

GRUPO DE TRABAJO ACHIDAM

# MUNICIPALIDADES EN EL SEIA



**Integrantes:** Daniel Benoit, Arturo Brandt, Paula Candia, Paula Gajardo, Ximena Insunza, Felipe Leiva, Juan Pablo Leppe, Fernando Molina, Marie Claude Plumer y Felipe Ramírez.

ÍNDICE	
TEMA	PÁGINA O PÁGINAS
<b>1.- Introducción. Municipalidades y SEIA</b>	1
<b>2.- Conclusiones</b>	2
<b>3.- Propuestas</b>	2 y 3
<b>4- Marco normativo y análisis de él</b>	3 y 4
<b>5.- Historia de la Ley N°20.417</b>	4 y 5
<b>6.- Jurisprudencia reciente sobre la materia</b>	5
<b>a) administrativa, y</b>	5
<b>b) judicial</b>	6
<b>7.- Doctrina y críticas del diseño normativo</b>	6, 7 y 8.

## **1.- Introducción. Municipalidades y SEIA**

Al interior de la Asociación Chilena de Derecho Ambiental, ACHIDAM, y luego de distintas discusiones espontáneas generadas sobre el tema, se acordó por un conjunto de asociados conformar a comienzos del año 2021 un Grupo de Trabajo sobre la relación de las Municipalidades con el Derecho ambiental nacional, siendo posteriormente acotada la materia de estudio a un subtema específico, cual es: el rol de las Municipalidades en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o SEIA. Instrumento de gestión ambiental este último que opera formalmente en Chile desde el año 1997, que se asocia con la etapa de evaluación previa a la calificación ambiental de los proyectos de inversión con impacto en el medio ambiente, y que desde el año 2010 administra el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

Entre los participantes fueron asignados aspectos específicos o subtemas asociados al tema de estudio, se coordinaron reuniones en las cuales se expuso el trabajo desarrollado en parejas y, finalmente, se procedió a consolidar el trabajo realizado en el presente documento, el cual refleja los hallazgos y principales puntos relevados por los profesionales y que, eventualmente, pudiera servir como punto de partida para una revisión de las normas de Derecho positivo que hoy regulan la interacción de los municipios con el SEIA.

## 2.- Conclusiones

- Las Municipalidades se encuentran legalmente habilitadas para participar durante la etapa de evaluación de los proyectos de inversión con impacto ambiental que se ubiquen en sus comunas, pero solo pronunciándose sobre la compatibilidad territorial de ellos y sobre la relación de los mismos con los planes de desarrollo comunal (PLADDECOS). Pronunciamiento cuya obligatoriedad y valor dentro del procedimiento de evaluación ambiental no estarían suficientemente explicitados a nivel legal, prestándose ello para interpretaciones divergentes y argumentaciones en distintos sentidos;
- Sin perjuicio de lo anterior, los municipios no poseen la naturaleza genérica de Organismo de la Administración del Estado con Competencias Ambientales, OAECA, entre otras razones, porque a diferencia de estos últimos, su participación en la etapa de evaluación no se justifica por el posterior otorgamiento de un permiso ambiental sectorial a los proponentes que sometan sus proyectos y actividades al SEIA;
- Derivado seguramente de la naturaleza jurídica sui generis de su participación el SEIA, no queda claro a nivel normativo si los municipios cuentan o no con legitimación activa para impugnar decisiones adoptadas en el marco del SEIA y si así fuera, en qué casos. A diferencia de lo que pasa, por ejemplo, en materia de daño ambiental, caso en que el legislador los ha señalado clara y expresamente como organismos dotados de legitimación activa para demandar la reparación de daños ambientales producidos en sus comunas (artículo 54 de la Ley N°19.300). Lo anterior, por cierto, ha generado discusiones e incerteza jurídica;
- La hipótesis de los municipios actuando como proponentes que someten proyectos o actividades a evaluación ambiental, y que por lo tanto gatillan una potencial intervención de ellos mismos como juez y parte, no ha sido cubierta ni regulada por el legislador ambiental, no obstante, se evidencie la presentación de proyectos por Municipalidades al SEIA;
- El rol de los municipios como facilitadores y articuladores de la participación ciudadana en el marco del SEIA, cuenta con una regulación legal breve y somera que no ahonda mayormente en aspectos de carácter práctico, y
- En relación al artículo 25 bis, llama la atención el cambio experimentado por la norma durante la tramitación legal de la Ley N°20.417, toda vez que en la actualidad ella faculta a las Municipalidades a exigir *ex post* la exhibición de RCAs favorables cuando se trate de proyectos o actividades enumerados en el listado de tipologías del artículo 10 de la Ley N°19.300, lo que en la práctica desnaturaliza el carácter preventivo de un instrumento como el SEIA.

## 3.- Propuestas

- Después de más de 10 años de aplicación de las modificaciones incorporadas a la Ley N°19.300 a través de la Ley N°20.417 (artículo primero), cabría revisar el diseño normativo que existe tras el rol legal que hoy tienen los municipios en el SEIA, con miras a precisar la naturaleza jurídica con que estos intervienen, así como a aclarar sus posibilidades de impugnar actos administrativos trámite y/o de término dictados durante las etapas de evaluación y calificación ambientales;

- Por otra parte, parece necesario revisar la situación de los OAECAS en general, y de las Municipalidades en particular, cuando ellos actúan como proponentes en el SEIA, esperándose que además intervengan emitiendo pronunciamientos sobre sus propios proyectos;

- A la luz de los últimos meses, también parece necesario revisar el rol de facilitadores/articuladores de la participación ciudadana en el SEIA que hoy tienen los municipios, especialmente en aspectos tales como el uso de medios de comunicación social y de plataformas tecnológicas, tan relevantes en un escenario de restricciones a la libertad ambulatoria como el actual de pandemia, y

- Resulta evidente el déficit de información sobre medio humano que se genera por el mismo Estado durante la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades de inversión con impacto ambiental, independientemente de quién sea su titular. Información que muchas veces podrían proporcionar los propios municipios si se contemplara normativamente esa posibilidad.

#### 4.- Marco normativo y análisis de él

**La Constitución Política** vigente divide el territorio nacional administrativa y políticamente en Regiones, estas últimas en Provincias, y éstas, a su vez, en comunas. Luego de ello dispone que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales. (art. 118, inc. 1° y 2°)”, definiendo luego a las municipalidades como “(...) corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio único propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (art. 118, inc. 4°)”.

De este modo, de acuerdo con lo que señala la Constitución Política vigente, son las Municipalidades los organismos públicos encargados de la administración de las comunas en que se dividen las Provincias, las cuales pertenecen, a su turno, a las Regiones.

Por otra parte, la **Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades**, establece en su artículo 3°: “Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas: f) El aseo y ornato de la comuna. Respecto a los residuos domiciliarios, su recolección, transporte y/o disposición final corresponderá a las municipalidades, con excepción de las que estén situadas en un área metropolitana y convengan con el respectivo gobierno regional que asuma total o parcialmente estas tareas. Este último deberá contar con las respectivas autorizaciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud”.

En su artículo 4°, a su turno: “Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: b) La salud pública y la protección del medio ambiente”. En su artículo 5°: “Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales: Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”.

Finalmente, en materia de desarrollo comunitario, aquella establece en su artículo 22: “La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas: c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo”. Previendo en su artículo 25 la existencia de unidades específicamente encargadas de la función de medio ambiente, aseo y ornato<sup>1</sup>.

Por último, la ley marco ambiental con que contamos en Chile desde los años 90, la **Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente**, prevé desde el año 2010 distintas interacciones de las Municipalidades con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o SEIA, entre las cuales se cuenta la del artículo 8°, inciso 3°: “Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado”.

Por otra parte, aquella prevé en su artículo 9° ter: “Los proponentes de los proyectos o actividades, en sus Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, deberán describir la forma en que tales proyectos o actividades se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como con los planes de desarrollo comunal.

La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, así como a las municipalidades del área de influencia del proyecto, con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente”.

Luego, dicha ley contiene un artículo 25 bis, conforme al cual: “Las Direcciones de Obras Municipales no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable”. Todas normas también recogidas en el Reglamento del SEIA”.

Finalmente, en el artículo 31 de la Ley 19.300 se establece: “La Comisión establecida en el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, remitirá a las municipalidades, en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o actividades que contemple el proyecto bajo evaluación, una copia del extracto o de la lista a que se refieren los artículos 28 y 30 precedentes, según corresponda, para su adecuada publicidad y garantizar la participación de la comunidad”.

## **5.- Historia de la Ley N°20.417**

Entre los numerosos hitos sobre la materia que se constatan revisando la historia de la Ley N°20.417 - cuyo artículo primero incorporó modificaciones a la Ley N°19.300, el año 2010-, se relevan, en forma especial, los tres que siguen:

---

<sup>1</sup> Sin dejar de mencionar el art. 37 de la Ley que establece la necesidad de ingreso al SEIA de aquellos proyectos de inversión de construcción y explotación del subsuelo, que hayan sido asignados previa licitación pública, así como su artículo 137, que prevé la posibilidad de que se formen asociaciones de municipalidades que tengan por objeto, entre otros, el de realizar programas vinculados a la protección del medio ambiente.

- El actual inciso 3° del artículo 8° de la Ley 19.300, sobre compatibilidad territorial, surgió de una indicación presentada por la senadora Alvear durante la tramitación del proyecto y no del Mensaje Presidencial;

- En relación al artículo 9° ter vigente, que establece la necesidad de abordar por los proponentes de proyectos de inversión sometidos al SEIA, la relación de éstos con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como con los planes de desarrollo comunal, se hizo ver durante la discusión legislativa la necesidad de ampliar el alcance de la norma a la relación de los proyectos o actividades con las ordenanzas municipales sobre medio ambiente y temas afines. Observación que, como lo refleja el texto de la disposición legal vigente, no prosperó, y

- Por último, en relación al artículo 25 bis, resulta llamativo el hecho que en el Mensaje Presidencial se exigía RCA favorable para el otorgamiento de permisos de construcción para los proyectos de inversión con impacto ambiental, pero que en la norma aprobada y vigente, en cambio, se exige que se cuente con RCA para que las Direcciones de Obras Municipales otorguen las recepciones definitivas de las obras, postergando así la interacción entre el Derecho municipal y el instrumento de gestión ambiental SEIA, lo cual implicaría una contravención del principio preventivo.

## **6.- Jurisprudencia reciente sobre la materia**

### **a) Jurisprudencia administrativa reciente sobre la materia.**

Si bien existen numerosos dictámenes emanados de la Contraloría General de la República en relación a las distintas facetas en las que interactúan los municipios con el instrumento de gestión ambiental SEIA, en esta ocasión destacamos especialmente dos de ellos relacionados con el pronunciamiento municipal sobre la compatibilidad territorial de las actividades y los proyectos de inversión sometidos al SEIA:

- el N°53.651/2015, conforme al cual el pronunciamiento de las municipalidades sobre la compatibilidad territorial de proyectos estaría “(...) contemplada (reglamentariamente) en el carácter de obligatoria en la etapa de evaluación del proyecto y de manera eventual en la fase recursiva del mismo (por ejemplo, en el evento que el Comité de Ministros solicitara un pronunciamiento sobre el particular)”, atendido lo cual, resultaría improcedente lo argumentado ante el Organismo Contralor en el sentido que “(...) la atribución del Comité de Ministros para solicitar informes o antecedentes, al conocer de la correspondiente reclamación, se encontraría circunscrita a los organismos sectoriales que informaron previamente sobre el aspecto específico que se recurre”, y

- el N°65.373/2011, relativo a la falta de legitimación activa que tendrían las Municipalidades para impugnar resoluciones dictadas al interior del SEIA, y mediante el cual se estableció respecto de una resolución del Director Ejecutivo del SEA que un recurso de reposición interpuesto por un municipio no había sido admitido a trámite, “(...) entre otros motivos, porque esta corporación edilicia no tenía legitimación activa, razonamiento que se ajusta a derecho toda vez que, de conformidad a lo dispuesto en la ley N°19.300, tal municipio no es interesado sino uno de los organismos que participaron en la evaluación de impacto ambiental (...)” del respectivo proyecto.

### **b) Jurisprudencia judicial reciente sobre la materia.**

Si bien durante los últimos años se ha ido conformando un verdadero cuerpo de sentencias asociadas al rol de los municipios en el SEIA y a las interacciones de ellos con el instrumento, dos particularmente relevantes son:

- la dictada por la Corte Suprema en el Recurso de Casación N°12.802-2018, en la cual el tribunal de más alta jerarquía en nuestro sistema judicial interpretó que “resultaba inconcuso que los municipios pueden ostentar la calidad de interesado en los procedimientos ambientales y, en consecuencia, ejercer las acciones pertinentes en los casos y formas que la ley señala (considerando decimocuarto)”, y

- la también dictada por la Corte Suprema en el recurso de casación Rol 72.108-2020, en la cual un criterio que echa luz sobre la legitimación activa de los municipios para reclamar dentro del SEIA e, incluso, ante los Tribunales Ambientales: atendiendo al tipo de resolución de que se trate y a la clase de competencias del OAECA concernido (considerando noveno), se podría concluir que los municipios que se pronuncien sobre la compatibilidad territorial de proyectos en cuya evaluación se abra una o más etapas de participación ciudadana, quedarían facultados para reclamar con base en los artículos 29 y 30 de la 19.300, según el caso y, en definitiva, para ocurrir, si procediere, ante los Tribunales Ambientales, con base en el artículo 17, N°6, de la Ley N°20.600.

### **7.- Doctrina y críticas del diseño normativo**

Es escasa la doctrina y hubo más bien una revisión varios documentos cuyos aportes fueron los siguientes:

#### **- Gestión ambiental local (*Juan Fernández Bustamante*)**

El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial.

La gestión ambiental es un proceso sistémico y de aproximaciones sucesivas que pone en marcha, acciones relacionadas con el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, con el mejoramiento de la calidad de vida y con políticas de protección del medio ambiente.

La clave de la Gestión Ambiental Local está en la Toma de Decisiones, basada en una adecuada identificación de las causas y raíces de los problemas. Es un desafío mayor para los gobiernos locales, ya que son ellos los primeros en recibir las demandas de los ciudadanos(as).

Un actor clave en el nivel local, es sin duda el municipio. Es simultáneamente el último escalón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso desde el ciudadano. Tratar de compaginar los componentes de la sustentabilidad en un municipio no es tarea fácil, contribuir a establecer igualdad entre los habitantes de la comuna (equidad social), implementar políticas que contribuyan al crecimiento económico del país, acciones que tiendan a la conservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente y, también el establecimiento de todas las medidas necesarias que contribuyan al proceso de democracia y de gobernanza al interior del municipio.

Podemos concluir manifestando que el trabajo de la gestión ambiental local, ha ido adquiriendo una relevancia relativa; por ello, necesitaremos a corto plazo mayor involucramiento de las autoridades políticas, mejor coordinación entre el aparato público y privado al asumir tareas ambientales y mayor capacidad técnica entre los funcionarios municipales en las materias ambientales; cada día son mayores los desafíos globales que tienen repercusiones locales, por ello, se necesitará de una mayor conciencia política de las autoridades locales al enfrentar los temas ambientales, también de una mayor cohesión social entre los diferentes actores territoriales.

- **Ciudad y medio ambiente** (*Patricio Gross - Giovanna Medina*)

Acercamiento desde el concepto de Sustentabilidad Urbana y trilogía ciudad-sociedad-entorno.

La ciudad, como sistema construido, se vincula con el **entorno natural** y la **sociedad** en una relación bidireccional. Si nos centramos en esta trilogía ciudad-sociedad-entorno como un todo inseparable, no es fácil fijar límites y definir actuaciones.

No podemos pensar en un desarrollo sustentable, ni en la sustentabilidad urbana, si nos desligamos de las condiciones que nos **impone el territorio**, de las restricciones y de las potencialidades que nos presenta. El territorio es una expresión espacial inseparable de las actividades políticas, económicas y culturales.

Será preciso, también, afianzar la pertenencia de los habitantes a su territorio, identificándose con él, mostrando las fortalezas y posibilidades de cada lugar y llamando a cooperar en la superación de sus debilidades y amenazas

Respecto a los desafíos ambientales, debe haber un desarrollo en equilibrio con el entorno y el territorio, el que definirá y acotará la localización de las actividades. Existe una capacidad de carga del territorio, por lo cual su uso estará definido por la infraestructura disponible y por la posibilidad de mantener sus condiciones ecosistémicas y de biodiversidad. Será necesario reducir las distintas formas de contaminación -del aire, agua y suelo- para ofrecer un ambiente sano, recurriendo a tecnologías apropiadas en las fuentes emisoras y restricciones en casos extremos.

- **Caracterización de la situación actual y futura de la institucionalidad** (*Fernando Toledo*)

La mayoría de las competencias que hoy son asignadas como de relevancia ambiental directa en el nivel local, relativas a la gestión ambiental, fueron conferidas al margen de la Ley 19.300, como legislación ordenadora del marco general relativo al medio ambiente.

Aún más, la gran mayoría de estas competencias fueron definidas en un momento en que la conservación y protección del medio ambiente no era una preocupación de primera línea para el Estado por lo que estas atribuciones responden, en muchos casos, a otros fines. Igualmente, la asignación de las competencias al interior de la estructura orgánica de las municipalidades responde a diversos criterios, entre los cuales puede encontrarse en un grado menor la protección del medio ambiente.

De uno u otro modo es necesario darle un énfasis ambiental a obligaciones y atribuciones cuyo objetivo era otro.

Asimismo, vemos que la protección del Medio Ambiente no es una función privativa de las Municipalidades (Art. 5° LOC Municipalidades), sino que se ejerce en conjunto con el resto de las autoridades que tienen competencia ambiental (Art. 4°, literal b).

La LOC no se explaya en precisar los alcances y contenidos de esta función por lo que el ejercicio de esta atribución depende de la creatividad e interés de las autoridades locales, de las competencias de otras autoridades y de la posibilidad de precisar estas funciones e incorporar el tema ambiental en las otras atribuciones de las municipalidades -que no tienen como finalidad única y directa la conservación o protección del MA-.

- **Impugnación de RCA por los Municipios**

Para la institucionalidad vigente (Dir. Ej SEA o TTAA) los Municipios no caben dentro del concepto de “grupos intermedio” y tampoco son “interesados” en la acepción administrativa, careciendo de legitimación activa para solicitar la invalidación administrativa durante el contencioso- administrativo ambiental. Solo les corresponde un rol bisagra o de coordinación con los órganos técnicos según lo han señalado el TA.

- **Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal**

A modo de comentarios finales en 2012 exponían:

Debilidades de la Gestión ambiental municipal por la dificultad de generación de políticas locales o creación de ordenanzas ambientales.

Escasez de asignación de recursos presupuestarios y recursos humanos capacitados (\$702 u \$850 Per cápita/año V/S \$28 entre Comunas de Calera de Tango, Torres del Paine y Melipilla respectivamente)  
Necesidad de contar con asesores urbano-ambientales para interactuar con el mundo privado, MMA y Comunidad.

Debilidades en la evaluación de daños ambientales y su persecución judicial.

Necesidad de alianzas o sinergias entre las asociaciones de municipalidades, el MMA, y la SUBDERE, para propiciar iniciativas legales locales reflejadas finalmente en mejoras en la calidad de vidas.