

Mat: Solicita ampliación de plazo.

Ant: Resolución Exenta N°202202001163 de 18 de julio de 2022.

Ref: Procedimiento de revisión de la Resolución de Calificación Ambiental N°290/2007 del proyecto “Central Termoeléctrica Angamos”.

Señor

Ramón Guajardo Perines

Director Regional

Servicio de Evaluación Ambiental

Región de Antofagasta

Presente

MARCOS EMILFORK ORTHUSTEGUY, abogado, cédula de identidad número 18.144.588-2, domiciliado para estos efectos en Mosqueto 491, Oficina 312, Santiago, Región Metropolitana, en representación de doña Saba Ester Galindo Gacitúa, relacionadora pública, cédula de identidad número 15.900.593-3, domiciliada en Pasaje O'Higgins 067, comuna de Mejillones, región de Antofagasta, don Manuel Jesús Carvajal Donoso, estudiante, cédula de identidad número 15.024.351-3, domiciliado en Granaderos 345, comuna de Mejillones, región de Antofagasta, don Nicolás Gerónimo Bribbo Amas, abogado, cédula de identidad número 16.438.208-7, domiciliado en Pasaje O'Higgins 067, comuna de Mejillones, región de Antofagasta, por si mismo y en representación de la Asociación de Prestadores Turísticos de Mejillones, rol único tributario número 65.173.629-3, domiciliada en Francisco Antonio Pinto 200, comuna de Mejillones, región de Antofagasta, y Claudio Andrés Rojas Cavieres, artesano, cédula

de identidad número 16.874.253- 3, domiciliado en Bernardo O'Higgins 700, comuna de Mejillones, región de Antofagasta, por si mismo y en representación de Axe Tim Baue, rol único tributario número 65.073.100-K, mismo domicilio (en adelante, "los solicitantes de revisión"); me dirijo a Ud. en su calidad de Secretario de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta (en adelante, "CEA Antofagasta"), para solicitar la ampliación del plazo de 10 días del periodo de información pública ordenado por la Resolución Exenta N°202202001163 de fecha 18 de julio de 2022 por las consideraciones de hecho y de derecho que paso a exponer:

I. **MARCO NORMATIVO APLICABLE**

La procedencia de la revisión de las Resoluciones de Calificación Ambiental se encuentra prevista en el artículo 25 quinquies de la Ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante LBGMA) en esta se dispone:

La Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.

Con tal finalidad se deberá instruir un procedimiento administrativo, que se inicie con la notificación al titular de la concurrencia de los requisitos y considere la audiencia del interesado, la solicitud de informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación y la información pública del proceso, de conformidad a lo señalado en la ley N° 19.880 (...).

La normativa en comento dispone la realización de un procedimiento donde se considera la audiencia de los interesados, solicitud a organismos sectoriales y un periodo de información pública. Debido a la breve regulación de este procedimiento de revisión es necesaria la aplicación de la Ley N°19.880 que regula las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. En efecto su artículo 1 inciso tercero prescribe el carácter subsidiario de la ley, bajo esto se destaca desde ya que son aplicables por tanto las instituciones, principios y directrices de la ley especial, es decir la Ley N°19.300.

Respecto del periodo de información pública el artículo 39 de la Ley N°19.880 señala:

El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá ordenar un período de información pública.

Para tales efectos, se anunciará en el Diario Oficial o en un diario de circulación nacional, a fin de que cualquier persona pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se indique.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular observaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a diez días.

La falta de actuación en este trámite, no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La actuación en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. En todo caso, la Administración otorgará una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para todas aquellas observaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Este artículo señala como plazo mínimo de periodo de información pública diez días, no teniendo un máximo y pudiendo ser aumentado a discrecionalidad de la Administración de acuerdo a la naturaleza del procedimiento y las circunstancias que el contexto requiera. Este plazo mínimo es el que fue dispuesto en este caso de revisión de Resolución de Calificación Ambiental en circunstancias que, como se verá, se trata de un proceso de alto análisis técnico en el cual tanto los organismos sectoriales como la ciudadanía necesitan de un término razonable para participar de forma efectiva e informada, requiriéndose de un plazo mayor debido a la naturaleza misma del procedimiento en que se inserta.

Ahora bien, como tal, la ampliación de los plazos para los procedimientos administrativos, se encuentra regulada en el artículo 26 de la Ley N°19.880, que establece que, la que se conceda, no podrá exceder de la mitad de aquellos que fueron establecidos anteriormente.

No obstante lo anterior, en este caso, que se trata de un procedimiento de carácter ambiental, aquella regla general no puede obstaculizar el principio participativo que rige los procedimientos regulados por la LBGMA, como el proceso de revisión del artículo 25 quinquies de dicho cuerpo legal. Así entonces, la ampliación del plazo que se haga en este procedimiento, no puede quedar condicionado a la restricción que hace de la misma el artículo 26 de la Ley N°19.880, sino que, debe hacerse conforme a los criterios que informan la LBGMA. Como se verá, cabe hacer al caso del proceso de revisión de la Central Termoeléctrica Angamos, una interpretación armónica y

sistemática de las reglas, principios, procedimientos y plazos de la LBGMA, sin integrar a este procedimiento la regla de la restricción del plazo del artículo 26 de la Ley N°19.880, por cuanto debe preferirse una interpretación que otorga más garantías a los administrados¹.

1. Excesiva información para analizar por el ciudadano común en un tiempo acotado

El extracto que da cuenta del inicio del periodo de información pública fue publicado en el Diario Oficial el día 1 de agosto de 2022 señalando que para examinar el expediente del procedimiento y formular observaciones, la ciudadanía posee un periodo de 10 días. Dicho término, que por lo demás constituye el mínimo legal, es del todo insuficiente para que el ciudadano común pueda procesar el volumen de información contenida, no sólo en el expediente de revisión de la RCA, sino el expediente de evaluación del proyecto “Central Termoeléctrica Angamos”, el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental donde se encuentran consignados los planes de seguimiento, el Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire y el Expediente de Revisión de la RCA. Dichas plataformas serían las mínimas a analizar por la ciudadanía para efectos de participar de las decisiones de la Administración de forma informada, efectiva y democrática. La información plasmada en esas bases de datos no sólo es de gran volumen, sino que supone fuentes altamente técnicas que no son posibles de ser comprendidas por la ciudadanía en un periodo de 10 días, tampoco supone un término razonable para procurarse de asesoría técnica.

En definitiva, el análisis de cuestiones relacionadas con la variación en el ambiente terrestre por el por el cambio normativo en el componente atmósfera, la variación en el ambiente marino por modificación del componente calidad de agua de mar con respecto a la variación de pH y la temperatura del agua, la variación en el ambiente marino por modificación del componente comunidades submareales, e relación a la composición, abundancia, biomasa y disponibilidad de la macrofauna bentónica, y la variación en el componente sedimentos submareales, vinculado a su composición granulométrica la profundidad del fondo marino suponen materias especializadas que la ciudadanía no entiende muchas veces.

La excesiva información, sumado a su alta dificultad técnica y el acotado periodo para ser revisada supone más que un incentivo para las personas a participar una forma de abrumar a la ciudadanía y de inhibir la participación. En efecto, se restringe por parte de la administración la participación de la comunidad a lo que se suma la barrera común

¹ CORDERO VEGA, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Thomson Reuters. Legal Publishing. Año 2015. Página 354.

de que la información ambiental sea por naturaleza altamente técnica, científica y compleja, que hace a veces imposible su entendimiento por parte de la población no especializada en la materia². Esto supone un impedimento al acceso a la justicia ambiental en su dimensión de participación ciudadana.

La participación ciudadana es un pilar fundamental en el Derecho Ambiental, señalando desde el artículo 4 la Ley N°19.300 que:

Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

También es aplicable el principio 10 de la declaración de RIO que señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Como se dijo anteriormente, siendo la Revisión de una Resolución de Calificación Ambiental un procedimiento eminentemente ambiental, se deben aplicar los principios y máximas ambientales, entre ellas, el principio participativo, que propugna que no se

² Meneses Silva, A. (2022). Análisis de las excepciones al derecho de acceso a la información ambiental en el acuerdo de Escazú y sus diferencias con Chile. *Revista justicia ambiental ONG FIMA*.P.50.

obstaculice la participación ciudadana de formas materiales como, por ejemplo, la dictación de un procedimiento de observaciones en un periodo irrisorio.

A mayor abundamiento, cabe destacar que para los pronunciamientos sobre nuevas variables que tuvieron que evacuar los organismos sectoriales, el SEA consideró un periodo de 20 días para el análisis de los antecedentes, sin perjuicio de las ampliaciones de plazo que han solicitado todos los organismos en consideración al tamaño de la información a procesar.

Comparándolo con los 10 días de información pública constituye una vulneración a la igualdad ante la ley por cuanto los organismos sectoriales y la ciudadanía no se encuentran en las mismas condiciones, pues el Estado posee recursos humanos para entender y procesar la información mientras que la ciudadanía debe realizar el análisis por sí misma. Dicha desigualdad debió haber sido considerada por el Servicio, que tiene por obligación velar por un trato igualitario entre la ciudadanía y los organismos del Estado mediante la otorgación de un mayor plazo de información pública en atención al desequilibrio de recursos, conocimientos y poder.

2. Falta de pronunciamiento de los organismos sectoriales: ciudadanía desinformada

Como se esbozó anteriormente, con fecha de 21 de julio de 2022 se solicitó por el SEA mediante ordinario N°202202102177 pronunciamiento sobre la revisión de las nuevas variables incorporadas a la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, región de Antofagasta, la Gobernación Marítima de Antofagasta, la Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región de Antofagasta, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

A la fecha, ningún pronunciamiento elaborado por los organismos se encuentra disponible en el expediente. El análisis efectuado por estas entidades es de toda importancia para la emisión de una observación completamente informada, ya que contiene criterios de expertos en materias de su competencia, en este sentido la ciudadanía tiene derecho a conocer el contenido de dichos documentos con anterioridad al periodo de información pública.

En efecto, la doctrina ha señalado que la información ambiental es de suma importancia en un contexto de Estado de Derecho. La sociedad para salir de su estado de ignorancia y desaprensión ambiental debe contar con la información y los datos suficientes y de calidad de aquello que le afecta cada día en su calidad y expectativas de vida. Por el

contrario, la falta de información ambiental no sólo es peligrosa, sino que fomenta la ineficacia y el déficit de cumplimiento de la normativa ambiental³.

Por otra parte, se ha señalado que el fortalecer el acceso a la información ambiental favorece una toma de decisiones racional, disminuye las asimetrías en la información, proporciona transparencia en la evaluación de externalidades negativas que puedan producir ciertos proyectos o actividades, y contribuye a un mejor manejo de los bienes comunes⁴.

En este sentido, un ciudadano que ejerce su derecho a participar en las tomas de decisiones en materias ambientales o que decide acceder a la justicia ambiental, pero no cuenta con la información relevante y pertinente para ello, ejercerá defectuosamente sus derechos de acceso⁵.

Por tanto, la falta de disponibilidad de los pronunciamientos sectoriales antes del periodo de información pública vulnera de forma material el derecho de acceso a la justicia por cuanto no permite a los ciudadanos acceder a los medios para emitir una opinión fundada. Asimismo se vulnera los principios de transparencia y publicidad que se encuentran presentes en el artículo 16 de la Ley N°19.880, los que permiten y promueven el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros con Chile”, donde señaló que

“el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas”

Por último, el principio 10 de la Declaración de Río antes citado contiene máximas en orden a que los ciudadanos accedan a la información ambiental y puedan participar de forma informada, fundada y sustantiva en las decisiones de la Administración, cuestión que no sucede en este caso por faltar información valiosa de organismos expertos en la materia.

³ Bermúdez Soto, J. (2014). Fundamentos de derecho ambiental. *Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso*.P.346.

⁴ Meneses Silva, A. (2022).Op Cit. P.50.

⁵ Ibidem.

3. El proceso de información pública responde a principios de participación ciudadana de la Ley N°19.300.

Como anteriormente se mencionó, el proceso de revisión de las Resoluciones de Calificación Ambiental se contempla en el artículo 25 quinquies de la Ley N°19.300, constituyéndose en un procedimiento de carácter eminentemente ambiental. En ese sentido, aunque en lo no considerado por esta normativa es supletoria la Ley N°19.880, le son aplicables todas las disposiciones y principios de la Ley N°19.300.

En la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente el principio de participación ciudadana es principal y transversal a todas las instituciones y normativa. En ese sentido la norma ya desde su artículo 4 señala el deber del estado de facilitar la participación ciudadana y permitir el acceso a la información ambiental.

Por otra parte, su artículo 29 señala la posibilidad de cualquier persona de formular observaciones a los proyectos que se presenten ante el Servicio de Evaluación Ambiental. La participación ciudadana en la Ley N°19.300 se verifica como un mecanismo de participación en la gestión pública la cual se vincula a el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran⁶.

Dichos principios, funciones y mecanismos son aplicables al periodo de información pública que se inserta en el procedimiento de revisión de RCA bajo un método de interpretación sistemático en el que cada institución posea la debida correspondencia y armonía.

En efecto la información pública tiene como objetivo que cualquier persona pueda examinar el procedimiento y presentar observaciones, siendo deber de la administración entregar respuesta razonada de la ponderación de dicha participación. Dicho artículo contiene una formulación muy similar a la participación ciudadana establecida en la ley 19.300, siendo su función la misma: incidir en la toma de decisiones de la administración y participar en la gestión pública.

Debido a la similitud en sus objetivos y el contexto ambiental en el que se enmarca este periodo de participación pública es que se hacen aplicables las reglas de la participación ciudadana de la Ley N°19.300, es decir es necesario un periodo amplio para que la

⁶ CLAD, Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública (Lisboa: 2009) Artículo 2.

ciudadanía formule sus observaciones, no siendo procedente una restricción de 10 días para el ejercicio del derecho.

En el caso concreto, el estudio de impacto ambiental de la Central Termoeléctrica Angamos fue aprobado en el año 2007. Esta circunstancia, considerando el tiempo transcurrido y los cambios sustantivos en las variables por las que se ha iniciado el presente procedimiento, hacen necesario el carácter flexible y dinámico de las resoluciones de calificación ambiental, que inspiran la institución de la revisión de estas autorizaciones de funcionamiento, de modo que si han cambiado las circunstancias de la evaluación a su respecto, cabe reevaluar aquellas variables, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.

Luego, si en este proceso se trata de ajustar medidas o condiciones determinadas en una evaluación de impacto ambiental, una interpretación armónica y sistemática de las normas y principios que informan la LBGMA -entre ellos, el principio preventivo y el principio participativo-, implica aplicar las reglas que informan el sistema de evaluación de impacto ambiental, de manera que en el proceso de revisión, se apliquen las garantías de que gozan los ciudadanos en la evaluación de proyectos o actividades.

En esta línea, si para la evaluación de los estudios de impacto ambiental, el artículo 29 de la Ley N°19.300 regula un proceso de participación ciudadana de 60 días, no se ve atisbo alguno para que en el presente caso, por la entidad de los impactos generados por el proyecto en las variables antiguamente evaluadas y que hoy han variado sustantivamente, se aplique la misma regla.

Este razonamiento ha sido refrendado por la Corte Suprema en las sentencias N°8573-2019 y N°28195-2018 en el que, existiendo instituciones de similares características que buscan amparar el derecho de participación, los principios aplicables deben ser interpretados de forma tal de no coartar los derechos de acceso a la justicia y participación:

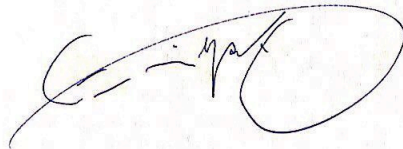
Si bien Participación Ciudadana y Consulta Indígena son distintas, no puede desconocerse que tienen un objeto común, esto es, permitir que la comunidad pueda plantear sus observaciones y cuestionamientos desde la perspectiva medioambiental respecto de proyectos que deben ser evaluados ambientalmente por producir alguno de los efectos contemplados en el artículo 11 de la Ley N°19.300. (...) la situación anterior determina que se deba realizar un proceso de integración legal, para efectos de entregar la tutela efectiva. En esta labor, resulta adecuado recurrir a la misma ley para llenar el vacío normativo, aplicando el principio de analogía, que permite establecer la

regulación contemplada para un caso semejante, debido a que entre ambos existe identidad de objeto.⁷

De esta manera, resulta del todo razonable, debido a las semejanzas que existen entre el proceso de Participación Ciudadana y el periodo de información pública del proceso de revisión de la resolución de calificación ambiental, en relación a las razones que determinan su procedencia y los objetivos buscados, que les sean aplicables los mismos principios y reglas. En ese sentido debe ser ampliado el plazo ordenado mediante resolución N°202202001163 a 60 días, de manera que puedan cumplirse los objetivos tenidos para esta institución.

POR TANTO

SOLICITO A UD; que de acuerdo con lo aquí expuesto y considerando que este periodo de información pública se inserta en un procedimiento de carácter ambiental, acceder a la ampliación de plazo de acuerdo con los estándares establecidos en la Ley N°19.300, es decir un término de 60 días desde la publicación del aviso para formular observaciones.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Silva', written over a faint, circular stamp or watermark.

⁷ Sentencia Corte Suprema de fecha 13 de enero de 2021 rol 8573-2019 caratulados Jara Alarcón Luis con Servicio de Evaluación Ambiental, Considerando quincuagésimo segundo y Sentencia Corte Suprema de 16 de junio de 2020, Rol 28195-2018, Caratulados "Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu Chiu coN Comité De Ministros" considerando décimo tercero.