el Comité puede, con antecedentes nuevos o distintos a los que tuvo presente la Comisión de Evaluación respectiva, cambiar la decisión del órgano calificador.

Al respecto, si bien la Corte Suprema ha estimado conforme un proceder en tales términos, el profesor Luis Cordero ha manifestado una opinión contraria, señalando que la *"...respuesta en tal caso me parece que es negativa y excede la regla de resolución de los recursos. La verdad es que en este caso no es que se produzcan diferencias de apreciación (legalidad – oportunidad) sobre un mismo expediente administrativo, que admita una nueva revisión en base a los mismos antecedentes. Sino que, por el contrario, los hechos debatidos son distintos en un lugar que en otro, porque hay algo (la medida de compensación ofrecida) que no formó parte de la evaluación original. En tal caso, la decisión excede los ámbitos del recurso administrativo y revive ficticiamente la evaluación original. El voto de mayoría confunde, en mi opinión, las competencias de las que dispone el organismo que resuelve el recurso para requerir antecedentes con el propósito de ilustrar una decisión sobre la base de un procedimiento ya instruido, con la potestad de realizar una evaluación ex novo"*²⁷.

Sin perjuicio de la opinión del profesor Cordero, no hay duda, a partir del fallo ya citado reiteradamente, que estamos ante una discusión que, al menos desde la perspectiva del régimen de recursos administrativos en el ámbito ambiental, parece abierta y sujeta a un escrutinio estricto, situación necesaria a fin de resolver y precisar los márgenes de una competencia que pese a su amplitud requiere contornos que la delimiten.

IV. Procedimiento aplicable a las reclamaciones que se ventilan ante el Comité de Ministros

Habiendo ya explicado la estructura, el lugar y las competencias que tiene el Comité dentro de la Administración del Estado, conviene detenerse en el procedimiento que este debe seguir a fin de resolver las reclamaciones que le son presentadas.

En ese sentido, debemos anotar que con la interposición del recurso de reclamación se abre un nuevo procedimiento, en este caso recursivo, desde que la

²⁷ CORDERO VEGA (2014).

*"interposición de ellos (los recursos administrativos) provocará siempre el inicio de nuevo procedimiento administrativo; esta vez, de segundo grado o recursivo..."*²⁸.

Por eso, debemos detenernos en la actual ley a fin de definir qué nos dice esta sobre la forma en que los recursos sometidos a su conocimiento deben resolverse. Así, el artículo 20 de la ley dispone, dentro de los aspectos procedimentales, lo siguiente:

4.1 Legitimación activa

De acuerdo a los artículos 20 y 29 de la ley, el responsable del proyecto o quienes hayan participado del proceso de participación ciudadana y sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en la RCA de un EIA, pueden interponer los recursos administrativos correspondientes ante este órgano. La importancia de lo señalado estriba en que de lo resuelto por el Comité puede reclamarse, posteriormente, ante el Tribunal Ambiental competente.

Pese a que ambos artículos son claros en reconocer este derecho a las partes intervinientes en el procedimiento de evaluación o que se apersonen a él²⁹, este no es un asunto pacífico. De hecho, actualmente, ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, esta situación se encuentra controvertida, habiendo ya dicho tribunal definido que la determinación de la legitimidad activa para reclamar ante él –cuestión que incide en la legitimación activa previa para recurrir administrativamente ante el Comité– puede ser resuelta en la sentencia definitiva³⁰.

Pese a eso, estimamos que el agotamiento previo de la vía administrativa³¹ es el presupuesto básico del contencioso-administrativo ambiental. Por lo tanto, la acción judicial contemplada en los números 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 presupone un reclamo administrativo anterior. En consecuencia, es la legitimidad activa ante el Comité (en sede administrativa) la que abre, posteriormente, una legitimidad activa ante el Tribunal Ambiental competente (en sede judicial).

Lo expuesto coincide con lo señalado por el profesor Jorge Bermúdez, quien ha señalado que la acción ante el tribunal ambiental competente importa el agotamiento previo de la vía administrativa, lo *"que implica la interposición de los recursos administrativos especiales a que se refiere el art. 20 LBGMA"*. Para ello,

²⁸ MORAGA (2010), pp. 271-272.

²⁹ Útil para estos efectos es el artículo 21 y sus respectivos numerales de la Ley N° 19.880, el que fija criterios para determinar la calidad de interesado en un procedimiento administrativo. Véase, también, FERRADA (2013).

³⁰ Véase la causa Rol N° 16- 2013. Disponible en www.tribunalambiental.cl.

³¹ En el mismo sentido GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2011), pp. 536-538.

añade, corresponde sólo al *"titular del proyecto o actividad sometido al SEIA"* o a las *"organizaciones ciudadanas"* cuyas *"observaciones no fueron consideradas en la RCA"* la posibilidad de interponer dicha acción³².

Sin perjuicio de lo descrito, conviene detenerse, también, en la determinación de la legitimidad activa para solicitar la revisión de una RCA en conformidad al artículo 25 quinquies de la ley. La razón estriba en que dicho artículo en su inciso final dispone que el acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20, es decir, ante el Comité.

Desde ya, conviene explicar que la acción ante el Comité procede únicamente en caso que el acto administrativo realice la revisión. De esta forma, en caso de no revisarse la RCA, total o parcialmente, no hay acción administrativa ante este órgano. Todo, sin perjuicio de las acciones generales, administrativas y judiciales, que el ordenamiento jurídico nacional dispone.

No obstante, un asunto importante está dado por la legitimación activa para acudir ante el Comité, toda vez que su regulación es distinta a la dispuesta en relación a los recursos de reclamación referidos a proyectos o actividades previamente calificados. En efecto, dicha norma dispone que podrá revisarse la RCA *"de oficio o a petición del titular o del directamente afectado"*. De esta forma, el margen de legitimación activa para posteriormente recurrir ante el Comité se extiende en este caso no sólo al titular o responsable del proyecto (incluso cuando se solicita de oficio o por el directamente afectado), sino también a una categoría más amplia: el directamente afectado. Por lo tanto, la pregunta evidente es ¿Quiénes son los directamente afectados cuando ejecutándose un proyecto las variables evaluadas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas variaron sustantivamente en relación a lo proyectado o no se verificaron?

Despejado el hecho que el titular puede ser uno de estos legitimados, lo concreto es que por directamente afectados nos referimos a aquellos que sufran de manera evidente un perjuicio por el cambio o no verificación de las variables ambientales del proyecto o actividad. Para ello, y como una forma de acotar y de otorgar algunos criterios que permitan precisar dicho carácter, lo que en ningún caso constituye un límite a dicha calidad, creemos que la propia ley nos da un punto de partida en su caracterización.

Es evidente, si se razona en clave ambiental –no siendo por cierto esta la única arista para entender la calidad de afectado–, que si está en riesgo la salud de ciertas personas producto del cambio no previsto en los efluentes, emisiones o residuos, hay un menoscabo a ciertos recursos naturales en cantidad o ca-

³² BERMÚDEZ (2013), p. 504.

alidad que utilizan ciertas comunidades; o es necesario un reasentamiento o relocalización de personas, todo producto de variables ambientales que no evolucionaron en la forma prevista o no se verificaron en un proyecto o actividad determinada, quienes estén en esas situaciones u otras análogas tendrían, razonablemente, la calidad de afectados³³.

Pero ello no es suficiente. Deben ser “directamente” afectados, por lo tanto, deben estar en una posición subjetiva y jurídica tal, que permita determinar claramente un vínculo causal entre esa afectación y las variables que se reclaman no haber evolucionado en la forma prevista o que no se verificaron, siendo esencial para determinar aquello si el afectado se encuentra dentro o fuera del área de influencia del proyecto.

En otras palabras, la calidad de directamente afectado presupone un “interés”, el que en ningún caso puede limitarse estrictamente a uno de carácter patrimonial, actual y directo, sino a uno que, sin excluir su visión tradicional, incorpore los criterios de naturaleza ambiental descritos.

Esta interpretación ha sido, además, recientemente desarrollada por el Segundo Tribunal Ambiental en la sentencia de fecha 3 de marzo de 2014, en la causa Rol N° 6 – 2013 (acumulada en relación al Rol N° 7 y Rol N° 8 del mismo año). Dicho tribunal ha señalado, pese a que lo hace bajo la lógica del derecho administrativo sancionador a la luz del número 3) del artículo 18, señalando que directamente afectados son aquellos que, por ejemplo, “*habitan o desarrollan sus actividades en el área de influencia del proyecto*”³⁴. Para ello, reafirma más adelante, al referirse a la calidad de directamente afectado, que el incumplimiento de la RCA por la compañía afecta directamente a quienes “*habitan o realizan actividades dentro del área de influencia del proyecto, ya que los mayores incumplimientos se relacionan con el componente agua, principal elemento de preocupación para cualquier regante que se encuentre dentro del área de influencia*”³⁵. Por eso, señala el tribunal, el habitar o realizar esas actividades constituye un “*criterio fundamental para determinar su calidad de ‘directamente afectados’*”³⁶.

4.2 Plazo de resolución

A fin de resolver las reclamaciones, el Comité dispone de un “*plazo fatal de sesenta días contado desde la interposición del recurso*” (inciso primero). Sin

³³ Es importante señalar que otras normas del ordenamiento jurídico nacional, como el número 17 del artículo 3° de la ley N° 18.410, también se refieren a la categoría de “afectado” ante el desperfecto de instalaciones eléctricas de diversas índole quienes pueden reclamar ante la Superintendencia de Electricidad y Combustible.

³⁴ Considerando décimo séptimo.

³⁵ Considerando décimo noveno.

³⁶ Considerando vigésimo.

perjuicio de esta disposición, debemos señalar que los plazos para la Administración del Estado no son fatales. Lo importante es el cumplimiento del deber impuesto por ley al órgano respectivo, sin desmedro de las responsabilidades que se originen.

Es importante señalar que los plazos fatales son una excepción en la legislación administrativa vigente y, como tales, al ser de derecho estricto, deben ser expresamente señalados por el texto legal. Es así como la Contraloría General de la República ha señalado en reiteradas ocasiones que la *“dilación no incide en la validez del procedimiento llevado a cabo, teniendo en consideración que, por regla general, la Administración puede cumplir válidamente sus actuaciones en una fecha posterior a la preestablecida, atendido que los plazos que la rigen no tienen el carácter de fatales, lo que debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que puedan incurrir los causantes de tal retardo”*³⁷.

En vista de lo expuesto, el simple vencimiento del plazo para resolver no origina por sí sólo la ineficacia de las actuaciones administrativas que se realicen con posterioridad, por lo que difícilmente pueden llegar a constituir un vicio de ilegalidad propiamente tal. Sin embargo, debe señalarse que la Corte Suprema, recientemente, ha exhortado al Comité a que sus acuerdos coincidan, en la oportunidad correspondiente, con la resolución que se pronuncia sobre las reclamaciones del proyecto, señalando que, en todo caso, *“es la autoridad la cual debe cuidar de entregar su decisión en la misma oportunidad en que extiende la resolución fundada”*³⁸.

4.3 Solicitud de informes

Una vez presentado el recurso, el Comité de Ministros *“deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental”* (inciso tercero). Esta norma está en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37 de la ley N° 19.880, que dispone que para la resolución de un procedimiento, *“se solicitarán aquellos informes que señalen las disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de requerirlos”*.

Obviamente, la ley ha exigido al Comité pedir informes a los organismos sectoriales que participaron en la evaluación, pero nada dice respecto de su valor probatorio. Esta disposición pretende que la decisión del Comité sea motivada y que ciertamente, como se verá más adelante, guarde armonía o congruencia

³⁷ Dictamen N° 49.044, de 2013. En ese sentido, se aplica el criterio contenido en el dictamen N° 77.444, de 2012.

³⁸ Considerando noveno de la sentencia de la Corte Suprema de fecha 17 de enero de 2014, Rol N° 6.563-2013.

con el procedimiento llevado adelante ante la autoridad que calificó previamente el proyecto o actividad (Comisión de Evaluación o Director Ejecutivo).

Con independencia de lo que resuelva el Comité, lo que se espera es que esos informes se evacúen también fundadamente y los servicios correspondientes lo hagan dentro del ámbito de su competencia. Si bien es el oficio enviado por el Comité el que determina los límites de esas respuestas por parte de los servicios requeridos, no hay duda que dichas opiniones deben ser técnicas, pues permiten *"ilustrar o servir de fundamento a las resoluciones a dictar por el órgano competente"*³⁹.

No obstante, es importante señalar que este deber no es exigible en relación a los procedimientos de revisión de la RCA (artículo 25 quinquies), toda vez que la ley establece, expresamente, que es en relación a los EIA en los que se deben pedir estos informes, cuestión que no obsta a que sí se puedan pedir, por otras consideraciones, en razón de un procedimiento de esas características.

Por último, es importante no olvidar que estos informes no tienen el carácter de vinculantes, toda vez que la ley nada dice al respecto y por lo tanto la aplicación supletoria del artículo 38 de la Ley N° 19.800, referido al valor de los informes, se hace aplicable. Esta dispone que salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes, situación que cobra un sentido práctico no menor para efectos de las decisiones que el Comité debe adoptar.

4.4 Medidas para mejor resolver

Con la finalidad de resolver las reclamaciones, el Comité puede, además, *"solicitar a terceros, de acreditada calidad técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión"*. Un reglamento, establecerá la forma en que se *"seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe"* (inciso segundo).

Obviamente estos terceros deben, tal como lo señala la ley, tener varias cualidades para que sus informes, en caso de ser requeridos, cumplan con la finalidad que ha buscado el legislador, cual es, en último término, aportar con nuevos antecedentes técnicos para ilustrar de mejor forma decisiones que en la mayoría de los casos son técnica y políticamente complejas.

Así, los informes pueden solicitarse a terceros, entes o personas ajenos al Comité, de reconocida aptitud técnica en los asuntos de que trate la solicitud de informe, siempre que tenga por objeto ilustrar, de mejor forma, una decisión.

³⁹ COSCULLUELA (2012), p. 364.

En otras palabras, se trata de pruebas adicionales para resolver un asunto determinado. Para ello, la calidad de independiente no deja de ser un asunto menor, toda vez que se presume que dichos informes no sólo deben ser evacuados por alguien que no solo sea independiente en relación al Comité (vínculo de jerarquía), sino además imparcial en cuanto al responsable del proyecto o de quienes (personas naturales o jurídicas) hayan interpuesto recursos de reclamación (vínculo de relación). Es decir, al margen de sus habilidades o pericias, se requiere de informes que aseguren un justo y racional procedimiento, evacuados de manera libre, sin la intromisión, presión o influencia de terceros. Los informes deben estar al margen de prejuicios, amistad, encono o partidismo en relación a quienes intervienen en el procedimiento ante el Comité y versar, idealmente, en palabras de Jesús Gonzales Pérez, sobre hechos influyentes o pertinentes a los fines del proceso y a hechos dudosos o controvertidos⁴⁰.

Dejamos constancia, eso sí, que el actual Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental (D.S N° 40/2012) regula este asunto en su artículo 80 recogiendo los criterios previamente expuestos, agregando en relación a ello tres criterios de selección adicionales que resultan plenamente aplicables, tales como la *"objetividad, la confiabilidad y el buen juicio"*.

Por último, la Excma. Corte Suprema ha señalado a este respecto que el Comité *"si cuenta con atribuciones para recabar antecedentes por sí mismo, ello se debe a la necesidad en que el Comité puede hallarse de reunir elementos de juicio que arrojen luz sobre sus pesquisas y que, por lo mismo, le permitan adoptar una decisión fundada, incluso si ella resulta ser contradictoria con la que es objeto de su revisión"*⁴¹.

4.5 Decisión

Toda resolución administrativa debe cumplir con una motivación. Debe expresar siempre las razones de hecho y de derecho que determinaron lo decidido. En este caso, de rechazarse o acogerse, total o parcialmente, los recursos de reclamación presentados por parte del Comité o en el caso de adoptarse otra decisión –tal como pedir nuevos informes–, la decisión, en cualquier caso, deberá ser fundada. Naturalmente, que dicha decisión, tal como lo hemos expuesto previamente, debe encuadrarse dentro del ámbito de competencias del Comité, lo que se explicó en el título anterior.

4.6 Notificación

La resolución que resuelva el reclamo deberá ser notificada a todos los *"organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del proyecto o actividad"* (inciso final).

⁴⁰ GONZALEZ (2001), p. 330.

⁴¹ Considerando vigésimo primero de la sentencia de la Corte Suprema de fecha 17 de enero de 2014, Rol N° 6.563-2013.

Como es natural, los acuerdos del Comité y las resoluciones que los contienen producen sus efectos una vez que son notificados a las partes. Por lo tanto, respecto de esta materia, no hay duda que las reglas generales en materia de notificación de actos administrativos deben cumplirse, siendo esencial que las resoluciones se notifiquen en su texto íntegro a los interesados en el procedimiento (artículo 45 de la Ley N° 19.880). De igual forma, si se afecta a un número indeterminado de personas adoptando normas de general aplicación, la decisión debe publicarse en el *Diario Oficial* (letras a) y b) del artículo 48 de la ley N° 19.880), situación que ocurre, además, generalmente, cuando hay reclamantes que no es posible ubicar, han cambiado de dirección, el correo postal arriba con dificultades o el proyecto tiene una cierta importancia a nivel nacional.

4.7 Reclamación judicial

Resuelto el recurso de reclamación, se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental competente dentro del plazo de treinta días (inciso cuarto). La competencia del tribunal estará, eso sí, determinada no por quien resuelve el recurso (el Comité con sede en Santiago), sino por la región o regiones en la que fue evaluado y calificado. En relación a los plazos, el artículo 88 de la ley fija una regla que es concordante con lo dispuesto en la Ley N° 19.880, esto es, un plazo que debe contarse (los treinta días) en razón de días hábiles, "*entendiéndose por inhábiles los días sábado, domingo y festivos*" (artículo 88 de la ley).

4.8 Limitaciones a la duplicidad de actuaciones

Igualmente, el artículo 21 de la Ley N° 19.300 dispone que en caso de haberse rechazado un EIA podrá presentarse un nuevo proyecto a evaluación, pero en caso de haberse interpuesto el recurso de reclamación ante el Comité de Ministros, el nuevo ingreso no podrá materializarse hasta que se resuelva el recurso de reclamación o hubiere quedado ejecutoriada la sentencia que se pronuncie sobre la reclamación (inciso segundo).

La regla que dispone el artículo citado parece de toda lógica con la finalidad de ordenar la actuación administrativa y no generar una duplicidad innecesaria respecto de un determinado proyecto, y de esa forma cumplir adecuadamente con el principio de eficiencia y coordinación que nuestra legislación exige a la Administración del Estado.

4.9 Disposiciones comunes

Por último, no hay duda que el procedimiento descrito, pese a sus reglas especiales, está sujeto a las etapas de inicio, instrucción y decisión propias de cada procedimiento administrativo, lo que obliga, como primer trámite, a declarar admisibles las reclamaciones presentadas y una vez que eso ocurra, a instruir

los oficios o informes a terceros que correspondan y que sean necesarios para decidir. A lo anterior, tampoco puede descartarse un proceso de información pública en caso que así lo requiera el Comité. Dicho período, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley N° 19.880, no podrá ser inferior a diez días.

En tales términos, la propia ministra Ana Gloria Chevesich y el ministro Haroldo Brito, en relación a la aprobación de la central termoeléctrica Punta Alcalde, en un voto de minoría insinuaron, tácitamente, esta opción al señalar, en relación a un conjunto de consideraciones referidas a la participación ciudadana que *"... dada la relevancia que se reconoce a las observaciones de la comunidad, en la fase ante el Comité de Ministros también debió realizarse la consulta que resultaba imprescindible ante el nuevo antecedente relativo al índice de contaminación y la propuesta de solución del titular del proyecto. Ante tal deber, de naturaleza legal según se ha venido diciendo, no se advierten razones valederas que justifiquen el proceder omisivo de la autoridad ambiental –prescindencia de los demás interesados–, pues la cuestión no consiste sólo en adoptar una resolución de mérito correcta, sino, también, en que esta sea consecuencia de un debate que involucre a todos los concernientes al proyecto: empresarios y demás personas, porque de esta manera se acrecienta la participación y se ofrecen mejores posibilidades a la resolución"*⁴².

V. Palabras finales

De acuerdo a lo expuesto, se ha revisado en su triple dimensión (orgánica, sustantiva y procedimental) al Comité. Se trata de un órgano nuevo que pese a sus antecedentes en el Consejo Directivo de la CONAMA, tiene enormes implicancias en la estructura de la institucionalidad ambiental y respecto del cual se hace necesario una revisión de sus características principales en este trabajo. No cabe duda que sus complejidades jurídicas, técnicas y políticas seguirán configurando un debate nacional que recién comienza, pero que respecto del cual se requería una base sobre la cual sustentar posiciones. Este trabajo pretende contribuir a eso y dar luces para configurar sus lineamientos futuros.

Bibliografía

Libros

ARGANDOÑA, Manuel Daniel (1985): *La organización administrativa en Chile: Bases fundamentales*. Segunda edición (Editorial Jurídica de Chile), 145 pp.

ASTORGA JORQUERA, Eduardo (2012): *Derecho Ambiental Chileno. Parte General*. Tercera edición actualizada. (Abeledo Perrot – Thomson Reuters), 402 pp.

⁴² Considerando sexto del voto de minoría de los ministros Chevesich y Brito en relación a la sentencia de fecha 17 de enero de 2014, Rol N° 6563-2013.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2007): *Fundamentos de Derecho Ambiental*. (Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 285 pp.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): *Derecho Administrativo General*. Segunda edición actualizada. (Abeledo Perrot – Thomson Reuters), 603 pp.

CORDERO VEGA, Luis (1996): *Institucionalidad ambiental en el derecho chileno*. (Editorial Jurídica ConoSur Ltda.), 182 pp.

COSCULLUELA MONTANER, L. (2012), *Manual de Derecho Administrativo Parte General*. Vigésima tercera edición (Civitas Thomson Reuters), 682 pp.

ESCUÍN PALOP, Vicente, y BELANDO GARÍN, Beatriz (2011): *Los recursos administrativos* (Civitas), 506 pp.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2011): *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Duodécima edición (Civitas), 767 pp.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2001), *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Tercera edición (Civitas), 724 pp.

HERVÉ, Dominique, GUILLOF, Matías, y PÉREZ, Raimundo (2010): *Reforma a la Institucionalidad Ambiental. Antecedentes y Fundamentos*. Programa de Derecho y Política Ambiental (Ediciones Universidad Diego Portales), 288 pp.

MORAGA KLENNER, Claudio (2010): *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la Administración del Estado*. (Editorial Abeledo Perrot - Legal Publishing), 574 pp.

PARADA, Ramón (2012): *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. (Marcial Pons), 583 pp.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2012): *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quinta edición revisada y actualizada (Editorial Tirant Lo Blanch), 990 pp.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2012): *Derecho Administrativo Parte General*. Octava edición (Editorial Tecnos), 954 pp.

SCHIMDT-ASSMAN (2003), E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Marcial Pons, Barcelona, 2003, 473 pp.

SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho Administrativo Chileno y Comparado: El Servicio Público*. Primera edición (Editorial Jurídica de Chile), 323 pp.

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

Artículos de revistas

ARNOLD, Rainer; MARTÍNEZ, José Ignacio, y ZÚÑIGA, Francisco (2012): "El principio de la proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en: *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 1, 2012, pp. 65-116.

BOETTIGER PHILLIPS, Camila (2010): "Nueva institucionalidad ambiental", en: *Revista Actualidad Jurídica*, N° 22, Universidad del Desarrollo, Santiago, pp. 429-454.

BORDALÍ, Andrés (2011): "Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial", en: *Revista Chilena del Derecho*, Vol. 38, N° 2, pp. 311-337.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2013a): "Administración y Jurisdicción Ambiental: La institucionalidad ambiental frente al nuevo contencioso-administrativo", en: *La Nulidad de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno*. IX Jornadas de Derecho Administrativo, Juan Carlos Ferrada Bórquez (coordinador), Editorial Thomson Reuters, pp. 485-511.

MARTÍNEZ, José Ignacio, y ZÚÑIGA, Francisco (2011): "El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en: *Estudios Constitucionales*, Año 9, N° 1, 2011, pp. 199-226.

Informes en Derecho

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2013b): "Alcance de las competencias del Comité de Ministros que conoce del recurso administrativo especial del art. 20 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente", Informe evacuado en la causa seguida ante la Excma. Corte Suprema de Justicia, en los autos rol N° 6563-2013, caratulada "Juana Quinsacara Troncoso y otros contra Comité de Ministros de la Ley de Bases del Medio Ambiente", 24 pp.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2013): "El régimen jurídico de la impugnación administrativa del acto terminal en el sistema de evaluación de impacto ambiental por vía de la reclamación especial prevista en el artículo 20 de la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente", Informe evacuado en la causa seguida ante la Excma. Corte Suprema de Justicia, en los autos rol N° 6563-2013, caratulada "Juana Quinsacara Troncoso y otros contra Comité de Ministros de la Ley de Bases del Medio Ambiente", 19 pp.

Tesis

FERNÁNDEZ GROSSETETE, María de los Ángeles (2012): "Historia sistematizada de la Ley 20.417: Instrumentos de gestión ambiental y otras materias", Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 401 pp.

Jurisprudencia Judicial y Administrativa

Corte Suprema

Sentencia la Excma. Corte Suprema, de fecha 17 de enero de 2014, recaída en los autos Rol de ingreso N° 6563-2013, caratulada "Juana Quinsacara Troncoso y otros contra Comité de Ministros de la Ley de Bases del Medio Ambiente".

Contraloría General de la República

Dictamen N° 31.714, de 2001.

Dictamen N° 77.444, de 2012.

Dictamen N° 49.044, de 2013.

Otras fuentes

CORDERO VEGA, Luis (2014): Recursos administrativos y evaluación ambiental. *El Mercurio Legal*, 23 de enero de 2014.