

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, ¿HA SIDO DOTADA DE CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA?

## *CITIZEN PARTICIPAITION IN THE ENVIROMENTAL IMPACT STATEMENT, HAS BEEN PROVIDED BY CONTENT IN THE SUPREME COURT JURISPRUDENCE?*

REBECA MONTERO FERNÁNDEZ\*

RESUMEN: En la legislación ambiental chilena, la participación ciudadana se considera un mecanismo relevante en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental, a pesar de que se cuestiona su real injerencia en las Declaraciones de Impacto Ambiental, debido a falencias en la normativa y la visión restrictiva respecto a la apertura de esta en dicha modalidad. Sin embargo, la adopción de nuevos compromisos internacionales, y la tendencia jurisprudencial a acoger la procedencia de esta, ha conllevado que se torne relevante conocer cómo ha fallado recientemente la Excelentísima Corte Suprema, determinando si ha sido dotada de contenido, en aquellos casos en que los observantes han ejercido la acción que contempla el numeral 6 del artículo 17 de la ley 20.600.

Palabras clave: Participación ciudadana, Declaración de Impacto Ambiental, Corte Suprema.

ABSTRACT: *In Chilean environmental legislation, citizen participation is considered a relevant mechanism within the framework of the environmental impact assessment process, although it is real interference in Environmental Impact Statements is questioned, due to shortcomings in the regulations and the restrictive vision regarding the opening of this in that modality. However, the adoption of new international commitments, and the jurisprudential tendency to accept their proceeding, has meant that it has become relevant to know how the Supreme Court has recently ruled, determining whether it has been given content, in those cases in which the observants have exercised the action contemplated in number 6 of article 17 of law 20,600.*

Key words: *Citizen participaition, Environmental Impact Statement, Suprem Court.*

## I. INTRODUCCIÓN

Actualmente existe una tendencia a nivel mundial de dar cada vez mayores alcances a la participación ciudadana en los diversos ámbitos relativos a materias de interés público, buscando de esa manera, poder generar un clima de confianza y transparencia respecto a la deliberación de las entidades estatales<sup>1</sup>. En esta línea, Chile no es la excepción, consagrándose la relevancia y necesidad de la intervención de la ciudadanía en estos asuntos, tanto a nivel constitucional (artículo 1° inciso 5)<sup>2</sup>, como legal, estableciéndose expresamente por primera vez, en la ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, la participación ciudadana como un derecho de las personas, lo que se ha ido incrementando con el transcurso del tiempo<sup>3</sup>. En materia ambiental, existe una lógica de

---

\* Estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: [rebeca.montero@uc.cl](mailto:rebeca.montero@uc.cl).

<sup>1</sup> RESOLUCIÓN EXENTA N°202.399.101.698 de 2023.

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA de 1980.

<sup>3</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.8.

participación de la comunidad en diversos aspectos de la misma<sup>4</sup>, apreciándose de manera patente, en la evaluación de los proyectos ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA).

En dicho instrumento se le da una gran relevancia, puesto que a la hora de poder determinar y predecir los efectos que tendrá un determinado proyecto o actividad, que haya ingresado a través de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA), o bien por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante DIA), se reconoce que es necesario otorgar un espacio a la ciudadanía para que pueda informarse y realizar observaciones respecto a este, existiendo posteriormente un deber por parte de la autoridad administrativa, de considerarlas debidamente, dando respuestas fundadas a aquellas<sup>5</sup>. Lo anterior, en atención no solo a dar legitimidad a las decisiones de carácter ambiental, sino también a enriquecerlas con conocimientos de las comunidades locales, obteniendo así una evaluación lo más integral posible, equilibrando los diversos intereses en la decisión última que se adopte<sup>6</sup>.

En el ordenamiento jurídico ambiental chileno, si bien no es vinculante al momento de resolver, sí es obligatorio iniciar un procedimiento de participación ciudadana (en adelante PAC), cuando el proyecto ingresa por EIA para ser evaluado. Sin embargo, la ley establece que esto no es así en el caso de una DIA, restringiéndose a que, sólo en caso de que el proyecto genere “cargas ambientales”, podría solicitarse la apertura de dicho procedimiento<sup>7</sup>, lo que tiene sentido, entendiendo que sí se ha ingresado bajo esa modalidad, si bien se generan impactos ambientales, estos son de menor relevancia y envergadura<sup>8</sup>, no estando comprendidos en los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la ley 19.300, sobre bases generales del medio ambiente. Por ende, el foco del proceso de evaluación en ese caso será acreditar qué efectivamente se cumple con la normativa ambiental, donde el riesgo ya ha sido zanjado, entregando todos los antecedentes necesarios para acreditar que no cabe (el proyecto o actividad) dentro de la mencionada norma.

Lo anterior ha configurado una de las mayores críticas que se hace actualmente al sistema de evaluación ambiental chileno, puesto que se le imputa una visión excesivamente restrictiva, que a la larga ha conllevado que se cierren las posibilidades reales para las personas de ejercer su derecho a participar en estos procedimientos, atentando en contra de la justicia ambiental, y presentándose esta como una problemática para la efectiva implementación del Acuerdo de Escazú en nuestro país, ya que se estima que el 93% de los proyectos o actividades que ingresan al SEIA lo hacen a través de una DIA<sup>9</sup>, por ende, la participación ciudadana, se torna algo meramente formal, sin mayor incidencia en la decisión final relativa a la evaluación ambiental de los proyectos ingresados bajo esa modalidad.

Sin embargo, aun cuando en el SEIA ha primado una interpretación restrictiva y formalista respecto a la apertura del proceso de PAC en las DIAS<sup>10</sup>, la tendencia jurisprudencial, que ha abogado por una visión amplia respecto a la procedencia de estas, y la implementación en Chile del Acuerdo de Escazú<sup>11</sup>, que trae importantes exigencias en

---

<sup>4</sup> ALHAMBRA (2021) p.71.

<sup>5</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>6</sup> MIROSEVIC (2011) p.287.

<sup>7</sup> LABBÉ y otros (2020) pp.150-151.

<sup>8</sup> CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024).

<sup>9</sup> RIVERA y otros (2023) pp.23-24.

<sup>10</sup> COSTA y BELEMMI (2017) pp.22-23.

<sup>11</sup> RIVERA y otros (2023) p.41

materia de participación, dejan de manifiesto que no puede considerarse baladí el rol de la PAC en las DIAS, pudiendo esta tener mayor incidencia de lo que se vislumbra estrictamente en la legislación, lo que es pertinente tener en consideración para el titular de un proyecto, la autoridad administrativa, y la comunidad.

En efecto, cada vez son más los proyectos que ingresan al SEIA mediante DIA, en los que se abre un procedimiento PAC, pasando a ser más que una excepción, como originalmente se había concebido, a una especie de regla general<sup>12</sup>. Por consiguiente, a partir de lo expuesto, en el presente se buscará determinar si es que la Excelentísima Corte Suprema, ha dotado de contenido a la participación ciudadana, en el marco de la reclamación del artículo 17 n°6 de la ley 20.600, esto es, por la indebida consideración de las observaciones ciudadanas, en los proyectos o actividades ingresados mediante DIA al SEIA. La hipótesis planteada, considerando la información preliminar, es que esto sería efectivo, y para entender el razonamiento del máximo tribunal, se buscará responder a la interrogante, teniendo como base: fallos recientes del mismo respecto a estas materias, legislación nacional, tratados internacionales y posiciones doctrinarias.

## II. ROL Y PROCEDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La participación ciudadana ha sido un eje central en materia ambiental, pudiendo definirse como “el proceso mediante el cual la ciudadanía puede expresar sus opiniones, aportar información y ser consultados en asuntos ambientales y en la toma de decisiones que afecten su entorno”<sup>13</sup>. Cabe hacer la prevención de que esta no es un concepto unívoco, ya que admite diversas expresiones e interpretaciones. Pero, siguiendo lo señalado por Costa y Belemmi, se puede entender como un principio, un derecho y un mecanismo, existiendo una íntima relación entre ellos, ya que es a partir de ese principio que surge dicho derecho, y la manera de ejercerlo es a través de distintos mecanismos<sup>14</sup>.

Cuando se expresa como un principio, este es uno de aquellos que deriva del principio de primacía de la persona humana, puesto que a partir de la necesidad de garantizar a los individuos un entorno en que puedan desarrollarse adecuadamente, estando la autoridad estatal al servicio de la sociedad, es que surgen una serie principios en materia ambiental, siendo uno de ellos el de participación ciudadana. Este aporta una mejor gestión ambiental, fomentando la participación de las personas, a través de distintos mecanismos, ya sean de participación propiamente tal, o bien de reclamación, en sede tanto administrativa como judicial<sup>15</sup>. Asimismo, esta se configura como un derecho, que puede definirse, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Escazú, como el de “todas las personas a involucrarse en la toma de decisiones sobre temas ambientales, a través de la información, consulta y participación efectiva en los procesos relacionados con proyectos y políticas que afecten al medio ambiente”<sup>16</sup>. Y, por último, “en cuanto mecanismo de cooperación, la participación de otros actores enriquece el procedimiento de evaluación de los impactos ambientales del proyecto, incorporando los aspectos sociales en la decisión, como asimismo coadyuvando

---

<sup>12</sup> BARRIGA (2022) p.17.

<sup>13</sup> RESOLUCIÓN EXENTA N°202.399.101.698 de 2023.

<sup>14</sup> COSTA y BELEMMI (2017) pp.8-10.

<sup>15</sup> IRARRÁZABAL (2021) p.85.

<sup>16</sup> RESOLUCIÓN EXENTA N°202.399.101.698 de 2023.

con la evaluación de elementos técnicos que pueden no ser vislumbrados por la Administración evaluadora.”<sup>17</sup>.

Ya desde los albores de la legislación, el mensaje de la ley 19.300, planteaba la relevancia de la participación de las comunidades como un elemento esencial a considerar en la toma de decisiones ambientales, puesto que para ello se requería la concurrencia de todos los afectados en la problemática<sup>18</sup>. Esto fue reconocido y reforzado por las normas dictadas con posterioridad a dicha ley, configurándose una institucionalidad que considera diversas instancias de participación, lo que ha permitido una mejor deliberación por parte de la autoridad administrativa, pues se entiende que la información que puede aportar la ciudadanía, tiene un gran valor, ya que en muchas ocasiones da cuenta de circunstancias que no habían sido identificadas inicialmente, pudiendo esta incidir en aspectos tan relevantes como la modificación, la aprobación o bien el rechazo, de proyectos o actividades que generan impacto ambiental<sup>19</sup>.

Es por lo anterior, que se ha planteado doctrinariamente, y asimismo se ha recogido por la jurisprudencia reciente, que la participación ciudadana no sólo se traduce en derechos para las personas (de informarse, presentar observaciones, y de reclamar en caso de que estas no sean debidamente consideradas)<sup>20</sup>, sino que también hay un deber, que conlleva que exista una actitud activa por parte de la comunidad, que tiene, en consecuencia, la obligación de cooperar con la Administración del Estado, presentado antecedentes que puedan ser relevantes al momento de evaluar un proyecto, tutelando así debidamente, el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, consagrado en el artículo 19 numeral 8 de la Constitución Política de la República. En definitiva, de esta manera se promueve y avanza en la toma de decisiones de manera transparente y legítima, haciendo parte a la comunidad, que muchas veces, comparte conocimientos y enriquece la evaluación con antecedentes que no habían sido aportados ni recabados en un comienzo del procedimiento administrativo seguido en el SEIA.

Esta tendencia a involucrar a la comunidad en la toma de decisiones adquiere un cariz aún mayor, tras la aprobación y ratificación por parte de Chile del Acuerdo de Escazú, el año 2022, pues en él se establecen una serie de disposiciones que buscan profundizar y afianzar las instancias en que las personas puedan aportar con sus inquietudes y opiniones. A modo de ejemplo, se hace extensiva la PAC a la evaluación de todos los proyectos que conlleven un impacto ambiental, y se establecen nuevas obligaciones para el Estado, como la consideración de grupos vulnerables, o tener presente el enfoque de género en la realización de las instancias participativas para la comunidad<sup>21</sup>. Este tratado, conlleva una serie de desafíos a nivel institucional, en tanto se entiende que no es autoejecutable<sup>22</sup>, por ende, dichas exigencias, establecen la necesidad de efectuar modificaciones a la normativa ambiental actual, las que se han concretizado paulatinamente, como se evidencia, en el ámbito concreto de la PAC, con el Decreto 30 del Ministerio del Medioambiente<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> MIROSEVIC (2011) p.287.

<sup>18</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (1993) p.17.

<sup>19</sup> ALHAMBRA (2021) p.53.

<sup>20</sup> CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024).

<sup>21</sup> ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

<sup>22</sup> MINUTA LEGISLATIVA MITOS Y VERDADES SOBRE EL ACUERDO DE ESCAZÚ de 2022.

<sup>23</sup> DECRETO N°30 de 2023.

Lo anterior, ha dejado de manifiesto que, aun cuando se plantea que, en teoría, la ley chilena se ajusta a los estándares de dicha convención, muchas veces la práctica se contradice con el espíritu de la legislación<sup>24</sup>, que considera como esencial y fundante este principio ambiental, lo que se tratará en el siguiente apartado.

## 1. PROCEDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL

Uno de los instrumentos esenciales dentro de la institucionalidad ambiental, en específico de la gestión, cuyo principal objeto en la internalización de la externalidades ambientales negativas<sup>25</sup> por parte de quien efectúa un determinado proyecto en un lugar específico, es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ya que con la ayuda de este “son examinados, descritos y valorados de manera comprensiva y previa todos los efectos ambientales negativos que un determinado proyecto o actividad pueda acarrear”<sup>26</sup>.

A este deben ingresar los proponentes de proyectos o actividades listadas en el artículo 10 de la ley 19.300, y en el artículo 3 del Reglamento del SEIA, ya sea través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), o bien de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA), será el encargado de evaluar si el impacto de aquellos, cumple con la normativa ambiental vigente<sup>27</sup>. La determinación de una u otra modalidad, no es discrecional para el potencial titular del proyecto, pues si las características del mismo hacen suponer objetivamente, que este es susceptible de generar un impacto significativo a los diversos elementos del medioambiente, conforme a las tipologías listadas en el artículo 11 de la ley ya mencionada, y por ende, existe un riesgo que debe ser compensado a través de una serie de medidas de compensación o mitigación, este deberá ingresar mediante la segunda modalidad señalada.

Una vez que se define bajo que modalidad debe ingresarse al SEIA, se inicia el procedimiento de evaluación. Este es complejo, y en él participan diversos órganos de la Administración del Estado, los que deberán pronunciarse respecto a la conformidad del proyecto con respecto al cumplimiento de la normativa sectorial que a estos corresponda. Pero asimismo juega un rol cada vez más relevante la comunidad, a través de la participación ciudadana, lo que es conteste con el mandato que impone el artículo 4 de la ley 19.300 al Estado, de facilitarla, y permitir el acceso a la información ambiental. Si bien, esta no es vinculante al momento de efectuar la evaluación, sí es esencial que sea considerada, ya que concretiza la colaboración de las personas, permitiendo obtener una mirada global al ente calificador, ya que en muchos casos a través de ella se obtiene información primaria de las comunidades que viven en el área de influencia en que se pretende desarrollar un proyecto o actividad, que da cuenta de saberes locales, que pueden no figurar entre los antecedentes inicialmente presentados, permitiendo de esta forma hacer operativos otros principios que inspiran la legislación ambiental, como lo es el preventivo, piedra angular del sistema de evaluación<sup>28</sup>.

Y además, aun cuando en teoría no vinculan, se puede apreciar que existe un alto estándar legal respecto a las observaciones que efectúa la ciudadanía, pues se ordena a la

---

<sup>24</sup> RIVERA y otros (2017) p. 41.

<sup>25</sup> IRARRÁZABAL (2021) pp.80-81.

<sup>26</sup> BERMÚDEZ (2015) p. 266.

<sup>27</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>28</sup> CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024).

autoridad que estas deben ser “debidamente consideradas”<sup>29</sup>, no pudiendo limitarse esto a una remisión de lo señalado por el titular, sino que debe otorgarse una respuesta fundamentada, ya que en definitiva, este no es un acto meramente formal ni un obstáculo para la evaluación de proyectos, sino que un insumo esencial a considerar, evitando con esta potenciales conflictos y balanceando los diversos intereses de los actores involucrados<sup>30</sup>.

Sin embargo, existen diversas críticas respecto a la real importancia y efectividad que tiene la PAC en nuestra legislación, puesto que, si bien se establece como procedimiento obligatorio en el caso de un EIA, la realidad es muy diferente respecto a las DIAS, ya que únicamente puede solicitarse la apertura de esta, dentro de 30 días hábiles desde su notificación, por parte de diez o más personas naturales directamente afectadas, o bien dos o más organizaciones con personalidad jurídica vigente, cuando se generen cargas ambientales para las comunidades próximas<sup>31</sup>. Para que dichas cargas se configuren, debe cumplirse con dos requisitos copulativos establecidos en el artículo 94 del Reglamento del SEIA: beneficios sociales, por una parte, y por la otra, que se generen externalidades negativas, lo cual será calificado por la autoridad administrativa correspondiente (Director Nacional o bien los directores regionales del SEA), pues esta tiene, según se ha entendido, la facultad discrecional de decidir si da curso a esta solicitud, por cumplirse los requisitos ya mencionados, y atendiendo además, a sí el proyecto o actividad se encuentra dentro de los señalados expresamente en dicha norma<sup>32</sup>.

Lo anterior, ha llevado a que el SEA siga una interpretación restrictiva de la normativa, contrariando el deber legal de fomentar y facilitar la participación ciudadana, conforme al espíritu de la legislación y el mandato que esta impone el Estado<sup>33</sup>, lo que se ha traducido, en muchas ocasiones, en la imposibilidad de las personas de acceder a este procedimiento, restringiendo enormemente la facultad de ejercer su derecho, lo que adquiere mayor gravedad si se considera que el 93% de los proyectos o actividades que ingresan al SEIA, lo hacen por esta vía<sup>34</sup>. Además, se suma a esto la crítica de que en caso de estimarse que procede la apertura, se tendrá un breve plazo de sólo 20 días hábiles para la realización de las observaciones, y este no puede prorrogarse<sup>35</sup>, lo que a final de cuentas perjudica a las comunidades, en especial a aquellas de estatus socioeconómico más bajo, que diversos casos, solo se enteran de la posibilidad de solicitar el proceso de PAC cuando ya ha transcurrido el plazo<sup>36</sup>, lo que revela falencias en las vías de información obligatoria que se imponen legalmente al titular del proyecto.

En este escenario, podría pensarse que la PAC en las DIAS, no tiene mayor incidencia, de hecho, la historia legislativa da cuenta que, con anterioridad a la reforma del año 2010, efectuada mediante la ley 20.417, ni siquiera se consideraba la posibilidad de solicitarla, entendiendo que se estaba en un contexto en que el impacto ambiental era mínimo<sup>37</sup>. Esto sigue la línea de que, en la evaluación de un proyecto, ingresado bajo esta modalidad, lo central, en resumidas cuentas, será demostrar cómo se cumple con la normativa

---

<sup>29</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>30</sup> MIROSEVIC (2011) p.287.

<sup>31</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>32</sup> COSTA y BELEMMI (2017) pp.22-23.

<sup>33</sup> LABBÉ y otros (2020) p.153.

<sup>34</sup> RIVERA y otros (2023) p. 24.

<sup>35</sup> RIVERA y otros (2023) p. 27.

<sup>36</sup> MIROSEVIC (2011) pp.313-314.

<sup>37</sup> COSTA y BELEMMI (2017) pp.13-14.

ambiental, y por qué no se generan impactos significativos conforme a lo establecido en el artículo 11 de la ley, siendo la lógica de la evaluación en estos casos, constatar el cumplimiento de instrumentos en que el riesgo ya se encuentra zanjado<sup>38</sup>.

Sin perjuicio de lo señalado, existe una tendencia cada vez mayor de aceptar la procedencia de la PAC en los proyectos ingresados bajo dicha modalidad. Es más, aunque la jurisprudencia no es uniforme y predomina en los Tribunales Ambientales y las Cortes de Apelaciones, una visión restringida de la misma y su configuración excepcional, la Corte Suprema en una serie de fallos ha abogado por estimar que esta procede, reinterpreta las normas en esta materia, a fin de resguardar el principio participativo, aclarando que el listado del artículo 94 del Reglamento del SEIA, no es taxativo<sup>39</sup>, y dando asimismo luces de cómo deben entenderse los requisitos copulativos que se exigen para que se generen cargas ambientales, ya que son conceptos que no han sido definidos por el legislador, y cuya interpretación debe ir en definitiva orientada siempre a resguardar el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que se tomen en materia ambiental, siendo ilegal la omisión de dicho procedimiento, en razón de que se vulnera la normativa chilena en esta materia<sup>40</sup>.

Por ende debe siempre interpretarse la procedencia de la misma de manera amplia, lo que ha conllevado que la PAC adquiera más relevancia en esta modalidad, pues la Corte ha fallado en este sentido, recogiendo la tendencia internacional de abrir las posibilidades de participación en los diversos procesos<sup>41</sup>, lo que ha sido reforzado en Chile tras la ratificación del Acuerdo de Escazú, y que se ve reflejado en este aspecto en concreto, con la dictación por parte de la Directora Ejecutiva del SEA de un nuevo oficio con instrucciones acerca de lo que se considera como cargas ambientales, que tiene por objetivo que se genere la apertura de PAC en DIAS, más allá de los proyectos o actividades señalados en el artículo 94 ya mencionado<sup>42</sup>.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Teniendo en consideración lo expuesto, es pertinente exponer someramente el funcionamiento de la PAC en el marco del SEIA, siendo este similar en el caso de las dos modalidades de ingreso al mismo, con la salvedad de la obligatoriedad sólo en los EIAS, y la diferencia de plazos en una y otra. En resumidas cuentas, se ejerce el derecho a presentar observaciones al ente administrativo, relativas al proyecto o actividad que se esté evaluando, y estas deben efectuarse cumpliendo con ciertos estándares básicos para ser declaradas procedentes en ambos casos, disponiendo el Servicio de las vías físicas y tecnológicas, para que estas sean realizadas y organizando las instancias pertinentes para el desarrollo de este proceso, como son, por ejemplo, los talleres de apresto<sup>43</sup>.

Los legitimados activos que podrían presentar estas observaciones son todas las personas y organizaciones con personalidad jurídica, no se limita a un cierto grupo ni a los

---

<sup>38</sup> IRARRÁZABAL (2021) pp.97-98.

<sup>39</sup> STIPIC ESCAURIAZA MARÍA JAVIERA CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2017).

<sup>40</sup> JUNTA DE VECINOS ALTO LAS MOLLACAS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2021).

<sup>41</sup> BARRIGA (2017) p. 14.

<sup>42</sup> RESOLUCIÓN EXENTA N°202.399.101.698 de 2023.

<sup>43</sup> RESOLUCIÓN EXENTA N°202.399.101.698 de 2023.

directamente afectados por el proyecto, como ocurría con anterioridad a la reforma del año 2010<sup>44</sup>. Incluso, la jurisprudencia ha reconocido en ciertos fallos, que las municipalidades se consideran a su vez legitimados activos, y podrán efectuar observaciones y reclamar en sede administrativa y judicial, pues estas “detentarían legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, por cuanto el órgano edilicio también realiza ‘observaciones’ a través de los informes u oficios mediante los cuales materializa las funciones que por ley se le han encomendado, en caso de que estos no sean debidamente ponderados por la autoridad ambiental”<sup>45</sup>.

Cabe tener presente que, al ser el proceso de evaluación de carácter administrativo, a estos se suman también, las personas que no fueron parte originalmente a través de la PAC, en virtud del concepto amplio de “interesados” que consagra el artículo 21 de la ley 19.880, la que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, pudiendo estas realizar observaciones al mismo, permitiéndoles así ejercer sus derechos, especialmente el de audiencia. Frente a las alegaciones que ellos efectúen, deberá pronunciarse asimismo la autoridad en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental (acto administrativo terminal), y en caso contrario, se estima que se podría alegar la nulidad de esta, y además se estarían contraviniendo los principios de imparcialidad, objetividad, contradictoriedad y conclusivo<sup>46</sup>.

Sin perjuicio de lo señalado sobre este punto, si bien se entiende que la legitimación activa en materia ambiental es amplia, ocurre usualmente que la interpretación jurisdiccional efectuada por los tribunales la restringe, lo que genera barreras a un efectivo acceso a la justicia ambiental<sup>47</sup>.

Posterior a la realización de dichas observaciones, estas son consideradas por la autoridad administrativa en el Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Ratificaciones, y/o Ampliaciones (ICSARA), y deben ser respondidas por el proponente del proyecto en la Adenda. En este escenario, en la hipótesis de que en la Adenda se presenten modificaciones sustantivas al proyecto<sup>48</sup>, deberá abrirse un nuevo proceso PAC por un plazo de 60 o 20 días hábiles, dependiendo de la modalidad que se trate.

Posteriormente, el SEA dicta el Informe Consolidado de Evaluación Ambiental (ICE), que es la base para la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA) y en este, deben ser debidamente consideradas las observaciones que se hubieren realizado durante el proceso. Aquí surge la crítica de que no se establece claramente en la legislación qué constituye una debida consideración, pero se ha señalado que no conlleva, que estas sean acogidas, pero sí se exige que no puede basarse meramente en remitirse a la Adenda elaborada por el proponente o el titular, del proyecto o actividad<sup>49</sup>, por tanto existe un cierto estándar para la autoridad con respecto a aquellas, lo que se ve potenciado por los nuevos compromisos internacionales que ha asumido Chile en materia ambiental.

De todas maneras, dicha interpretación no deja de ser algo discrecional, y es por eso que en caso de que quienes las hubieren presentado estimen que estas no han sido debidamente consideradas, pueden reclamar ante el Director Ejecutivo del SEIA (en el caso

---

<sup>44</sup> MIROSEVIC (2011) pp.294-295.

<sup>45</sup> MUNICIPALIDAD DE CORONEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>46</sup> MIROSEVIC (2011) pp.290-292.

<sup>47</sup> RIVERA y otros (2023) p. 38.

<sup>48</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>49</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.17.

de una DIA), o bien ante el Comité de Ministros (en el caso de un EIA), en virtud de los artículos 20 y 29 de la ley 19.300. Una vez resueltas estas reclamaciones en sede administrativa, y agotada la misma, si la resolución no las satisface adecuadamente, puede reclamarse judicialmente, conforme al artículo 17 numeral 6 de la ley 20.600, ante los Tribunales Ambientales, órganos con composición técnica y jurídica, que se pronunciarán respecto a la legalidad del acto administrativo que contiene la decisión. Y es en última instancia, que se pueden interponer, los recursos de casación en el fondo y en la forma ante la Corte Suprema.

### III. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL

A partir de lo expuesto, considerando la apertura y relevancia cada vez mayor de la PAC en las DIAS, en virtud de la prevalencia que tiene el principio de participación ciudadana, y el rol esencial que le otorga la legislación ambiental, sumado a las nuevas exigencias que plantea el Acuerdo de Escazú en esta materia, se torna relevante conocer cómo ha fallado la Excelentísima Corte Suprema en aquellos casos en que los observantes han ejercido la acción que contempla el numeral 6 del artículo 17 de la ley 20.600, y como esta se ha pronunciado respecto a la PAC, determinando si se ha dotado o no de contenido a la misma, considerando sobre todo el hecho de que las observaciones son insumos relevantes para la detección de ilegalidades y potenciales arbitrariedades en la ejecución de los proyectos<sup>50</sup>, lo que se puede relacionar con las causales de rechazo de una DIA que consagra el artículo 19 de la ley 19.300, donde se establece que estas se rechazarán:

“(…) cuando no se subsanaren los errores, omisiones o inexactitudes de que adolezca o si el respectivo proyecto o actividad requiere de un Estudio de Impacto Ambiental o cuando no se acreditare el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley (…)”<sup>51</sup>.

Respecto a estas causales, se hace la prevención, conforme a la jurisprudencia analizada, que comprende los fallos dictados por el máximo tribunal en esta materia, entre junio de 2022 y marzo de 2023, en que la primera señalada, al ser bastante amplia, por lo general reconduce a alguna de las otras dos que plantea la norma.

#### 1. PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A)

La primera sentencia que se analizará corresponde a “Painenahuel con Servicio de Evaluación Ambiental (A)”. En este caso, se ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, mediante DIA, un proyecto consistente en la construcción de un relleno sanitario, para la disposición de residuos de origen domiciliario, y asimilables a estos, provenientes de las comunas de Alto Hospicio e Iquique. Se estimó, conforme a la legislación vigente, que el proyecto presentaba cargas ambientales, por ende, se abrió un proceso de PAC, en que se realizaron una serie de observaciones, por parte de particulares, entre los que se encontraba don Miguel Painenahuel.

En estas, se alegaba fundamentalmente la existencia de una falla geológica activa en la superficie en que se construiría dicho relleno sanitario, información que no había sido proporcionada por el solicitante al momento de ingresar el proyecto, además de señalarse que se vería afectada la circulación vial, lo que eventualmente podría derivar en que se estuviese

---

<sup>50</sup> BARRIGA (2017) p.15.

<sup>51</sup> LEY N°19.300 de 1994.

dentro de la tipología señalada en la letra c) del artículo 11 de la ley 19.300, relativo al reasentamiento de comunidades humanas, lo que conllevaría por ende que el proyecto debiese ingresar a través de un Estudio de Impacto Ambiental. A esto se sumaban observaciones relativas a la falta de sustentabilidad del proyecto, y las externalidades negativas que se generarían por su ejecución.

La Comisión Evaluadora de la región de Tarapacá dictó una RCA de rechazo, la cual fue reclamada por el proponente ante el Director Ejecutivo del SEA, quien acogió la reclamación, calificando favorablemente el proyecto, atendiendo a que se cumplía con la normativa ambiental vigente, y no generaba los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la ley 19.300. Frente a esta situación se presentaron dos solicitudes de invalidación, entablados por don Miguel Painenahuel, y veinticinco organizaciones sociales respectivamente, siendo representados don Matías Ramírez Pascal. Estas fueron desestimadas por el SEA, pues no se configuraría la existencia de un interés legítimo, o de un sujeto directamente afectado, por ende, carecerían estos de legitimidad para solicitar la invalidación, junto con ello, señaló expresamente que el acto impugnado, sería conforme a Derecho.

Tras estos hechos, se interpuso recurso de reclamación en virtud de los numerales 6° y 8° del artículo 17 respectivamente, ante el Primer Tribunal Ambiental, y este falló confirmando lo señalado por la autoridad administrativa en relación con la invalidación, y estableciendo que había existido una debida consideración de las observaciones ciudadanas realizadas por el señor Painenahuel. En consecuencia, se dedujeron dos recursos de casación en el fondo ante la Corte Suprema.

En la sentencia del máximo tribunal, se puede apreciar como las observaciones efectuadas por la ciudadanía, adquieren una gran relevancia, ya que en este caso dan cuenta de una serie de factores no informados por el proponente al ingresar al SEIA, y que configurarían un incumplimiento normativo, además de un eventual impacto significativo, en virtud del literal c) del artículo 11, lo que es alegado por las organizaciones sociales, en razón de estimarse estas directamente afectadas, mediante la solicitud de invalidación, pues no participaron de la PAC (aun cuando tres de ellas instaron por la apertura de la misma), basándose en la esencia, en los mismos puntos presentados por el observante<sup>52</sup>.

La Corte Suprema deja de manifiesto que las organizaciones que reclamaron en virtud del artículo 17 n°8<sup>53</sup>, tienen legitimidad para realizar observaciones en el proceso, configurándose una legitimación amplia para la ciudadanía, ya que se entiende que existen dos estatutos para que la participación ciudadana se haga operativa, siendo uno de ellos el que se desprende del artículo 21 de la ley 19.880<sup>54</sup>, que señala que pueden solicitar la invalidación de un acto, quienes estén interesados en el mismo, los que serán:

“1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.

2. Los que, **sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.**

---

<sup>52</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>53</sup> LEY N°20.600 de 2012.

<sup>54</sup> MIROSEVIC (2011) p. 292.

3. Aquéllos **cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución** y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”<sup>55</sup>

Debido a lo anterior, la Corte aclara en primer lugar, que ciertos aspectos, como por ejemplo “el costo de ingreso de disposición de residuos municipales, o bien, la búsqueda de la absorción de los costos mediante acciones de reciclaje, cuestiones que, si bien resultan ser atendibles, además de ser valoradas positivamente por la comunidad en general, sin duda, exceden con creces aquello que es materia de evaluación ambiental”<sup>56</sup>. Por ende, no podría establecerse un interés legítimo en base a dichas consideraciones planteadas por las reclamantes, lo que es conteste con la jurisprudencia ambiental, que conlleva que las comunidades que reclaman en virtud del numeral 8 del artículo 17, deben demostrar que tienen “una relación con su medioambiente para protegerlo”<sup>57</sup>. Sin perjuicio de lo señalado, al quedar de manifiesto en los hechos, que el proyecto se emplaza en un sector en que existe una falla geológica activa, lo que no fue debidamente ponderado en la evaluación ambiental ni en la etapa recursiva, se configura una afectación real de los intereses de las comunidades, y se pone en peligro su derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, garantía consagrada a nivel constitucional. En definitiva, se estarían afectando “las condiciones de vida, salud, seguridad y socioeconómicas de sus habitantes”<sup>58</sup>. Lo cual evidencia que en este caso, no se cumplió con la obligación de realizar una evaluación integral, pues no se aborda adecuadamente la posible afectación a la vida y salud de los vecinos, lo que impide que puedan descartarse potenciales impactos significativos<sup>59</sup>.

Siguiendo con lo anterior, el máximo tribunal constata que se produce un incumplimiento normativo, ya que existe una prohibición absoluta de emplazar “rellenos sanitarios en suelos con características que puedan afectar su estabilidad estructural (...) es indiscutible que para tal cometido se debe acompañar, en la oportunidad correspondiente, los estudios adecuados que por supuesto descarten la existencia de fallas geológicas activas en el holoceno”<sup>60</sup>. Lo anterior no ocurrió en la especie, ya que como bien se señala, los antecedentes para realizar una correcta evaluación deben tenerse a la vista al iniciarse esta, pero en este caso en concreto, fueron las observaciones ciudadanas las que dieron cuenta de esta situación, incorporando el titular este hecho, posteriormente en la Adenda. Y frente a esto, es que la Corte evidencia que la DIA no cumplía con los requisitos básicos para su presentación, ya que omite una información esencial contemplada dentro del área de influencia del proyecto, que impide descartar correctamente la configuración de un impacto significativo.

La Corte además expresa que, en conjunto con el incumplimiento normativo, se incluyeron modificaciones sustantivas al proyecto, lo cual debería haber conllevado la apertura de una nueva PAC, de conformidad a lo señalado en el artículo 29 de la ley 19.300, sin embargo, se obvió esto por estar en etapa recursiva, lo que afecta, “a la comunidad potencialmente interesada o afectada (que) no tuvo la oportunidad para observar dichas materias esenciales”<sup>61</sup>. En este aspecto se ve cómo se trae a colación, un punto que no había

---

<sup>55</sup> LEY N°19.880 de 2003. (El destacado es nuestro).

<sup>56</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>57</sup> RIVERA y otros (2023) p.36.

<sup>58</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>59</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>60</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>61</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

sido señalado por las reclamantes, pero que la Corte estima asimismo relevante, en razón de la importancia de la participación ciudadana, para una correcta evaluación ambiental, y para permitir que la comunidad pueda ejercer efectivamente los derechos que le otorga la legislación.

En razón de lo planteado, es que el máximo tribunal concluye que en este caso, en virtud del incumplimiento normativo, y la posible configuración de un impacto significativo respecto de la “alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”<sup>62</sup>, que lo que correspondía, era que se declarase el término anticipado del procedimiento seguido ante el SEIA, o en su defecto, se calificara de manera desfavorable la DIA, es decir, se dictara una RCA de rechazo. Sin perjuicio de lo anterior, el máximo tribunal ordena que se deberá retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental al estado que la autoridad disponga, para la realización de los estudios, informes y diligencias que fueren pertinentes a fin de recabar los antecedentes relativos a la idoneidad del proyecto en los términos analizados”<sup>63</sup>.

Cabe destacar que en este fallo se busca reforzar que en la evaluación ambiental debe abarcarse tanto los impactos que ha declarado el titular, como también otras circunstancias de las que tome conocimiento la autoridad competente, como serían, las evidenciadas por participación ciudadana, sea esta la realizada conforme a la legislación ambiental, o aquella que se configura en virtud de la normativa administrativa (lo cual da a aquellos interesados la posibilidad de manifestar sus inquietudes y ejercer sus derechos aun cuando no participen en el mecanismo PAC, o no se admita la apertura del mismo).

Reforzando esa idea que se quiere asentar, y a fin de que se logre una apropiada evaluación, y en consecuencia una efectiva protección del medioambiente es que

“deben incorporarse nuevas directrices y principios que rigen actualmente nuestro Derecho Ambiental, relacionados con el desarrollo sostenible, necesidad de formular planes y programas destinados a fortalecer los conocimientos y las tecnologías aplicadas en la materia, el refuerzo de la participación ciudadana, entre otros, todos los cuales recogen el carácter precautorio de los instrumentos de política ambiental, pero sin dejar de lado también una eficaz persecución de la responsabilidad por el daño, propendiendo a su reparación en especie”<sup>64</sup>.

En resumidas cuentas, la Corte reconoce los avances en materia científica e internacional, que han ido en favor de fortalecer la participación ciudadana, en relación con el principio precautorio (piedra angular del SEIA)<sup>65</sup>, aplicando en este fallo los principios ambientales en los que deben basarse los operadores jurídicos para interpretar adecuadamente la normativa y aplicarla, en cuanto estos se configuran como fuentes formales del Derecho Ambiental<sup>66</sup>.

## 2. SIMONETTI GREZ Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A)

La siguiente sentencia que se analizará, corresponde a “Gabriela Simonetti Grez y otros con Servicio de Evaluación Ambiental (A)”, la que versa sobre el proyecto “Mina Invierno”, el cual ingresó originalmente al SEIA el año 2011, a través de un EIA, obteniendo una RCA favorable. Dicho proyecto consiste en “obras en una mina a rajo abierto con

---

<sup>62</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>63</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>64</sup> PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>65</sup> CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024).

<sup>66</sup> ALHAMBRA (2021) p.67.

explotación mediante palas hidráulicas, emplazado en una parte de la unidad geológica denominada Formación Loreto, que se extiende desde Puerto Natales a Tierra del Fuego”<sup>67</sup>. Posteriormente al inicio de la ejecución de este, se planteó una modificación, consistente en la utilización de tronaduras como método de extracción, la que ingresó a través de una DIA, para ser sometida a evaluación ambiental. Frente a esto, se solicitó la apertura de un proceso PAC, el cual fue rechazado en sede administrativa y judicial, hasta que la Corte Suprema decretó la procedencia de la misma<sup>68</sup>. Dentro de las observaciones realizadas por la ciudadanía, se manifestó la preocupación de que el componente paleobotánico pudiera verse afectado significativamente por este método extractivo.

Finalmente, la COEVA de la región de Magallanes dictó una RCA de rechazo a esta modificación, teniendo en consideración los nuevos antecedentes aportados por los ciudadanos y los entes de la administración, en relación con el componente vislumbrado en la PAC, puesto que podría configurarse un impacto significativo conforme al literal f) del artículo 11. Esto fue reclamado en sede administrativa por el titular del proyecto, siendo acogido por el Director Ejecutivo del SEA. Frente a esa situación, cinco de los reclamantes PAC, interpusieron la acción que les confiere el numeral 6 del artículo 17 de la ley 20.600, ante el Tercer Tribunal Ambiental, que acoge dicha reclamación, y anula la resolución del Director Ejecutivo en razón de no existir información que impidiera descartar la existencia de impactos significativos al elemento paleobotánico, señalando que, en consecuencia, correspondía que esta modificación al proyecto, ingresara el SEIA mediante un EIA.

Ante esto, Minera Invierno, el SEA y sindicatos mineros, interpusieron recursos de casación en forma y fondo, siendo una de sus fundamentaciones comunes, que el tribunal sería incompetente, ya que se extendió en su pronunciamiento a materias que no formaban parte de las observaciones ciudadanas con respecto al componente paleobotánico, vulnerándose el principio de congruencia que debe regir las decisiones, a lo que se suma que habría *ultrapetita*, puesto que se pronuncia más allá de sí hubo o no una debida consideración de las mencionadas observaciones.

La Corte razona dando cuenta en primer lugar, de la relevancia que tiene en la normativa ambiental el principio precautorio, y la relación que se configura entre este y la participación ciudadana, otorgando una visión más amplia respecto a las exigencias que se establecen a las observaciones que se efectúan en el contexto de la evaluación, optando por seguir el espíritu de la legislación, efectuando una interpretación normativa tendiente a considerar de manera efectiva la participación de las personas<sup>69</sup>, más aun en este caso, en que fueron los observantes quienes dieron cuenta de la afectación de este componente. La Corte, en esta línea (respecto al estándar de las observaciones) señala que basta “que la persona exponga la inquietud vinculada a la ejecución del proyecto y la eventual afectación de una variable ambiental, correspondiendo que la autoridad, en virtud del principio precautorio que debe guiar su actuar, establezca el marco normativo que se aplica en relación al cuestionamiento realizado a través de la observación y bajo ese prisma analice la respuesta del titular”<sup>70</sup>.

Y es por esta necesidad de tener en consideración todos los elementos que puedan enriquecer la evaluación ambiental, logrando que se adopte una decisión conforme a la

---

<sup>67</sup> GABRIELA SIMONETTI GREZ Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

<sup>68</sup> STIPIC ESCAURIAZA MARÍA JAVIERA CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2017).

<sup>69</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.27.

<sup>70</sup> GABRIELA SIMONETTI GREZ Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022).

protección adecuada del medioambiente, fin último de la legislación en esta materia<sup>71</sup>, que la Corte señala lo anterior, junto con afirmar la existencia de un derecho por parte de la ciudadanía a efectuar observaciones, lo que se suma a reconocer el rol de cooperación que esta tiene, pues efectivamente aportan a la autoridad, no es algo meramente formal ni basado simplemente en fines anulatorios, sino que se busca advertir sobre ciertos aspectos que la comunidad estima atingentes<sup>72</sup>. Se deja de manifiesto la relevancia que esta tiene, y la adecuación con el principio de congruencia que se alegaba respecto al fallo del tribunal, en razón de que este no puede resolver sin tener en consideración aspectos tan importantes como los que da cuenta la PAC, para determinar si se configura un impacto significativo al medioambiente, no pudiendo basarse meramente en aspectos formales, en razón del mandato que conlleva el principio precautorio, puesto que en este caso en concreto no existe certeza científica<sup>73</sup> respecto a la magnitud ni intensidad de la afectación del componente paleobotánico, pero eso no acarrea que deba entonces desecharse lo planteado y ejecutar el proyecto en cuestión.

Lo anterior se aprecia con claridad en el siguiente extracto del fallo en comentario:

“En efecto, se ha resuelto que la **participación ciudadana garantiza el derecho de la comunidad a opinar responsablemente**, cuestión que se traduce en las observaciones que se formulan en los albores del proceso de evaluación (...). [S]e otorga a los observantes el derecho a reclamar, si la autoridad ambiental no cumple con su deber de ponderar debidamente las observaciones que la ciudadanía formuló en tiempo y forma, **cooperando así los ciudadanos con la Administración**, cuestión que es reconocida por el legislador para concretar la tutela efectiva del medio ambiente. Y como es evidente la intervención de la judicatura especializada **no se puede acotar a la formalidad del acto administrativo** sino que está llamada a efectuar un examen de mérito, atento el principio precautorio que inspira las normas inherentes, que es lo que ocurrió en este caso, de manera que no se advierten los vicios que denuncian los recursos<sup>74</sup>”.

En resumidas cuentas, en este fallo la Corte aboga por la tendencia de ampliar la PAC, en razón de ser un derecho de la comunidad a opinar responsablemente, lo que sigue la línea de los nuevos acuerdos en materia internacional adoptados por Chile, estableciendo una interpretación extensiva, reconociendo el rol de colaboradores que tienen los ciudadanos. También da luces sobre la relación de la participación ciudadana con los diversos principios que inspiran la legislación, en este caso, con el precautorio, ya que como el proyecto que estaba en ejecución, no cabe prevenir, sino que se actúa conforme supuestos que han sido previamente comprobados<sup>75</sup>. Y se puede apreciar entonces, como a partir de la reclamación efectuada por los observantes de la DIA, se concluye que no puede descartarse un impacto significativo al componente paleontológico, al configurarse la falta de información esencial respecto a este en el expediente administrativo, ejerciendo correctamente el tribunal sus facultades, siendo procedente señalar que el proyecto debía ingresar mediante un EIA.

### 3. SOCIEDAD COMERCIAL, AGRÍCOLA Y FORESTAL NALCAHUE LTDA. CON LABRA

---

<sup>71</sup> IRARRÁZABAL (2021) p.89.

<sup>72</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.24.

<sup>73</sup> DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO.

<sup>74</sup> GABRIELA SIMONETTI GREZ Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022). (El destacado es nuestro).

<sup>75</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023).

Una situación similar, en razón de lo resuelto por la Corte en relación con la configuración del rechazo de la RCA, es la que se plantea en “Sociedad Comercial, Agrícola y Forestal Nalcahue Ltda. con Labra”, puesto que frente al ingreso del mejoramiento ambiental que buscaba efectuarse al proyecto “Piscicultura Chesque Alto”, mediante una DIA al SEIA, la comunidad presentó una serie de observaciones en el periodo PAC, debido a potenciales impactos significativos sobre diversos componentes del medioambiente. Este mejoramiento fue calificado como favorable por la autoridad administrativa, frente a lo que los observantes presentaron reclamaciones contra dicha autorización de funcionamiento ante el Director Ejecutivo del SEA, quien sólo acogió de manera parcial una de ellas, relativa a una especie nativa y el desarrollo de un estudio respecto a esta.

Frente a dicha situación, se accionó ante el Tercer Tribunal Ambiental, por estimarse que las observaciones no habían sido debidamente consideradas. El órgano jurisdiccional acogió la reclamación al estimar que, a partir de la información incorporada en el procedimiento, y a través de las modelaciones y metodologías efectuadas, no era posible comprobar que el recurso hídrico recuperase su estado natural 903 metros más abajo de la descarga, por ende, no podían descartarse impactos significativos. Además señaló que, debido a la relevancia e íntima relación de dicho componente con los demás del medioambiente, atendiendo sobre todo a las características particulares del lugar, en que no era discutido que existían comunidades indígenas que se abastecían del río para sus actividades, ni la realización en esa zona, de diversas actividades turísticas vinculadas al río, tampoco era posible descartar de manera adecuada los efectos, características o circunstancias de los literales c), d), e) y f) del art. 11 de la Ley N°19.300, por ende, se configuraba en la especie la necesidad de que el proyecto debiese ingresar mediante un EIA. Por tanto, se falló anulando tanto la resolución exenta, como la RCA, por indebida consideración de las observaciones ciudadanas<sup>76</sup>.

Ante esta situación, el titular del proyecto y el SEA, interpusieron ante la Corte Suprema, recursos de casación, en la forma y en el fondo, alegando una serie de puntos, siendo el más relevante para estos efectos, el hecho de que el tribunal había excedido su competencia, al pronunciarse sobre aspectos que no se habían señalado específicamente en las observaciones ciudadanas, esto es, aquellos relativos a la dilución de la descarga o efluente, lo que fue analizado por el tribunal para constatar los errores en las modelaciones, y estimar que no era posible descartar un impacto significativo. Siendo que, en realidad, aquello que le mandata la ley, sería únicamente señalar si las observaciones fueron o no debidamente consideradas en el proceso de evaluación, y lo que en la especie habría efectuado, era una evaluación ambiental, sustituyendo a la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones<sup>77</sup>.

Al respecto, debe tenerse presente que antes de que se adopte una decisión en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú señala que “la autoridad pública tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación”<sup>78</sup>, lo que se corresponde con lo consagrado en el artículo 29 de la ley 19.300. Sin embargo, en referencia a lo planteado acerca de la debida consideración de las observaciones, es conveniente precisar que no existe una regulación clara respecto al significado de dicho concepto, aun cuando el SEA ha emitido un

---

<sup>76</sup> COMUNIDAD INDÍGENA CARIMAN SÁNCHEZ Y GONZALO MARÍN Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>77</sup> SOCIEDAD COMERCIAL, AGRÍCOLA Y FORESTAL NALCAHUE LTDA. CON LABRA (2022).

<sup>78</sup> ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

oficio<sup>79</sup> intentado subsanar esta situación, estableciendo que el término “considerar”, sería “hacerse cargo de la materia observada”<sup>80</sup>, pero al ser esta una definición ambigua, continúa la incertidumbre respecto al sentido y alcance del mismo. Por ende aun cuando se entiende que esto corresponde a uno de los elementos más relevantes a la hora de poder incorporarse adecuadamente en la evaluación ambiental los antecedentes aportados por la ciudadanía, en la práctica, se ha visto limitado en diversas ocasiones, a dar una mera respuesta formal, privando en consecuencia de que estas tengan una real influencia<sup>81</sup>, alegándose posteriormente que no se ha cumplido con el criterio exigido, respecto al cual no existe una total certeza ni directrices claras para la autoridad.

En este caso en concreto, la Corte da luces en relación con este aspecto, ya que confirma el fallo del tribunal *a quo*, reproduciendo lo central respecto a los argumentos que este señaló, exponiendo las razones de la imposibilidad de descartar impactos significativos. En el fallo de primera instancia, se señala que una debida consideración de las observaciones no es solo incorporarlas en el proceso, sino que también es que debe darse respuesta suficiente a dichas inquietudes, como establece en el considerando décimo séptimo (remitiéndose a lo expresado por el Tercer Tribunal Ambiental):

“la respuesta otorgada por la Reclamada sobre la afectación de la calidad del recurso hídrico debido a la cantidad, composición, concentración, peligrosidad, frecuencia y duración de sus emisiones, efluentes o residuos **no es adecuada**, ya que si bien **se incorporó al proceso la preocupación de los observantes, no se dio una respuesta suficientemente motivada a las inquietudes representadas por ellos**, al basarse en antecedentes que carecen de validez suficiente para darlos por acertados”<sup>82</sup>.

En definitiva, no basta sólo con incorporar las observaciones, para estimarse que se efectuó una debida consideración de las mismas. Al contrario, estas deben ser apreciadas en la evaluación, en relación con los elementos técnicos aportados, y no puede basarse la autoridad meramente en expresarlas y otorgar una respuesta, sino que estas deben ponderarse apropiadamente en el proceso<sup>83</sup>.

Por último, cabe destacar que el máximo tribunal aclara que el análisis que efectúan los Tribunales Ambientales, se enmarca dentro de su competencia, puesto que al ser “órganos jurisdiccionales de carácter técnico, especializados en la materia a evaluar, (...) no es dable cuestionarles que analicen precisamente los aspectos de dicho carácter en los procesos sometidos a su conocimiento (...)”<sup>84</sup>.

En resumidas cuentas, se puede apreciar como a partir de observaciones ciudadanas indebidamente consideradas, es que se anula la calificación del proyecto, denotando la relevancia de estas, en razón de la posible configuración de impactos significativos, y por el hecho de no haberse aportado información suficiente que permita descartarlos, lo que

---

<sup>79</sup> OFICIO ORDINARIO N° 130.528 de 2013.

<sup>80</sup> ALHAMBRA (2021) p.74.

<sup>81</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.17.

<sup>82</sup> SOCIEDAD COMERCIAL, AGRÍCOLA Y FORESTAL NALCAHUE LTDA. CON LABRA (2022). (El destacado es nuestro).

<sup>83</sup> COMUNIDAD INDÍGENA CARIMAN SÁNCHEZ Y GONZALO MARÍN Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>84</sup> SOCIEDAD COMERCIAL, AGRÍCOLA Y FORESTAL NALCAHUE LTDA. CON LABRA (2022).

conlleva la nulidad de la RCA, por la inadecuada consideración de las diversas observaciones presentadas en el proceso, por las reclamantes<sup>85</sup>.

#### 4. GONZÁLEZ RIQUELME Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

El siguiente fallo a analizar es el caratulado “Natalia González Riquelme y otros con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”. En este, fueron deducidos recursos de casación en la forma y en el fondo, por el SEA y el tercero coadyuvante Sociedad Vientos de Renaico SpA (proponente del proyecto), en contra de la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental que anuló la RCA que calificaba favorablemente el “Parque Eólico Vergara”, ingresado al SEIA mediante una DIA, por falta de consideración de las observaciones ciudadanas, en relación específicamente con “la inadecuada evaluación del proyecto en cuanto sus efectos en la avifauna y quirópteros”<sup>86</sup>. Los observantes habían reclamado anteriormente ante la autoridad administrativa correspondiente, sin embargo, el Director Ejecutivo del SEA, rechazó sus alegaciones. En consecuencia, estos ejercen la acción que les confiere la ley 20.600, en razón de la indebida consideración de sus observaciones, ante el Tercer Tribunal Ambiental, el cual resuelve anulando tanto la resolución exenta, como la RCA del proyecto, acogiendo lo señalado por las reclamantes.

Las particularidades de la sentencia, en relación con la PAC, es que la Corte deja de manifiesto la necesaria relación entre los diversos principios que rigen las normas ambientales, ya que se entiende que el principio de participación está íntimamente relacionado con el principio preventivo, en cuanto que este último busca que “(...) los riesgos advertidos por estudios fundados sean considerados y se adopten respecto de ellos las medidas pertinentes, que no se les ignore. Posteriormente se deben evaluar riesgos y mitigaciones para llegar a una decisión racional, conforme a la cual los peligros o inseguridades sean minimizados por medidas efectivas y, en el evento que éstos se produzcan, sean consideradas las acciones de reacción inmediatas, evitando omisiones en la planificación e improvisaciones, con el consiguiente agravamiento del daño”<sup>87</sup>.

Y es en razón de dicho principio, que al momento de proponerse medidas que se hagan cargo de las externalidades negativas que genera el proyecto, cuando estas están “contenidas en una DIA, aquellas buscarán hacerse cargo del efecto ambiental que se considera de menor entidad, orientándose además a prevenir la ocurrencia de uno de mayor envergadura, siendo ésta la razón por la que se comprometen seguimientos de variables medioambientales que permitan verificar que la prognosis respecto de la inexistencia de impactos mayores se mantiene en el tiempo”<sup>88</sup>.

Es por esto que, frente al acuerdo voluntario que plantea el proponente para hacerse cargo de las observaciones con respecto a la colisión de aves y murciélagos contra las aspas, es que se estima que no es procedente, ya que, con tan sólo aumentar la velocidad de giro, podría haberse adoptado una medida concreta que eliminara efectivamente la externalidad negativa que se había detectado en la evaluación.

---

<sup>85</sup> COMUNIDAD INDÍGENA CARIMAN SÁNCHEZ Y GONZALO MARÍN Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>86</sup> NATALIA GONZÁLEZ RIQUELME Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>87</sup> NATALIA GONZÁLEZ RIQUELME Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022).

<sup>88</sup> CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024).

Además, un aspecto relevante es que la Corte afirma que, si bien los impactos sinérgicos, deben informarse y evaluarse sólo en los EIA, en virtud de lo señalado expresamente en el artículo 12 f) del Reglamento del SEIA, “(...) tal precepto **no excluye, en caso alguno, la posibilidad que ese aspecto forme parte del contenido de las Declaraciones de Impacto Ambiental**, en la medida que el efecto sinérgico pueda derivar en un impacto significativo en algún componente ambiental”<sup>89</sup>. Por ende, como en la especie existían otros ocho parques eólicos en el sector, se estimaba que esto era algo que debió haber sido informado al ingresar el proyecto a evaluación, comprendiéndose esta exigencia en que debe acompañarse, dentro de los requisitos de las DIAS, “cualquier otra información ambiental que el titular estime pertinente”<sup>90</sup>. Esta conclusión de la Corte, implica un mayor estándar de exigibilidad para los proponentes que ingresan al SEIA por medio de dicha modalidad, con la finalidad de que efectivamente puedan descartarse impactos de mayor entidad a los componentes del medioambiente, evaluando con todos los antecedentes atinentes, que se cumpla con las normas ambientales vigentes<sup>91</sup>.

En definitiva, en virtud de no haberse podido descartar un impacto significativo sobre la avifauna, por falta de información esencial, lo que conllevó una indebida consideración de las observaciones ciudadanas, y atendiendo a la relevancia del principio preventivo, que guía toda la evaluación, la Corte confirma el fallo del Tribunal Ambiental, corroborando que correspondía que el proyecto ingresara mediante un EIA. Además se señala que el órgano jurisdiccional no excede sus facultades al realizar su análisis respecto a la debida consideración de las observaciones, en tanto no puede esto limitarse a un aspecto meramente formal, sino que deben cumplirse cierto estándar, que, según se aprecia, es elevado, conforme al espíritu de la legislación, pues se busca que puedan ponderarse de manera amplia los antecedentes con los que se cuenta en la evaluación<sup>92</sup>, en especial, porque lo planteado por los observantes puede resultar fundamental para la misma, como ocurrió en este caso concreto.

## 5. DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Es en atención a este último aspecto señalado, relativo a la flexibilidad que se da en cierto sentido al tribunal para efectuar su evaluación, que llama la atención la sentencia de “Donoso con Servicio de Evaluación Ambiental”, en que la Corte parece limitar el análisis que puede efectuar el tribunal al momento de resolver si las observaciones han sido debidamente consideradas.

En este caso, tanto los reclamantes (observantes) como el titular del proyecto “Egaña-Comunidad Sustentable”, interpusieron recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, que acogió parcialmente la reclamación efectuada por los primeros, quienes alegaban que sus observaciones no habían sido debidamente consideradas, ya que estimaban que debió abrirse un nuevo periodo de PAC, frente a “modificaciones sustantivas” efectuadas por el titular en la Adenda, y asimismo por producirse una afectación de los sistemas de vida y costumbres humanos (lo que configura el literal c) del artículo 11), estando dentro de las razones que se invocaban respecto a esto, el hecho de no haberse evaluado el “efecto sombra”, al no considerarse la observación

---

<sup>89</sup> NATALIA GONZÁLEZ RIQUELME Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022). (El destacado es nuestro).

<sup>90</sup> DECRETO SUPREMO N°40 de 2012.

<sup>91</sup> LEY N°19.300 de 1994.

<sup>92</sup> COSTA y BELEMMI (2017) p.27.

referida a la luminosidad y refracción. Dicha observación, si bien estaba comprendida en el proceso de evaluación, había sido declarada inadmisibles en la reclamación administrativa, conforme al artículo 78 del RSEIA<sup>93</sup>, pues se estimó que esta carecía de fundamentos, ya que, tal como se había señalado al dar respuesta a las observaciones, ese aspecto no debía considerarse al interior del SEIA, sino que era algo regulado específicamente en la ordenanza general de urbanismo y construcciones de la comuna. Esta última observación es la que se acogió parcialmente en sede judicial, anulándose la RCA sólo en ese aspecto en concreto, mandatándose al SEA que ordenare efectuar los estudios pertinentes para descartar que se produjese un impacto significativo.

La Corte, arguyendo argumentos más bien de orden formalista, acoge las alegaciones del titular del proyecto, revocando la sentencia del Tribunal Ambiental, en razón de haber incurrido en una contradicción, vulnerando el principio de congruencia, en cuanto reconoció que el Director Ejecutivo había actuado conforme a la legalidad, al declarar inadmisibles la reclamación en sede administrativa respecto a la luminosidad, pero se pronunció posteriormente acerca de dicha observación, siendo esta la base para la anulación parcial de la RCA, debido a que estima que podría configurarse un impacto significativo, pues la falta de luz es un aspecto que debe atenderse, en cuanto altera en distintos aspectos la forma de vida. Lo anterior permite apreciar que este razonamiento del tribunal *a quo* sigue la línea y exigencia, de que la evaluación que se realiza, debe tener un enfoque de carácter principalmente ambiental, en razón de cautelar efectivamente el derecho consagrado en el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República<sup>94</sup>.

Pero aquí, la Corte determina que el tribunal incurre en una contradicción pues

“no se puede señalar, por una parte, que la reclamación vinculada a la única observación respecto de la luminosidad se ajustó a derecho, para luego (...) asentar un análisis de fondo respecto de la respuesta que dio la autoridad en la RCA a tal observación, pues (...) no existe un pronunciamiento en la Resolución 2/2020, respecto de luminosidad, pues no formó parte de aquello que la referida autoridad debió resolver por haber sido declarada previamente inadmisibles la reclamación administrativa en este tópico. Así, la existencia de los **considerandos contradictorios antes descritos, producen la consecuencia lógica de anularse mutuamente**, (...) atendida la inadmisibilidad de la reclamación administrativa vinculada a esta materia y a que el tribunal, concluyó que la observación respecto de la luminosidad o efecto sombra no fue debidamente considerada por la autoridad”<sup>95</sup>.

En relación con lo anterior, y para justificar su razonamiento, la Corte se refiere en primer lugar, al principio de participación, mencionando la relevancia que a este se le otorga en la legislación, y que se concretiza en tres derechos: derecho a la información; derecho a opinar de manera responsable; y derecho a reclamar, “que surge cuando la autoridad ambiental no cumple con su deber de ponderar debidamente las observaciones que la ciudadanía formuló en tiempo y forma”<sup>96</sup>

Con respecto a este último, explica que existe un procedimiento en específico que debe seguirse ante la autoridad administrativa, conforme a lo señalado en el artículo 29 de la ley 19.300, y en caso de realizarse dicha reclamación por indebida consideración de las

---

<sup>93</sup> DECRETO SUPREMO N°40 de 2012.

<sup>94</sup> ALHAMBRA (2021) p.71.

<sup>95</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023). (El destacado es nuestro).

<sup>96</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023).

observaciones ciudadanas, esta debe estar fundamentada conforme al artículo 78 del Reglamento del SEIA, en caso contrario, se declara la inadmisibilidad de las mismas. Tras esta vía, se configura como una especial, la reclamación que puede hacerse ante los tribunales de justicia, a fin de que estos ejerzan el control que les ha otorgado la legislación sobre los actos administrativos, Por ende, debe tenerse presente que:

“la **única forma** en que el Tribunal Ambiental puede **controlar la legalidad de la respuesta dada por la autoridad** respecto de una determinada observación ciudadana realizada en el periodo PAC, es a través del ejercicio de la acción **del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600**, la que presupone no solo la existencia de la **observación** sino que además requiere el **ejercicio de la reclamación** del artículo 29 de la Ley N° 19.300 que cumpla con las exigencias del artículo 79 del RSEIA, que debe ser **admitida a trámite y resuelta por la autoridad pertinente**, toda vez que es **este último acto administrativo el que es objeto del reclamo previsto en el mencionado artículo**”<sup>97</sup>.

De lo anterior se desprende una visión restringida por parte de la Corte respecto a las observaciones ciudadanas, en razón a que, si bien existió la consideración de dicha observación en el proceso de evaluación, por razones netamente procesales se entiende que esta no puede ser abordada por el Tribunal Ambiental, para fundar su razonamiento. En resumidas cuentas:

“este tribunal no tiene competencia para analizar si la autoridad consideró adecuadamente la observación ciudadana vinculada a la luminosidad y efecto sombra del proyecto en cuestión, toda vez **que falta un requisito de procesabilidad imprescindible** para tales efectos, esto es, **la existencia de una reclamación administrativa ligada tal materia que haya sido declarada admisible por la autoridad**”<sup>98</sup>.

Si bien la Corte razona correctamente, pues efectivamente existe un procedimiento que se consagra específicamente en la legislación, debiendo cumplirse con los requisitos respectivos, en este caso se puede apreciar que existe una falencia, que es la base de la reclamación y al mismo tiempo de la declaración de inadmisibilidad por parte del Director Ejecutivo del SEA, puesto que dicha observación, que estaba contemplada en el procedimiento, figurando en la RCA, había sido respondida señalando meramente que esto era algo regulado en una normativa específica, y que por ende no correspondía al SEIA efectuar dicha consideración. Esto es cuestionable, pues parece contravenir la necesidad de efectuar una adecuada evaluación en base a todos los elementos disponibles, y da a entender que sólo puede pronunciarse el tribunal sobre aquellas observaciones que hubieren sido declaradas admisibles por la autoridad administrativa, lo que restringe el acceso a la justicia ambiental<sup>99</sup>, y conlleva que no pueda efectuarse un correcto control de los actos de la Administración por parte de los órganos jurisdiccionales, uno de los presupuestos para asegurar el respeto a la legalidad de las actuaciones en el ámbito público, y que en este caso se ve limitado, alejándose de lo razonado anteriormente, y del espíritu de la legislación nacional e internacional<sup>100</sup>, respecto a la relevancia de la PAC.

De todas maneras cabe señalar que este fallo cuenta con un voto en contra efectuado por el ministro suplente señor Gómez, quien aboga, en razón de la relevancia que el legislador le ha otorgado a la PAC desde el mensaje de la ley 19.300, que en este caso en concreto habría

---

<sup>97</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023). (El destacado es nuestro).

<sup>98</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023). (El destacado es nuestro).

<sup>99</sup> RIVERA y otros (2023) p.38.

<sup>100</sup> RIVERA y otros (2023) pp.35-36.

sido pertinente acoger los recursos interpuestos por los observantes. Además de que en su consideración, efectúa un interesante razonamiento acerca de un punto que no es abordado por la Corte, respecto a si procedía en este caso una nueva PAC por configurarse modificaciones sustantivas al proyecto en la Adenda, aun cuando la autoridad administrativa hubiere considerado que no se cumplía con los requisitos, estimando que con los cambios efectuados en el proyecto por el titular, se descartaban impactos ambientales relevantes, y estos eran más beneficiosos para la comunidad, mejorando las condiciones actuales. Sin embargo, aun cuando esto fuese así, el ministro estima que aquello no obsta la necesidad de que las personas hubieren podido realizar sus observaciones, ya que dichas modificaciones eran sustantivas, y se les había privado de aquel derecho que surge del principio participativo y que la normativa ambiental promueve.

Señala que, con respecto al razonamiento de la Corte “(...) la sola exposición del fundamento del acápite de casación en estudio, permite establecer la estrechez con que el SEA interpreta la normativa de carácter ambiental (...)”<sup>101</sup>. Y esto en definitiva se contrapone con

“(...) la importancia que nuestro legislador le otorga al principio de participación ciudadana, como un instrumento esencial de carácter coadyuvante en el proceso de evaluación ambiental, sin que pueda soslayarse que los procesos de esta naturaleza tienen relación con un derecho fundamental, como es aquel vinculado a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que tiene una amplia acepción y que determina la custodia, por ejemplo, de la no alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos. Así, cualquier interpretación que se entregue a la normativa debe velar por cristalizar el ejercicio del derecho de tutela efectiva, proscribiendo cualquier interpretación formalista que determine abandonar el fin de la norma que, en el caso concreto, no es otro que la autoridad entregue una respuesta adecuada a la ciudadanía respecto de las inquietudes que genera determinado proyecto y que en esta respuesta se haga cargo, efectivamente, de todas las aristas que encierra la observación, más allá de las limitaciones con la que haya sido expresada”<sup>102</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La participación ciudadana se ha convertido en una importante fuente para otorgar legitimidad y enriquecer la deliberación en el ámbito público. En materia ambiental se ha concretizado en diferentes instancias, siendo una de las más relevantes el SEIA, donde con la finalidad de poder hacer una apropiada evaluación ambiental, aun cuando esta no sea vinculante, sino que de carácter consultivo, se estima que debe adoptarse la resolución, teniendo en consideración antecedentes que pueden ser aportados por la comunidad, y que no habían sido originalmente acompañados, enriqueciendo de esta manera, la toma de decisiones, y propiciando una adecuada cautela del derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

Sin embargo, se han planteado críticas a la regulación chilena, en tanto esta sólo establece que la PAC será obligatoria en el caso de los EIA, no así en las DIAS, que corresponden al mayor porcentaje de proyectos ingresados anualmente al SEIA, debiendo ser solicitada su apertura a la autoridad administrativa, que se estima, tiene una facultad

---

<sup>101</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023).

<sup>102</sup> DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023).

discrecional para acoger o no dicha petición, atendiendo a sí esta cumple con requisitos ambiguos, lo que limita el acceso a la justicia ambiental. Sí se decide que es procedente abrir dicho procedimiento, la autoridad efectuará, conforme al mandato legal, una debida consideración de las observaciones presentadas, respecto a lo cual, si bien existe normativa que lo regula, no hay claridad acerca del estándar en concreto que dicha consideración debiese alcanzar.

De todas maneras, es patente el hecho de que la jurisprudencia ha transitado hacia una apertura cada vez mayor a que esta proceda, en virtud de la relevancia que se otorga a la participación ciudadana en la legislación, lo que se suma a la ratificación por parte de Chile del Acuerdo de Escazú, y las exigencias que este conlleva para el Estado.

Tras efectuar el análisis de las sentencias dictadas por la Excelentísima Corte Suprema entre junio de 2022 y marzo de 2023, se puede apreciar cómo esta, dota de contenido en diferentes aspectos a la PAC en las DIAS, configurándose causales de rechazo de las mismas en cuatro de los cinco fallos analizados, las que fueron dejadas en evidencia gracias a los observantes, y a la interpretación amplia respecto a la forma en que puede resolver el tribunal, al momento de determinar si se han considerado debidamente las observaciones, pues finalmente se concluye que aquello no puede verse limitado a aspectos meramente formales, sino que, debe atender a lo que se desprende de las observaciones en sentido extensivo, y no tan solo a lo que estas genérica o específicamente señalen.

También se confirma la procedencia de observaciones presentadas por quienes se encuentren comprendidos dentro del concepto de “interesado” que consagra la ley 19.880, reconociendo el máximo tribunal que estas también deben considerarse en la evaluación, cumpliéndose con los requisitos legales, reafirmando la tendencia de ampliar el legitimado activo en este contexto. Entendiendo que, no tenerlas presentes a la hora de evaluar, puede conllevar la nulidad del acto administrativo terminal (la RCA).

Asimismo, queda de manifiesto que la PAC es relevante para que puedan concretizarse otros principios esenciales en la normativa ambiental, como son el preventivo (base de la lógica de evaluación en el SEIA) y el precautorio, permitiendo que estos se hagan operativos. También se reconoce que la PAC no es tan solo un derecho, sino que también implica un deber por parte de la ciudadanía, que debe cooperar con los órganos de la administración para que pueda efectuarse una evaluación íntegra, pudiendo así determinarse efectivamente el cumplimiento de la normativa ambiental y la ausencia de impactos significativos.

Otro aspecto que destacar es que se reconoce un estándar cada vez mayor a las DIAS, en virtud de las reclamaciones PAC, ya que, entre los componentes a evaluar, la Corte afirma que nada obsta a que deban considerarse los impactos sinérgicos en esta modalidad, siendo que la legislación solo establece expresamente su obligatoriedad para los EIA. Esto en razón de que debe aportarse toda la información necesaria para la evaluación del proyecto, por ende, esto es algo que conviene tener presente a los proponentes, si es que en las características del proyecto ingresado, se configuran dichos impactos.

Por último, se aprecia que si bien existe una tendencia a una interpretación amplia en materia ambiental por parte del máximo tribunal, en virtud de resguardar el principio de participación ciudadana y cumplir con el mandato establecido por el legislador, hay ciertos aspectos procesales que limitan lo anterior, puesto que se afirma que la observación que se estima indebidamente considerada, debe haber sido reclamada en sede administrativa y además declarada admisible, para que posteriormente el tribunal pueda referirse a esta al momento de determinar si la resolución exenta, se ajustó a la legalidad, puesto que sólo esta

es objeto del reclamo contemplado en el numeral 6 del artículo 17 de la ley 20.600. Este razonamiento no es claro, y se estima debiera ser estudiado en mayor profundidad en futuras investigaciones, puesto que *prima facie*, parece más bien ir contra el espíritu de la ley, y restringir el acceso a la justicia ambiental.

En definitiva, la jurisprudencia reciente del máximo tribunal de justicia deja de manifiesto lo esencial que resulta la PAC, conforme a lo ideado originalmente por el legislador, para la concreción normativa en materia ambiental. En los fallos revisados, se revisa y cautela que las decisiones adoptadas, tomen efectivamente en consideración las observaciones realizadas, siendo estas un real aporte, configurando en la mayoría de los fallos, la base para el rechazo de la DIA, o bien para la anulación parcial de la RCA. Permitiendo así a las entidades administrativas, tener todos los antecedentes relevantes a la vista, a fin de realizar una correcta evaluación de las diversas actividades y proyectos que son ingresados al SEIA a través de una DIA.

Se vislumbra como un gran desafío dejar de ver la PAC como algo meramente formal y una traba para la inversión, y empezar a reconocer verdaderamente que la posibilidad que tiene la ciudadanía de hacer valer sus opiniones en el SEIA, es un instrumento que otorga legitimidad a la deliberación en esta materia, logrando que la autoridad administrativa pueda tener una visión integral y que posteriormente adopte una decisión correctamente fundamentada, conforme a la legalidad.

Finalmente, lo que se otorga es una gran oportunidad de cooperación entre los diferentes actores involucrados, velando así, por garantizar el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, propendiendo así hacia el bien común, y avanzando hacia la concreción de un desarrollo sostenible y en equilibrio, en que se reconoce la relevancia del pilar social, es decir de las personas, base y fin de toda la protección ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALHAMBRA CARVAJAL, Claudio (2022): “La participación ciudadana ambiental: fundamentos e importancia para la legitimación de decisiones”, *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, vol. 1, N° 14: pp.11-50.

BARRIGA MARTÍNEZ, Josefina (2022): “La participación ciudadana en la evaluación ambiental de proyectos: ¿Qué estándares le han reconocido nuestros tribunales ambientales?”, *Programa de Derecho y Medio Ambiente UC (Santiago)*, vol. (sin información) N° (sin información): pp.1-20. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://derechoymedioambiente.uc.cl/images/El\\_est%C3%A1ndar\\_de\\_la\\_participaci%C3%B3n\\_ciudadana\\_-\\_Josefina\\_Barriga.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://derechoymedioambiente.uc.cl/images/El_est%C3%A1ndar_de_la_participaci%C3%B3n_ciudadana_-_Josefina_Barriga.pdf). Fecha de consulta: 05 de mayo de 2024.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2018): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición).

COSTA CORDELLA, Ezio y BELEMMI BAEZA, Victoria (2017): “¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA”, *Revista de Derecho Ambiental*, vol. 2, N°8: pp. 7-29.

IRARRÁZABAL SÁNCHEZ, Ricardo (2021): “Regulación Ambiental: hacia un análisis objetivo del riesgo ambiental”, en Bergamini Ladrón de Guevara, Kay, Pérez Muñoz,

Cristián y Araya Palma, Gino (edit.), Gestión del cumplimiento ambiental (Santiago, Ril Editores) pp. 77-103.

LABBÉ CÉSPEDES, Natalia, TORO SALAMANCA, Miguel y URZÚA GUERRERO, Isaías (2020): “La pesada carga para la participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental” *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, vol. 1, N° 12: pp.147-172.

MIROSEVIC VERDUGO, Camilo (2011): “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la ley N°20.417”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol.1, N°36: pp.281-323.

RIVERA BERKHOFF, Sofía y otros (2023): *Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile* (Santiago, ONG FIMA, segunda edición).

## NORMAS E INSTRUMENTOS CITADOS

CHILE, Constitución Política de la República (11/08/1980).

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1992).

CHILE, Ley N°19.300 (01/03/1994), Sobre bases generales del medio ambiente.

CHILE, Historia de la ley N°19.300 (09/03/1994), Sobre bases generales del medio ambiente.

CHILE, Ley N°19.880 (22/05/2003), Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

CHILE, Ley N°20.600 (18/06/2012), Crea los tribunales ambientales.

CHILE, Decreto Supremo N°40 (30/10/2012), Aprueba reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

CHILE, Oficio Ordinario N°130.528 (01/04/2013), Imparte instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (27 de septiembre de 2018).

CHILE, Minuta legislativa (18/04/2022), Mitos y verdades sobre el Acuerdo de Escazú.

CHILE, Decreto 30 (22/08/2023), Aprueba modificación al decreto supremo N°40, del Ministerio de Medioambiente, que establece el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

CHILE, Resolución Exenta 202.399.101.698 (31/08/2023), Se pronuncia sobre la vigencia y observancia de la guía de participación ciudadana en el SEIA.

## JURISPRUDENCIA CITADA

STIPICIC ESCAURIAZA MARÍA JAVIERA CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2017): Corte Suprema, 16 de marzo, Rol 55.203-2016 (recurso de protección), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 07 de junio de 2024.

CENTRO DE ESTUDIOS Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y OTROS CON COMITÉ DE MINISTROS (2021): Tercer Tribunal Ambiental, 21 de septiembre, R-47-2017

(recurso de reclamación del art. 17, número 6) de la Ley N° 20.600), en página web Tercer Tribunal Ambiental, Fecha de consulta 07 de junio de 2024.

JUNTA DE VECINOS ALTO LAS MOLLACAS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2021): Corte Suprema, 03 de noviembre, Rol 52.957-2021 (recurso de protección), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 03 de junio de 2024.

COMUNIDAD INDÍGENA CARIMAN SÁNCHEZ Y GONZALO MARÍN Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022): Tercer Tribunal Ambiental, 20 de abril, Rol R 15-2020. (Acumula causa Rol R-16-2020, R-17-2020 y R-18-2020). (recurso de reclamación del art. 17, número 6 de la Ley N°20.600), en página web Tercer Tribunal Ambiental, Fecha de consulta 29 de mayo de 2024.

GABRIELA SIMONETTI GREZ Y OTROS CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022): Corte Suprema, 08 de junio, Rol 27.033-2019 (recurso de casación en la forma y en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 29 de mayo de 2024.

MUNICIPALIDAD DE CORONEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022): Corte Suprema, 28 de junio, Rol 14.334-2021 (recurso de casación en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 29 de mayo de 2024.

PAINENAHUEL CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (A) (2022): Corte Suprema, 31 de agosto, Rol 112.449-2020 (recurso de casación en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 06 de mayo de 2024.

SOCIEDAD COMERCIAL, AGRÍCOLA Y FORESTAL NALCAHUE LTDA. CON LABRA (2022): Corte Suprema, 11 de octubre, Rol 71616-2021 (recurso de casación en la forma y en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 30 de mayo de 2024.

NATALIA GONZÁLEZ RIQUELME Y OTROS CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2022): Corte Suprema, 14 de noviembre, Rol 13.923-2021 (recurso de casación en la forma y en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 09 de junio de 2024.

DONOSO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023): Corte Suprema, 01 de marzo, Rol 1.085-2022 (recurso de casación en la forma y en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 06 de mayo de 2024.

CÁMARA DE TURISMO DE OLMUÉ CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024): Corte Suprema, 14 de marzo, Rol 61.601-2023 (recurso de casación en la forma y en el fondo), en Oficina Judicial Virtual Chile, Fecha de consulta 31 de mayo de 2024.