

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Derecho



**FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA
DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE INGRESO DE PROYECTOS O ACTIVIDADES
AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, EN EL
CUMPLIMIENTO DE SU FUNCIÓN DICTAMINADORA**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autora : Paola Andrea Martínez Solís
Profesor
Patrocinante: Vladimir Riesco Bahamondes

Valdivia, febrero 2008

Informe Memoria de Prueba

Señor:
Dr. Andrés Bordalí Salamanca.
Director Instituto Derecho Público
Presente.

De mi consideración.

Por este medio, informo la memoria de prueba titulada "Facultades de la contraloría general de la república para determinar la procedencia de ingreso de proyectos o actividades al sistema de evaluación de impacto ambiental, en el cumplimiento de su función dictaminadora", de doña Paola Andrea Martínez Solís.

La memoria se desarrolla en torno a una introducción, cuatro capítulos y unas conclusiones, donde en forma precisa y exitosa se explora el ejercicio de las facultades dictaminadoras de Contraloría General de la República, en la determinación de la procedencia de ingreso de proyectos al Sistema de Evaluación de impacto Ambiental.

En el capítulo primero, titulado "Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile", se realiza una descripción de este instrumento de gestión ambiental, se presentan sus características, los órganos que les administran, instrumentos a través de los cuales se expresa, los proyectos sometidos al sistema y las resoluciones de calificación ambiental.

En el capítulo segundo, titulado "Fiscalización ambiental por parte de contraloría", se trata la función de control de legalidad de contraloría, el trámite de toma de razón, la emisión de dictámenes, las auditorías e investigaciones especiales, el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de contraloría en materias ambientales, la función dictaminadora y la toma de razón en materias ambientales.

El Capítulo tercero, titulado " Función de interpretación jurídica de la Contraloría General de la República, se trata materias como la naturaleza jurídica de los dictámenes, el valor y la fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa, los límites a la actividad interpretativa de contraloría, materias técnicas y los efectos de la jurisprudencia administrativa.

El Capítulo Cuarto, bajo el título "Análisis de jurisprudencia administrativa en materia ambiental", se analizan aspectos específicos del sistema de evaluación de impacto ambiental a la luz de los dictámenes de contraloría.

Los temas tratados por esta memoria, constituyen una buena aproximación de relevancia académica al importante papel que juega contraloría general de la república, en relación con la actividad administrativa en el sistema de evaluación de impacto ambiental, el mas importante instrumento de gestión de nuestro sistema, por lo que sin lugar a dudas constituye un aporte para la aplicación del referido instrumento.

Por lo expuesto, la memoria objeto de este informe representa una labor de investigación, acorde con su carácter de requisito habilitante para obtener la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, significa además, un serio aporte a la discusión del tema en estudio.

Por las consideraciones expuestas, soy de la opinión de calificar esta memoria con nota seis coma seis (6,6), salvo, el mejor parecer de Ud.

Sin otro particular, le saluda.



Vladimir Riesco Bahamondes
Profesor de Derecho Ambiental
Instituto de Derecho Público
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile.

Valdivia, 28 de febrero de 2008.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile	4
1. SEIA como instrumento de gestión ambiental.	4
2. Características	5
3. Administración del SEIA	6
4. Proyectos a someter al SEIA	8
5. Instrumentos a través de los cuales se expresa	9
6. La Resolución de Calificación Ambiental.	11
CAPITULO II Fiscalización ambiental en la Contraloría General de la República	13
1. Función de control de legalidad de la administración	13
1.1 La Toma de Razón	15
1.2 La emisión de dictámenes	17
1.3 Auditorías e investigaciones especiales	17
2. Facultades de fiscalización ambiental de la CGR en materias ambientales	18
2.1 Toma de Razón en materia ambiental	18
2.2 Función dictaminadora respecto de la normativa ambiental	22
2.3 Auditorías e investigaciones especiales en materia ambiental	23
CAPITULO III Función de interpretación jurídica de la CGR	26
1. Naturaleza jurídica de los dictámenes	27
2. Valor y fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa	28
3. Límites a la interpretación de la CGR	30
3.1 Materias de naturaleza litigiosa o que estén sometidos a los tribunales de justicia	30
3.2 Aspectos de mérito	30
3.3 Materias técnicas	31
4. Efectos de la Jurisprudencia administrativa	33
4.1 Dentro de la administración	33
4.2 Fuera de la Administración. Situación de los particulares frente a los dictámenes	33
CAPITULO IV Análisis de la Jurisprudencia administrativa en materia ambiental	35
1. Sentido dado al término “ejecución” de proyectos o actividades en el marco del SEIA	35
2. Sentido dado al término “modificación” de proyectos o actividades en el marco del SEIA	36
3. Jurisprudencia relativa a la procedencia de ingreso de proyectos actividades al SEIA	37
4. Jurisprudencia relativa al ingreso al SEIA mediante Estudio o declaración de impacto ambiental	39
5. Modificación de Resolución de Calificación Ambiental	40
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFIA	44

INTRODUCCION

La Contraloría General de la República ha ejercido labores de fiscalización ambiental a través de las diversas funciones que el ordenamiento jurídico le entrega, entre las que se encuentra su función dictaminadora que es una de las funciones de control jurídico más trascendentes que corresponde a dicho organismo, la cual consiste en la interpretación de las normas jurídicas aplicables a la administración, entre las cuales se encuentran, por cierto, las normas jurídicas de carácter ambiental.

Es así como la normativa relacionada con el Sistema de Evolución de Impacto Ambiental ha sido objeto de interpretación por parte de la Contraloría a través de múltiples dictámenes emitidos, ya sea de oficio, a solicitud de diversos organismos o autoridades públicas e incluso, en ciertos casos, a propósito de consultas hechas por particulares.

Lo anterior ha significado que la Contraloría, en el cumplimiento de su función de control de legalidad, en virtud de la cual emite dictámenes, se refiera a materias relacionadas con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que son propiamente de carácter técnico, que nada tienen que ver con aspectos jurídicos, como lo es determinar el tipo de proyectos o actividades que procede ingresar a este sistema ambiental, de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Bases del Medio Ambiente, o si concurren o no los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la misma ley para establecer si el ingreso debe hacerse vía Declaración o Estudio de Impacto Ambiental.

De esta forma, el presente trabajo busca analizar si le corresponde a la Contraloría, dentro de los parámetros de control de legalidad que ejerce, pronunciarse sobre estas materias de carácter técnico, toda vez que la CONAMA y las COREMAS son los órganos técnicos especializados a los que les corresponde la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y teniendo además presente que las interpretaciones hechas por el Órgano Contralor, de acuerdo a lo establecido en su Ley Orgánica Constitucional, tienen carácter obligatorio para toda la administración, incluidos por tanto los órganos con competencia ambiental mencionados, lo que genera un problema de competencias.

Además se analizará la interpretación que ha hecho la Contraloría de los términos “ejecución” y “modificación” de proyectos o actividades contenidos en el artículo 8 de la Ley N° 19.300, ya que esto es precisamente lo que determina la procedencia del ingreso de un proyecto o actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Finalmente se estudiará la posición del Contraloría frente a la modificación de las Resoluciones de Calificación Ambiental.

CAPITULO I SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CHILE

1. SEIA COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL EN LA LEY 19.300

La toma de conciencia sobre la gravedad de la destrucción del medio ambiente ha traído como consecuencia que muchas naciones del mundo se aboquen, cada vez con más frecuencia, a tratar este tema en conferencias internacionales, lo que ha dado lugar a numerosos tratados y acuerdos.

Del mismo modo, en las legislaciones internas de los países se han dictado numerosas normas destinadas a la protección del medio ambiente, siendo, sin duda, la incorporación de disposiciones cautelares relativas a este tema en las Constituciones Políticas el paso más importante dado en este sentido.

Nuestro país no es ajeno a este proceso de toma de conciencia sobre la importancia de proteger el medio ambiente y, por tal razón, consagró en su Carta Fundamental de 1980 el Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. De este modo nuestra Constitución, al establecer una normativa explícita en materia ambiental, muestra un notable avance respecto de las Constituciones que la precedieron, que no contenían normas al respecto. Además el Constituyente, para dejar de manifiesto la trascendencia que se le asigna a esta materia, la trata en el Capítulo III De los Derechos y Deberes Constitucionales, incorporándola en el artículo 19, junto a las libertades y derechos más importantes, dándole el mismo tratamiento y jerarquía que a la protección a la vida, a la integridad física y a la libertad¹.

Con la finalidad de dar un contenido concreto a esta garantía constitucional, se dictó la ley N° 19.300, sobre Bases generales del Medio Ambiente². Esta ley establece tanto los principios rectores como los principales instrumentos para la gestión ambiental del país. Uno de los instrumentos de gestión ambiental más importante y que está estrechamente vinculado con las iniciativas de inversión que se materializan en el país, sean éstas públicas o privadas, corresponde al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental³.

El SEIA debe entenderse como “el conjunto de procedimientos que tienen por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales que un determinado proyecto o actividad generará o presentará, permitiendo diseñar medidas que reduzcan los impactos negativos y fortalezca los impactos positivos. Parte importante de estos procedimientos se sustenta en la participación de

¹ REVECO, MARIO: “Algunos alcances sobre las normas relativas al medio ambiente y criterios que emanan de la Jurisprudencia de la CGR”, en *Segundo Encuentro de Asesores Jurídicos de la Contraloría general de la República*, Coya, Rancagua, 1996. p. 101.

² Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicado en el Diario Oficial el 9/03/1994. En adelante LBGMA.

³ En lo sucesivo SEIA.

los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental y/o que otorgan permisos ambientales sectoriales vinculados con el proyecto o actividad”⁴.

La aplicación en Chile de un sistema de evaluación de los impactos ambientales de los proyectos de inversión ha distinguido tres etapas⁵:

1. La primera etapa es de tipo voluntaria, en la cual los titulares someten voluntariamente a evaluación ambiental sus proyectos de inversión. Tiene su origen en el instructivo presidencial Oficio N° 888 del 30/09/1993, llamado “Pauta para la evaluación del Impacto Ambiental” y se extendió hasta el 9 de marzo de 1994, fecha de la publicación en el Diario Oficial de la LBGMA.
2. La segunda fase se caracteriza por la vigencia de la ley N° 19.300, pero donde aún no está promulgado el Reglamento del SEIA, por lo tanto, continúa aplicándose el Instructivo presidencial, siguiendo el SEIA con el carácter de voluntario.
3. La tercera fase se caracteriza por la vigencia de la Ley N° 19.300 y del Reglamento del SEIA, DS SEGPRES 30/97, en el cual se formaliza el procedimiento y las atribuciones de los órganos del Estado con competencia ambiental. En ese momento se dispone, con carácter obligatorio, que los proyectos o actividades señalados en la ley sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental y que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo a la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del estado, serán otorgados a través del SEIA.

Como instrumento de gestión ambiental, el SEIA debe armonizar las siguientes garantías constitucionales: El Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art.19 N° 8), el Derecho a desarrollar cualquier actividad económica respetando las normas legales que la regulan (art. 19 N° 21) y el Derecho de propiedad en sus diversas especies, sin perjuicio de su función social que también comprende la conservación del patrimonio ambiental (art.19 N° 24). De esta forma, con el SEIA se incorpora el análisis de la variable medioambiental en el diseño y la ejecución de las actividades o los proyectos de inversión, tanto del sector público como del sector privado, que se realizan en el país, logrando así un desarrollo sustentable desde el punto de vista del medio ambiente.

⁴ www.conama.cl/rm/568/article-927.html

⁵ CASTILLO, MARCELO: *Análisis crítico del sistema de evaluación de impacto ambiental ley N° 19.300*, Editorial RENACE, Chile, 1998, pp. 15-38.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SEIA

1. Es un instrumento esencialmente preventivo. El SEIA permite identificar anticipadamente en las acciones humanas el tipo y características de los impactos ambientales que generarán, lo que posibilita adoptar medidas para prevenir situaciones de deterioro ambiental, optimizar los impactos beneficiosos y llevar los de tipo negativo a niveles aceptables⁶. Esta característica se desprende del artículo 8 de la Ley 19.300 que señala que los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental. Este artículo es una expresión de lo acordado en el Principio N° 17 de la Declaración de Río⁷ que recomienda a los Estados firmantes del mismo incorporar un sistema de evaluación de impacto ambiental respecto de los proyectos o actividades que puedan provocar alteraciones significativas al medio ambiente.
2. Es un sistema coordinado. Esto significa que el SEIA está diseñado en función de la integración de una serie de permisos sectoriales y la participación de órganos del Estado con competencia ambiental, de manera que todos los actores que participan en él se pronuncien en esta instancia y no en otra⁸.
3. Es un instrumento de simplificación administrativa, pues funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que, a su vez, la Dirección Ejecutiva de la CONAMA envía a los distintos organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación. De este modo, permite acceder a todos los permisos ambientales a través de una sola institución, a pesar de que los permisos son sectoriales, y estos no podrán ser denegados, por razones de carácter ambiental, por ninguna autoridad si el Estudio de Impacto Ambiental o la Declaración de Impacto Ambiental es aprobado mediante una Resolución de Calificación Ambiental favorable⁹. Se sustenta en el principio de unidad de gestión, el cual tiene como finalidad el logro de la coordinación institucional y de evitar la dispersión de facultades.

⁶ ESPINOZA G. *et al.*: *Manual de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, p.38 cit. por MORENO, CARLOS: *Participación ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente*, Editorial LexisNexis, 2004, p. 65.

⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrado en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

⁸ COLIL, MARTIN: *Análisis de la Estructura del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno*, tesis para obtener el grado académico de Magíster en gestión y Planificación Ambiental, Universidad de Chile, 2003, p. 55.

⁹ PIZARRO, RODRIGO: “Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile”, en revista *Expansiva*, N° 89, 2006, p.4.

4. Es un instrumento de tercer orden, es decir, requiere y presupone la existencia de otras herramientas de mayor jerarquía, tales como políticas ambientales estándares y normas generales¹⁰.

3. ADMINISTRACIÓN DEL SEIA

La LBGMA radica en la Comisión Nacional del Medio Ambiente¹¹ la responsabilidad de administrar el SEIA. En este esquema institucional, CONAMA, a través de la Dirección Ejecutiva, y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente¹² está a cargo de coordinar el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental, contando para ello con la activa participación de los diversos órganos de la administración del Estado con competencia ambiental.

A las COREMAS les corresponderá administrar el sistema en el caso de proyectos o actividades desarrolladas dentro del territorio de la región respectiva, mientras que a la Dirección Ejecutiva le corresponderá la administración cuando se trate de proyectos o actividades cuyos efectos se extienden a más de una región.

La CONAMA es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que se relaciona directamente con el Presidente de la República. Esto último en virtud de la modificación introducida a la LBGMA por la Ley 20.173¹³ que crea el cargo de Presidente de la CONAMA y le confiere rango de Ministro de Estado. Con anterioridad, la CONAMA se relacionaba con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría general de la Presidencia.

El Presidente de la CONAMA pasa a ser un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y su rol es colaborar con él en el diseño y gestión de las políticas medioambientales y por lo mismo responde ante él de la gestión de la CONAMA.

Como se señaló en el mensaje presidencial que acompañó el proyecto, el fundamento de la ley es “(...) avanzar hacia una institucionalidad fortalecida y capaz de generar e impulsar las

¹⁰ EYZAGUIRRE, JUAN: “Reflexiones en torno al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Análisis comparativo con el Sistema Americano”, en Institucionalidad e Instrumentos de gestión ambiental para Chile del Bicentenario. Actas de las terceras jornadas de derecho ambiental. Centro de Derecho Ambiental facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006, p.97.

¹¹ En adelante CONAMA.

¹² En adelante COREMAS.

¹³ Ley 20.173 que crea el cargo de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere el rango de Ministro, publicada en el Diario Oficial el 27 de marzo de 2007.

políticas y estrategias que nos permitan alcanzar los estándares de protección y sostenibilidad ambiental que distinguen a las sociedades desarrolladas¹⁴.

La institucionalidad ambiental ha sufrido una deslegitimación derivada fundamentalmente de la debilidad de la fiscalización que realiza, esto porque la LBGMA mantuvo las atribuciones de fiscalización y sanción ambiental como responsabilidades sectoriales, dispersas y descoordinadas, en la cual cada órgano sectorial fiscaliza sobre la base de sus propias definiciones, principios y prioridades.

Es por ello que se sostiene que más importante que la existencia de un ministerio es la creación de un nuevo sistema de fiscalización que se haga cargo de controlar el cumplimiento de las diversas normativas ambientales y tenga la facultad de interpretarlas, absolver las consultas de los reguladores y dictar instrucciones sobre el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias¹⁵.

La creación del cargo de Presidente de la CONAMA con rango de Ministro de Estado constituye el primer paso hacia una institucionalidad ambiental renovada que tenga la debida autonomía, recursos y jerarquía política. El segundo paso que se pretende llevar a cabo es la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y una Superintendencia ambiental, centrada en las funciones fiscalizadoras y sancionatorias, para garantizar el cumplimiento de las normas legales.

4. PROYECTOS A SOMETER AL SEIA

Toda acción humana, hasta la más mínima, tiene un impacto sobre el medio ambiente, sin embargo, interesa evaluar el impacto sólo de aquellas que dado su magnitud o ubicación, se presume que pueden generar un efecto significativo.

En el mundo se han utilizado fundamentalmente tres mecanismos para determinar qué proyectos o actividades deben someterse al SEIA. El primero consiste en fijar un conjunto de criterios, en virtud de los cuales la autoridad resuelve si un proyecto determinado debe someterse a la evaluación de impacto ambiental. El segundo, se estructura en base a fijar una lista de proyectos que deben someterse al procedimiento respectivo. Finalmente, el tercer mecanismo presenta un carácter mixto, ya que se fija un listado de proyectos, pero además se permite a la

¹⁴ Mensaje N° 37-354 de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, con el que inicia el proyecto de ley que crea el cargo de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere el rango de Ministro de Estado Santiago, 5 de abril de 2006.

¹⁵ VERGARA JAVIER: *Criterios a tener en cuenta para la discusión de una política y una institucionalidad ambiental en Chile*, en revista *Expansiva*, N° 93, 2006, p.13.

autoridad, sobre la base de determinados criterios, decidir la evaluación a proyectos no incluidos en el listado¹⁶.

El sistema chileno optó por establecer un listado taxativo de proyectos o actividades que deben someterse al SEIA previo a su ejecución o modificación, el que se encuentra establecido en el artículo 10 de la ley N° 19.300¹⁷ y reglamentado en el artículo 3 de su reglamento. La Ley reconoce que los proyectos o actividades enumerados en dicho artículo pueden generar impactos ambientales en cualquiera de sus fases y, por lo tanto, deben evaluarse ambientalmente, pudiendo sólo ejecutarse o modificarse una vez que obtengan una Resolución de Calificación Ambiental favorable.

¹⁶ BASCUÑAN, JUAN FRANCISCO: Jurisprudencia de la Contraloría General de la República relativa al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 1997 – 2000, CONAMA, 2001, p.89.

¹⁷ Artículo 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:

- a) Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas;
- b) Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones;
- c) Centrales generadoras de energía mayores a 3 MW.
- d) Reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas;
- e) Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas;
- f) Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos;
- g) Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes a que alude la letra siguiente;
- h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas;
- i) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda;
- j) Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos;
- k) Instalaciones fabriles, tales como metalúrgicas, químicas, textiles, productos de materiales para la construcción, de equipos y productos metálicos y curtiembres, de dimensiones industriales;
- l) Agroindustrias, mataderos, planteles y establos de crianza, lechería y engorda de animales, de dimensiones industriales;
- m) Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales;
- n) Proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos;
- ñ) Producción, almacenamiento, transporte, disposición o reutilización habituales de sustancias tóxicas, explosivas, radioactivas, inflamables, corrosivas o reactivas;
- o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos;
- p) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita, y
- q) Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas.

En general, las principales fases de un proyecto comprenden el inicio del proyecto, desarrollo, término del proyecto y abandono de la faena¹⁸.

La enumeración de los proyectos del artículo 10 comprende a la mayoría de los proyectos de inversión que se ejecutan en el país. Sin embargo, por razones de una defectuosa técnica legislativa, el legislador en algunos casos, amplió o restringió demasiado los horizontes del SEIA, con lo cual dicho listado es, en cierto modo, ambiguo, lo que ha generado innumerables problemas de interpretación y aplicación, lo que lamentablemente no fue solucionado por el Reglamento del SEIA¹⁹.

5. INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EXPRESA

El SEIA contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental para los proyectos de inversión o actividades indicados en el artículo 10 de la Ley 19.300: los Estudios de Impacto ambiental²⁰ y las Declaraciones de Impacto Ambiental²¹.

La determinación del tipo de documento a elaborar se efectúa en base a una lista de criterios identificados en el artículo 11 de la LBGMA²², los cuales si son satisfechos en al menos uno, se deberá elaborar un EIA. En caso de no concurrir ninguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11, se deberá elaborar una DIA.

Los EIA y las DIA son “instrumentos de evaluación y de carácter preventivo que tienen por objeto primordial predecir o anticipar los efectos negativos o adversos que generará un

¹⁸ FERNANDEZ BITTERLICH, PEDRO: *Manual de Derecho Ambiental Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 2001, p.159.

¹⁹ CASTILLO, MARCELO: *Op. cit.*, p.21.

²⁰ En adelante EIA.

²¹ En adelante DIA.

²² Artículo 11.- Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento.

determinado proyecto o actividad sobre el medio ambiente, a fin de adoptar las medidas necesarias para su mitigación, compensación o reparación”²³.

La regla general es la DIA que es un documento descriptivo de un proyecto o actividad, o sus modificaciones, que se otorga bajo juramento por parte del proponente de éstos. Ha sido creada para actividades que en principio no generan impactos ambientales significativos y que sólo requiere acreditar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente. A su vez, el EIA constituye la excepción y corresponde a un informe que documenta todo el proceso de evaluación de impacto ambiental de un proyecto o actividad, o sus modificaciones, y que contiene fundamentalmente una descripción de éstos, una descripción de la línea de base del ambiente donde se desarrollará y la identificación de los impactos, tanto positivos como negativos, que generará. Está orientado a proyectos que por su significancia y magnitud generan impactos ambientales de relevancia y que por ende deben contener un exhaustivo plan de medidas de mitigación, compensación y reparación de tales impactos, además de incorporar participación ciudadana²⁴.

La LBGMA especifica que los documentos que correspondan deberán presentarse ante la COREMA de la región donde se realizarán las obras del proyecto. Sólo en los casos en que el proyecto pueda causar impactos ambientales en distintas regiones los documentos deberán presentarse ante la Dirección Ejecutiva de la CONAMA. Lo anterior tiene el propósito de que el proyecto sea analizado y resuelto descentralizadamente a nivel regional.

Hay que señalar que la preparación del documento es realizada por el titular o por consultores contratados por el titular del proyecto, no participando la autoridad ni en la selección de los responsables de la elaboración ni en la generación de la información necesaria para la evaluación ambiental del proyecto de inversión. Esto genera controversia debido a la posibilidad de influenciar el análisis del consultor hacia una posición que sirva a los intereses del titular del proyecto, lo que se hace mucho más evidente si es el propio titular quien elabora el EIA o la DIA.

Como se indicó anteriormente, la participación ciudadana está reservada sólo para los EIA, sin embargo, el régimen de participación contemplado en la ley es limitado, ya que sólo las organizaciones con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas directamente afectadas podrán presentar observaciones, fundadas y por escrito al EIA, las cuales deberán ser ponderadas en la resolución que califica ambientalmente el proyecto²⁵. Se excluye, de este modo, la participación de agrupaciones de hecho o comunidades afectadas por un determinado proyecto o los que se constituyen para la defensa de un interés difuso, pero que

²³ CASTILLO, MARCELO: *Op. cit.*, p. 18.

²⁴ EYZAGUIRRE, JUAN: *Op. cit.*, p.102.

²⁵ FERNANDEZ BITTERLICH, PEDRO: *Op. cit.*, pp. 154-155.

carecen de personalidad jurídica. Además sólo se permite reclamar de una resolución ambiental cuando no se hayan ponderado sus observaciones en la correspondiente resolución ambiental, pero precluye la posibilidad de que se cuestione la resolución en su totalidad²⁶.

6. LA RESOLUCION DE CALIFICACION AMBIENTAL

La resolución de calificación ambiental²⁷ es definida por el profesor Mario Galindo como “un acto administrativo terminal que se pronuncia sobre la viabilidad ambiental de un proyecto o actividad, determinando si sus impactos ambientales se ajustan a la normativa ambiental vigente”²⁸.

Eduardo Astorga señala que la RCA es un acto esencialmente condicionado y revisable, si es que cambian las condiciones tenidas en consideración durante el proceso de evaluación. Si las condiciones se mantienen y existe un cumplimiento irrestricto de las medidas, cualquier modificación podría ser calificada de arbitraria e ilegal²⁹.

La ley N° 19.300 estableció el silencio administrativo positivo respecto de las RCA, ya que transcurrido el plazo de 120 días hábiles, salvo suspensiones o prórrogas, sin que ésta se haya dictado, se entenderá otorgada favorablemente³⁰

La RCA debe contener los siguientes antecedentes³¹:

- a) La indicación de los elementos, documentos y fundamentos legales que se tuvieron presentes para resolver.
- b) Las condiciones técnicas en que se fundamenta la resolución y la ponderación de las observaciones formuladas por la ciudadanía.
- c) La calificación ambiental del proyecto, ya sea aprobándolo simplemente, aprobándolo en forma condicional o rechazándolo.

La Contraloría ha señalado que : “las resoluciones de calificación ambiental se otorgan en razón de un proyecto o actividad que es evaluado por la autoridad para los efectos de su ejecución o modificación y , en armonía con lo anterior, las eventuales condiciones o exigencias ambientales que ellas pueden establecer dicen relación directa con el proyecto o actividad de que

²⁶ FAVERO DEL, GABRIEL Y KATZ, RICARDO: “Resultados y consecuencias del sistema chile de evaluación de impacto ambiental”, en *Estudios Públicos*, N° 73, 1999, p. 375.

²⁷ En lo sucesivo RCA.

²⁸ GALINDO MARIO: *EL concepto de Resolución de Calificación Ambiental y jurisprudencia relacionada*, en www.uandes.cl/dinamicas

²⁹ ASTORGA JORQUERA, EDUARDO: *Derecho ambiental chileno. Parte general*, Editorial LexisNexis, 2007, p.223.

³⁰ *Ibidem*, pp. 224-225.

³¹ FERNANDEZ BITTERLICH, PEDRO: *Op. cit.*, p. 184.

se trate, de tal forma que su ejecución o modificación no puede sino realizarse en los términos en que se autorizó, aún cuando ello se haga a través de terceros”³².

El artículo 24 de la LBGMA expresa que si la RCA es favorable, ningún organismo del Estado podrá negar las autorizaciones ambientales pertinentes, y que si, en cambio, ésta es desfavorable, la autoridad quedará obligada a denegar las correspondiente autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales.

Sobre el particular, es dable señalar que –a juicio de la Contraloría- el artículo 67 del Reglamento del SEIA precisa la naturaleza de la vinculación que existe entre la RCA otorgada dentro de dicho sistema y los permisos ambientales asociados al mismo proyecto o actividad, a cuyo efecto distingue si la primera es desfavorable o favorable al mismo, y en este último caso, si el contenido de dichas autorizaciones es únicamente ambiental o si contemplan, además contenidos no ambientales³³.

Así, el inciso primero del mencionado artículo señala que si se trata de permisos sectoriales “cuyo contenido sea únicamente ambiental, la RCA favorable dispondrá su otorgamiento por parte de los organismos del Estado competente, bajo las condiciones o cargas que en ella misma se expresen. Para estos efectos, bastará que el titular del proyecto o actividad exhiba la RCA como requisito suficiente para que el organismo competente entregue el permiso sin más trámite”, de manera que la autoridad sectorial pertinente queda absolutamente vinculada al pronunciamiento calificadorio ya referido.

En tanto, su inciso segundo previene que si dichos permisos sectoriales contemplan, además, “contenidos no ambientales, los organismos del Estado competente podrán pronunciarse sobre los demás requisitos legales, una vez afinada la RCA favorable”, e impone a las referidas autoridades una doble limitación, consistente en que las mismas “no podrán denegar las correspondientes autorizaciones o permisos en razón de su impacto ambiental, ni imponer nuevas condiciones o exigencias de carácter ambiental que no sean las establecidas en la RCA”.

Finalmente, el inciso tercero del aludido artículo 67 establece que si la RCA es desfavorable, “dichas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario”.

³² Dictamen CGR N° 29.653 de 2001.

³³ Dictamen CGR N° 48.286 de 2004.

CAPITULO II FISCALIZACION AMBIENTAL EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

1. FUNCIÓN DE CONTROL DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Nuestro ordenamiento institucional contempla la existencia de una serie de poderes jurídicos de decisión que actúan en un ámbito jurídico acotado de competencias. Esto hace necesario la existencia de mecanismos de control que cautelen el correcto ejercicio de las potestades de estos poderes.

Es por esta razón que el control es un elemento central del Estado de derecho. En este sentido, Silva Cimma señala que: “El control es de la esencia y está íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno. Bien podríamos expresar –continúa- que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. En efecto, así como para que el control se perfeccione y desarrolle en su amplio sentido es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia en su gestión, así también para que la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado importe garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente”³⁴.

Este principio de nuestro ordenamiento constitucional es aplicable a todos los órganos del Estado, pero es en el Gobierno y la Administración donde tiene más aplicación. La razón fundamental de ello es que estos órganos, con sus poderes jurídicos, inciden de forma más directa e inmediata en la consecución del bien común, creando continuamente las condiciones sociales que permitan la mayor realización espiritual y material posible de las personas, tal como lo prescribe el artículo 1° de nuestra Carta Fundamental. Esto supone mayores riesgos de ejercicio arbitrario y desviado del poder entregado, por lo que se hace indispensable establecer instrumentos de control, ya que éste no es más que el vehículo efectivo de la limitación del poder³⁵.

De acuerdo a las múltiples clasificaciones que ha hecho la doctrina, es posible apreciar diversos tipos de control. Sin embargo, en esta oportunidad interesa sólo analizar el control de legalidad de la administración. Este control se puede definir como aquél que busca la conformidad del acto a la Constitución, las leyes, e incluso, los reglamentos, es decir, a todo el ordenamiento jurídico.

³⁴ SILVA CIMMA, ENRIQUE: *Derecho administrativo chileno y comparado. El control público*, Editorial Jurídica de Chile, v. 3, 1992, p.15.

³⁵ FERRADA, JUAN CARLOS: “El principio del control en la administración del Estado. El principio del control en la década 1990-2000”, pp.594-595.

Este control puede ser previo, si el acto es controlado antes de su ejecución, o puede ser a posteriori, si se controla una vez que el acto está ya en vigencia. Por lo tanto, en este último caso se tendrá que anular o proceder a la reparación de los daños que el acto ilegal –entendido en sentido amplio- causó, tanto a la Administración como a terceros, según corresponda.

Al control de legalidad tradicionalmente se lo distingue del control de mérito, oportunidad o conveniencia, que se refiere a los aspectos subjetivos del acto administrativo y que se relacionan con la evaluación de las circunstancias de hecho que motivan su actuación. Sin embargo, la doctrina más moderna³⁶ no está de acuerdo con esta distinción, pues señala que el control de legalidad y el control de mérito son inseparables, ya que la oportunidad y la conveniencia del actuar de la Administración también deben ajustarse a los parámetros que establece el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, pueden ser revisados por los órganos de control que establece el sistema jurídico.

Rolando Pantoja señala que la Administración del Estado, como centro de decisiones, se presenta como una actividad decisora troncal complementada por tres subfunciones que le permiten cumplir idóneamente sus finalidades, estas son, la asesora, la contralora y la juzgadora. Se habla así de administración activa, como actividad principal, y de las actividades consultiva, fiscalizadora y jurisdiccional, como complementarias de ella³⁷.

De esta forma –siguiendo al mismo autor- el ordenamiento jurídico chileno establece que la función fiscalizadora o de control ejercida por la Administración puede ser desplegada por una autoridad de Gobierno (como el intendente regional³⁸); por órganos internos de la respectiva entidad (como sucede con el Consejo regional y el Concejo en las municipalidades³⁹), por lo que se denomina control interno, que también se confía a reparticiones internas de organismos del sector público. Finalmente, puede recaer en un organismo constitucional, autónomo y ajeno al sujeto controlado, por lo que toma el nombre de control externo. Este último es el caso de la Contraloría General de la República. Este control es esencialmente apolítico, lo que deviene de su carácter de organismo constitucional autónomo⁴⁰.

La Contraloría General de la República⁴¹ es un órgano de control de la legalidad de la Administración del Estado de rango constitucional que goza de autonomía, ya que tiene plena

³⁶ FIAMMA, GUSTAVO: “¿Apreciación de los hechos o interpretación del derecho? (Reflexiones en torno a la jurisprudencia administrativa)”, en *La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977)*, 1977, pp. 191-202; SOTO KLOSS, EDUARDO: “Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 44-43, enero-diciembre 1974, pp.58 y ss.

³⁷ PANTOJA BAUZA, ROLANDO: *La organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, 1992 p.351.

³⁸ Artículo 112, *Constitución Política de la República de Chile*.

³⁹ Artículos 113 y 119 inciso 2°, *Ibid*.

⁴⁰ PANTOJA BAUZA, ROLANDO: *Op. cit.*, pp. 351-352.

⁴¹ En lo sucesivo, CGR.

independencia en su acción fiscalizadora, tanto frente al poder ejecutivo como ante el poder legislativo y demás órganos del Estado. Además de esta función, la Constitución y su Ley Orgánica Constitucional⁴² le entrega la función de fiscalizar los ingresos e inversión de los fondos públicos, realizar el examen y juzgamiento de las cuentas públicas, llevar la contabilidad de la Nación y realizar las demás funciones que le encomienda la ley.

Pero es el control de juridicidad de la administración la labor más importante que desarrolla este órgano constitucional de control. Este control se realiza fundamentalmente a través de los siguientes actos:

1. La Toma de Razón, cuya consagración tiene rango constitucional
2. La emisión de dictámenes e instrucciones, y
3. Auditorías e investigaciones especiales.

1.1 LA TOMA DE RAZON

Se concibe como un control jurídico preventivo de rango constitucional mediante el cual la CGR se pronuncia sobre la constitucionalidad o legalidad de los actos emitidos por la administración.

Su consagración normativa se encuentra en el artículo 99 de la Constitución que señala que “En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer(...)”; y en el artículo 10 de la LOCCGR que indica que “El Contralor General tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría(...)”.

El pronunciamiento que realice el organismo contralor respecto de la legalidad o ilegalidad del acto no produce cosa juzgada, por lo tanto, la Toma de Razón no impide el ejercicio de los recursos especiales o generales y de las acciones jurisdiccionales que se puedan interponer respecto del mismo acto. Esto como consecuencia del principio general de la revisión judicial de la actuación administrativa que informa nuestro derecho administrativo y de la plenitud jurisdiccional de que gozan nuestros tribunales de justicia⁴³.

La doctrina⁴⁴ señala las siguientes características de la Toma de Razón:

⁴² Ley 10.336, de la Contraloría General de la República, publicado en el Diario Oficial el 10.07.1964. En adelante LOCCGR.

⁴³ FERRADA, JUAN CARLOS: “El principio del control en la administración del Estado. El principio del control en la década 1990-2000”, p.596.

⁴⁴ Por todos, AROSTICA, IVAN: “El Trámite de Toma de Razón de los actos administrativos”, en *Revista de derecho público*, N° 49 enero-junio de 1991, pp.131-168.

- Es un control preventivo. Constituye un mecanismo de fiscalización jurídico y a priori sobre los actos de la Administración (decretos y resoluciones del Ejecutivo), es decir, se ejerce antes de que ellos nazcan a la vida del derecho.
- Es un control de juridicidad. Mediante la Toma de Razón, la CGR analiza si se ha respetado el ordenamiento jurídico, para lo cual atiende tanto a los aspectos formales como de fondo. La propia CGR ha señalado que: “La Toma de Razón de un decreto supremo o de una resolución de Jefaturas Superiores de Servicios no consiste más que en el examen de constitucionalidad y legalidad de ese decreto o de tal resolución, el que se traduce, en la práctica, en un juicio lógico entre normas y decreto, por una parte, y en la verificación, por la otra, de que las circunstancias de hecho que invocan como fundamento de la medida que se adopta, se encuentran debidamente justificadas”⁴⁵.
- Es un control imprescindible. La Toma de Razón es imprescindible para la entrada en vigencia de los actos administrativos, porque sin este trámite simplemente no hay acto administrativo. Esto porque la Constitución prescribe en su artículo 7° que para que los órganos de la Administración actúen válidamente es necesario, además de otros requisitos, que las decisiones sean expedidas en la *forma* prescrita por la ley, y como dentro del procedimiento o forma de elaboración de los decretos y resoluciones administrativas, la Constitución y las leyes exigen el trámite de Toma de Razón, resulta claro que si no se satisface esta exigencia, la decisión es nula de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones que establece la ley.
Esta nulidad se produce en el momento en que se incurrió en la contravención y ab initio⁴⁶.
- Es un control externo. Es ejercido por un órgano distinto del controlado y en este sentido, además, autónomo, porque tiene por función principal y específica el control de los actos de los órganos de la Administración del Estado y opera sin perjuicio de los controles internos que ellos puedan implementar.
- Es un control impeditivo. La Toma de Razón se concreta en la posibilidad de impedir el nacimiento a la vida jurídica de los actos administrativos respecto de los cuales la CGR ha constatado inconstitucionalidad o ilegalidad. Ante esto, debe abstenerse de darle curso ordinario y proceder a representarlo, lo que se traduce en un oficio devolutorio fundado del Contralor, haciendo las observaciones o reparos pertinentes.

⁴⁵ Dictamen CGR N° 41.164 de 1968.

⁴⁶ RIVEROS, BEATRIZ: “La presunción de legalidad del acto administrativo: El artículo 3° de la Ley N° 19.880 de procedimientos Administrativos a la luz de la Constitución de 1980”, en Revista *Ius Publicum* N° 16, 2006, pp.117-124.

La Doctrina sostiene que la Toma de Razón es un control que viene a asegurar el principio de legalidad administrativa. Esto porque se presume válido y conforme al ordenamiento jurídico el acto del que ha tomado razón la CGR, mientras no se pruebe lo contrario, es decir, mientras no se acredite que el acto, a pesar de haber sido cursado, ha adolecido de algún vicio o irregularidad⁴⁷.

El artículo 99 de la Carta Fundamental, al regular la función de Toma de Razón, señala que ésta opera respecto de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría. De esto se sigue que pueden existir actos que también en conformidad a la ley no estén sometidos a este control. Es así como existen numerosos preceptos legales que eximen de este trámite a determinados sectores de la administración, como es el caso de la Ley de Municipalidades.

Por otra parte, el Contralor General tiene atribuciones para eximir de dicho trámite a los decretos y resoluciones que inciden en materias que, a su juicio no son esenciales. La principal y más frecuente fuente de exención está precisamente en las resoluciones por las cuales el Contralor ha hecho uso de esta facultad.

La resolución N° 520 de 1996, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la resolución N° 55 de 1992, es la que actualmente establece las materias que deben cumplir con este control preventivo. Esta resolución ha invertido la regla general prevista por el legislador, ya que no indica expresamente las materias exentas de Toma de Razón, sino que viene a disponer, por vía de excepción, las materias que por ser consideradas esenciales son sometidas a dicho examen. Es así como en su artículo 4° señala que siempre debe ingresar a Toma de Razón los decretos que sean firmados por el Presidente de la República, los reglamentos supremos y sus modificaciones y, además, los reglamentos y sus modificaciones firmados por los Jefes de Servicio, siempre que traten de materias sometidas a toma de razón.

1.2 EMISION DE DICTAMENES

Esta función de la CGR será objeto de análisis en el siguiente capítulo. Por ahora baste señalar que este control jurídico se traduce en la interpretación que realiza la CGR de las normas jurídicas aplicables a la Administración. Es expedido a solicitud de las autoridades administrativas, parlamentarias o judiciales, a petición de la persona afectada por una acción u omisión de la Administración o bien de oficio. Igualmente el Organismo Contralor suele impartir instrucciones que dirige a los servicios públicos con el fin de ilustrarlos sistemáticamente acerca de la forma en que deben aplicarse determinados preceptos jurídicos de especial interés.

⁴⁷ VARGAS, IRIS: *Toma de Razón Ambiental*, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2001, pp.33-40; FIAMMA, GUSTAVO: *Op. cit.*, p.191.

1.3 AUDITORIAS E INVESTIGACIONES ESPECIALES

Consiste en fiscalizaciones selectivas y a posteriori que realiza la CGR de las operaciones que ejecutan los organismos de la Administración del Estado, custodiando el respeto de los principios de legalidad y probidad administrativa y el resguardo del patrimonio público⁴⁸.

Mediante este control se efectúan diversas actividades destinadas a determinar el grado de acatamiento de las normas legales que regulan el funcionamiento de los servicios sujetos a fiscalización, entre las que se encuentran, la evaluación de los sistemas de control interno de los servicios y entidades públicas, el examen de las cuentas, la realización de pruebas de validación pertinentes y la verificación del funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley.

Si a partir de las tareas de investigación realizadas, tanto de oficio como a petición de la Cámara de Diputados o por denuncias, se verifican faltas administrativas, la CGR puede realizar investigaciones o sumarios administrativos que establezcan la responsabilidad disciplinaria y civil de los funcionarios administrativos. Sin embargo, el organismo contralor no tiene facultades sancionatorias, sino sólo se limita a proponer las medidas a las autoridades respectivas con competencia para decidir.

2. FACULTADES DE FISCALIZACION DE LA CGR EN MATERIA AMBIENTAL

Las competencias sobre fiscalización y control medioambiental son las facultades de que se encuentran investidos determinados entes públicos para verificar el grado de aplicación y acatamientos prácticos de la normativa dictada para la protección del medio ambiente⁴⁹.

Al igual que múltiples organismos que cuentan actualmente con facultades en materia ambiental, la CGR realiza diversas funciones en esta materia, lo cual adquiere gran relevancia por tener este órgano rango constitucional y ser el máximo fiscalizador de la Administración Pública que controla a su vez a los demás entes administrativos que poseen competencias de fiscalización ambiental.

Las principales funciones que realiza la CGR en materia ambiental son la Toma de Razón de los decretos y resoluciones de contenido ambiental, la emisión de dictámenes relativos a la normativa de carácter ambiental y las auditorias e investigaciones especiales, las que a continuación se analizan.

⁴⁸ VARGAS, IRIS: "Las funciones de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización ambiental con especial referencia a la Toma de Razón ambiental", en *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVII, 2006, semestre I, p.210.

⁴⁹ CONANA en VARGAS, IRIS: *Toma de Razón Ambiental*, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2001, p.95.

2.1. TOMA DE RAZON EN MATERIA AMBIENTAL

Se puede definir la Toma de Razón en materia ambiental como aquel control consistente en el análisis y pronunciamiento previo que efectúa la CGR respecto de la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones con contenido ambiental, emanados de los diversos organismos con competencias ambientales, que en conformidad a la ley deben someterse a este trámite y, sin el cual, el acto administrativo de que se trate no puede producir los efectos que le son propios⁵⁰.

De la definición se desprende que debe tratarse de actos con contenido ambiental. Estos son, por una parte, los actos administrativos cuyo contenido es exclusivamente de carácter ambiental y, por otra, aquellos que incluyen además del contenido ambiental otros contenidos no ambientales relacionados con las competencias propias del organismo que lo emite. En ambos casos, el control de juridicidad se extiende a todo el contenido del acto, debiendo observarse especialmente las normas constitucionales y legales de carácter ambiental⁵¹.

En este orden de ideas, procede la Toma de Razón de los actos administrativos con contenido ambiental en la medida que se trate de decretos supremos que contengan la firma del Presidente de la República y de los reglamentos supremos y sus modificaciones, o de reglamentos que traten materias sometidas a Toma de Razón y sus modificaciones, firmados por los Jefes de Servicios, de acuerdo a lo establecido en la resolución N° 520 de la CGR antes vista.

Además debe tratarse de decretos y resoluciones emanadas de organismos con competencia ambiental y estos son la CONAMA y los órganos que la conforman, vale decir, el Consejo Directivo, La Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo, las Comisiones Regionales. Enseguida están los Organismos del Estado que otorgan permisos o pronunciamientos ambientales. Igualmente, Las Municipalidades, las Gobernaciones Provinciales y los Gobiernos Regionales y todos los Ministerios, servicios públicos, órganos o instituciones creados para el cumplimiento de una función pública que posean atribuciones legales asociadas con la protección del medioambiente, la preservación de la naturaleza, el uso y manejo de algún recurso natural, y/o con la fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental⁵².

En este sentido, la CGR toma razón de actos administrativos que se encuentran fuera del marco de la Ley de Bases del Medio Ambiente, como es el caso del acto administrativo que aprueba los Planes Reguladores, lo que ha originado conflictos sobre la procedencia de una

⁵⁰ VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización ambiental con especial referencia a la Toma de Razón ambiental”, *Op. cit.*, 215.

⁵¹ *Ibid.*, p. 216.

⁵² VARGAS, IRIS: *Actas de la Primera sesión. La función de la Contraloría General de la República en materias ambientales*, centro de Derecho Ambiental, facultad de Derecho Universidad de Chile, 2006, pp. 2-3.

Declaración de Impacto Ambiental o de un Estudio de Impacto Ambiental para el ingreso al SEIA.

Sin embargo, es en el marco de la Ley N° 19.300 donde se ha desarrollado más fuertemente este control jurídico denominado Toma de Razón. Los actos que se contienen en dicha ley y que están sujetos a este control preventivo son, por una parte, aquellos mediante los cuales se expresan los instrumentos de gestión ambiental, como son los decretos supremos que establecen las normas primarias y secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que establecen normas de emisión, los decretos supremos que declaran zona saturada o latente y los decretos supremos que establecen planes de prevención o descontaminación. Por otra parte, se encuentran los reglamentos que la misma ley prevé para complementar sus disposiciones, siendo el principal el reglamento del SEIA.

Estos actos están sometidos a este trámite, porque la propia LBGMA exige que se materialicen mediante decreto supremo, por lo que, de acuerdo al artículo 10 inciso 5° de la LOCCGR y al artículo 4° de la Resolución N° 520 de la CGR, deben acogerse al examen previo de legalidad.

Durante la tramitación del Reglamento del SEIA, la CGR tuvo la oportunidad de precisar algunos aspectos relativos al alcance de la potestad legislativa y los límites de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República⁵³.

La Toma de Razón del primitivo Reglamento, contenido en el decreto N° 100 de 1996 del ministerio Secretaría General de la Presidencia, determinó que dicho cuerpo normativo fuera representado por el Organismo Contralor. Se representó la ilegalidad de diversas disposiciones por estimar que no se ajustaban a los artículos 10 y 11 de la ley N° 19.300, preceptos que establecen los casos en que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental deben someterse al SEIA y los factores que determinan la necesidad de elaborar un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental.

Las normas reglamentarias concernientes al artículo 10 de la ley fueron objeto de reparo por haberse establecido en ellas condiciones o exigencias diversas a las que la ley ha previsto para determinar los proyectos o actividades que deben someterse al SEIA. Se consideró, además, improcedente que se excluyera de la evaluación ambiental a determinados proyectos o actividades que conforme al citado artículo 10 están sometidas a esa evaluación. Asimismo, teniendo en consideración que los planes reguladores de acuerdo con la ley se encuentran sujetos a evaluación ambiental, objetó que el reglamento dispusiera que diversos planes de esta especie no se rigieran por el reglamento sobre impacto ambiental, sino por uno específico.

⁵³ REVECO, MARIO: *Op. cit.*, pp.118-121.

La CGR también hizo presente la ilegalidad del reglamento por fijarse elementos distintos a los que señala la ley, para precisar cuando debe hacerse un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental respecto de los proyectos o actividades sujetos a evaluación.

También fueron reparadas las disposiciones reglamentarias que importaban la fijación de normas de calidad ambiental sin sujeción al procedimiento que establece la ley N° 19.300.

Finalmente, se consideró improcedente que en el reglamento se otorgaran atribuciones a órganos públicos y que el Presidente de la República delegara en otras autoridades la potestad reglamentaria que directamente le concede la ley. También fueron objeto de reparo las normas a través de las cuales el Presidente de la República precisaba en el reglamento materias que la ley ha entregado a otras autoridades.

Los criterios en que se basó la CGR para representar al primitivo Reglamento del SEIA no son más que la confirmación de la supremacía que siempre debe mantener la ley sobre el reglamento de ejecución, por lo tanto, un texto normativo dictado para la adecuada aplicación de la ley, no puede modificarla. La actividad reglamentaria de ejecución siempre está subordinada, encausada y limitada por la norma legal. Además, el reglamento de ejecución se encuentra sujeto al límite propio de la potestad reglamentaria, esto es, no invadir el ámbito reservado al legislador.

Una vez subsanados los reparos, el Organismo Fiscalizador dio curso al decreto N° 30 del año 1997 del Ministerio Secretaría General de la presidencia, y acorde con el mandato contenido en el artículo 1° transitorio de la LBGMA, desde el momento de su publicación en el Diario Oficial el 3 de abril de ese año, puso en vigencia el Párrafo 2° del Título II de esa ley, relativo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El legislador ambiental ha dado gran importancia a las normas administrativas en que se expresan los instrumentos de gestión ambiental, puesto que ha entregado la competencia exclusiva al Presidente de la República, el que, a través del Ministerio respectivo, promulga los decretos en que se materializa dichos instrumentos⁵⁴.

La toma de razón de los actos administrativo de carácter ambiental se traduce en la revisión tanto del aspecto sustancial como formal a la luz del llamado bloque de la legalidad, dentro del cual se incluyen no sólo la Constitución y las leyes, sino también toda la normativa de contenido ambiental que pueda estar asociada con el respectivo acto administrativo que se analiza.

El acto administrativo debe ajustarse en primer lugar a la Constitución Política, pero no sólo a las normas básicas que guían este control jurídico, como son los artículos 6° y 7°, sino que

⁵⁴ VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización ambiental con especial referencia a la Toma de Razón ambiental”, *Op. cit.*, p.231.

fundamentalmente a las normas constitucionales referidas a la protección de los derechos fundamentales que se garantizan a todas las personas. Por tal razón, la CGR debe perseguir que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, pero también que las demás garantías constitucionales sean respetadas. Esto es de gran importancia toda vez que el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental autoriza expresamente al legislador para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. Esta idea la consagra el constituyente de manera específica en el Derecho de Propiedad, ya que conforme al artículo 19 N° 24 inciso 2° “la conservación del patrimonio ambiental” es un elemento integrante de la función social del derecho de propiedad, y en cuya virtud, la ley puede imponer limitaciones y obligaciones al ejercicio de este derecho.

En este sentido, la CGR debe controlar que los preceptos legales que se establezcan para regular o complementar la garantía constitucional señalada no afecten otros derechos fundamentales en su esencia, imponiendo condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 26 del artículo 19. Además debe velar porque ningún acto administrativo establezca dichas restricciones específicas ya que la Constitución es clara al prescribir que sólo la ley podrá establecerlas.

Por otra parte, la llamada Toma de Razón ambiental no sólo debe ser informada por los principios generales que rigen el control preventivo de legalidad, sino que exige además la integración en el principio de la juridicidad de los principios ambientales reconocidos por nuestro derecho ambiental. Es así como la CGR ha tenido especialmente presente el velar por el respeto del principio ambiental de la participación ciudadana, lo que se traduce no sólo en verificar el cumplimiento de las normas que tienden a hacerlo efectivo, sino que también en atender las consultas que sobre la tramitación de las normas entablen los particulares, lo que se ampara además en los principios de publicidad y transparencia⁵⁵.

En el ejercicio de la Toma de Razón igualmente se debe confrontar el acto administrativo de contenido ambiental, en cuanto acto particular, a las diversas normas de calidad y de emisión existentes, así como también a los planes de prevención o descontaminación, ya que éstos son actos generales con vigencia en todo el territorio nacional o en un lugar determinado. Asimismo, la CGR deberá velar por la correcta aplicación de las disposiciones relativas al SEIA, cuando corresponda.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 225-234.

2.2 FUNCIÓN DICTAMINADORA RESPECTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL

La Jurisprudencia administrativa realizada por la CGR en materia ambiental tiende a aclarar o fijar el sentido y alcance de las normas legales aplicables por los diversos organismos con competencias ambientales, uniformando los criterios y la interpretación e imponiendo instrucciones a los servicios. Esto tiene gran importancia dada la enorme cantidad de normativa ambiental vigente actualmente y a la existencia de una Ley de Bases sobre el Medio Ambiente⁵⁶.

La CGR, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 19.300, realizaba su función dictaminadora respecto de la dispersa normativa ambiental existente, pero fue, sin duda, con la dictación de esta ley que su labor interpretativa cobró mayor importancia, ya que dicha ley vino a fijar las bases generales para la protección del medio ambiente.

Diversas materias reguladas por la LBGMA han sido objeto de interpretación jurídica por parte de la CGR, las que se contienen en numerosos dictámenes, fijando, de este modo, criterios para la interpretación y aplicación de sus preceptos. Es así como se ha pronunciado sobre el régimen normativo de la LBGMA y su ámbito de aplicación, sobre las competencias ambientales y sobre cuestiones relacionadas con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En relación al SEIA, existen pronunciamientos sobre diversos aspectos, como la aplicación de la normativa que lo regula, los permisos ambientales sectoriales, los planes de seguimiento, la regularización de proyectos o actividades que no ingresaron oportunamente al SEIA, los recursos procedentes contra la resolución calificatoria ambiental, las competencias de la CONAMA y COREMAS, así como de algunas competencias sectoriales.⁵⁷

Igualmente, la labor dictaminadora realizada por la CGR se ha referido, entre otros temas, a la interpretación de diversos términos de gran importancia para la correcta aplicación del SEIA, así como a determinar la procedencia de ingreso de proyectos y actividades al SEIA y acerca de si dicho ingreso debe hacerse mediante Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, además de determinar las posibilidades de modificación de las resoluciones calificadorias ambientales. El análisis de los criterios que ha aplicado la Contraloría en relación a estas materias será objeto de un estudio profundo en el IV Capítulo de la presente investigación.

2.3 AUDITORIAS E INVESTIGACIONES ESPECIALES EN MATERIA AMBIENTAL

Se ha definido la auditoría ambiental como el examen de los procedimientos y labores de control que los organismos públicos están obligados a realizar, de acuerdo a la normativa

⁵⁶ VARGAS, IRIS: *Toma de Razón Ambiental*, Op. cit., p. 105.

⁵⁷ VARGAS, IRIS: "Las funciones de la Contraloría General de la República y la fiscalización medioambiental. Especial referencia a la función dictaminadora", en *Institucionalidad e instrumentos de gestión ambiental para Chile del Bicentenario*, Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental, Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 25 al 27 de octubre, 2006, pp.36-38.

existente, en relación con las actividades o proyectos por ejecutar o ejecutados, por entes públicos o privados, en materias que puedan afectar al medio ambiente⁵⁸.

El año 2005 la CGR, en virtud de la resolución exenta N° 181, estableció el Departamento del Medio Ambiente, perteneciente a la División de Auditoría Administrativa, cuyas principales funciones son:

- Realizar Auditorías de regularidad sobre materias medioambientales.
- Verificar el cumplimiento de las labores de fiscalización por parte de los órganos de la Administración del Estado, cuya normativa les obliga a efectuar acciones tendientes a conservar, proteger, controlar y evaluar el medio ambiente.
- Examinar el debido uso de los recursos entregados por el Estado a entidades públicas o privadas para la ejecución de programas de protección del medio ambiente.
- Atender las presentaciones que en materia ambiental sean asignadas a la División de Auditoría Administrativa, a la cual pertenece el Departamento del Medio Ambiente.

La CGR constantemente realiza actividades de fiscalización en terreno en materias medioambientales. A este respecto, en su Cuenta Pública del año 2006, informó que en el año de análisis se practicaron inspecciones a siete hospitales de la Región Metropolitana para observar el manejo de los Residuos Hospitalarios en la Región, orientada a verificar la labor de fiscalización efectuada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la región Metropolitana y el cumplimiento de la normativa e instrucciones vigente respecto del manejo de los mismos por parte de las instituciones de salud pública⁵⁹.

El examen efectuado permitió establecer que las instituciones hospitalarias no habían efectuado análisis que le permitieran calificar y cuantificar sus residuos y, en consecuencia, verificar si correspondía la presentación de Planes de Manejo de Residuos Peligrosos a la respectiva SEREMI de Salud, exigencia dispuesta por el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos⁶⁰. Además se constató que estas entidades desechaban residuos líquidos químicos de carácter peligroso en la red de alcantarillado, utilizando como único método de tratamiento la dilución, hecho que transgrede lo establecido en el artículo 7° del mismo decreto.

Es importante señalar, igualmente, que con motivo de la auditoría parcial efectuada al Estudio de Impacto Ambiental sobre “Proyecto Integral de desarrollo”, tranque de relaves “El Mauro”, la CGR llegó a la conclusión que carece de facultades para paralizar un proyecto que ha sido sometido a Evaluación de Impacto Ambiental y que ha sido calificado ambientalmente de acuerdo con un procedimiento reglado por la Ley de Bases del Medio ambiente y su Reglamento.

⁵⁸ Material de trabajo del Comité Asesor en Materias Ambientales de la Contraloría General de la república.

⁵⁹ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: *Cuenta pública*, 2006.

⁶⁰ Artículo N° 25, D.S. N° 148 de 2003, Ministerio de Salud

Señala que corresponde a la administración activa calificar técnicamente la eficiencia de las medidas contempladas en los planes aprobados mediante la resolución de calificación ambiental⁶¹.

La fiscalización ambiental abarca aspectos ambientales en áreas tan diversas como las siguientes⁶²:

- Área de obras de la Dirección de vialidad del Ministerio de Obras Públicas: incluye todo lo referido al manejo y transporte de materiales tóxicos y peligrosos, al resguardo de cursos de agua, a la protección de recursos naturales (flora y fauna), a la recuperación de la vegetación, a los restos históricos y arqueológicos, entre otros aspectos.
- Sector agrícola y forestal: Contempla el control de corta de bosque nativo y de planes de manejo relacionados con bonificación forestal (D.L. N° 701 de 1974), control de corta ilegal de alerce, cumplimiento de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre, control de barreras sanitarias, caza de especies protegidas en áreas silvestres protegidas y control de trabajos realizados en dichas áreas.
- Sector de bienes nacionales: la venta y arriendo de predios fiscales y el cumplimiento de las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.
- Sector minería: control de emisión de anhídrido sulfuroso y material particulado en fundiciones de empresas del Estado, materia en la cual se tienen presente las normas que reglamentan el funcionamiento de establecimientos emisores de anhídrido sulfuroso, material particulado y arsénico.
- Sector salud: control del funcionamiento de vertederos de basura y del sistema de monitoreo de contaminación atmosférica en la Región Metropolitana.

Como se señaló anteriormente, la CGR no posee facultades para imponer sanciones. Su labor se limita sólo a proponer a las autoridades competentes las medidas a adoptar frente a las infracciones cometidas.

En este sentido, resulta interesante mencionar la auditoría realizada el año pasado a la COREMA de la Región del Maule. En razón de la denuncia formulada por la Cámara de Diputados, se constató que la COREMA de la Región del Maule, para la ejecución de los Programas Códigos BIP N° 21190971-0 y 2019411-0, pagó como cuota contado, al momento de la firma del contrato, el 50% del precio pactado por la prestación de servicios, sin exigir garantías

⁶¹ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: *Cuenta pública*, 2006.

⁶² VARGAS, IRIS: *Toma de Razón Ambiental*, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2001, p.101.

por la entrega de esos fondos, vulnerando lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y los artículos 31 y 68 al 73 del reglamento del referido cuerpo legal. Se constató además que el ex Director Regional de la CONAMA efectuó envíos de carácter personal a la ciudad de Santiago, con cargo a los servicios prestados por la empresa ChileExpress a dicha Entidad Pública.

Por los motivos señalados, la CGR ordenó a dicha COREMA incoar un procedimiento sumarial, con el objeto de determinar las responsabilidades funcionarias involucradas, no obstante el alejamiento, por renuncia voluntaria, del aludido ex Director Regional del Maule de CONAMA⁶³.

⁶³ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: *Cuenta pública*, 2006.

CAPITULO III FUNCION DE INTERPRETACION JURIDICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La jurisprudencia propiamente administrativa -siguiendo la clasificación de Enrique Silva Cimma, quien distingue entre la contenciosa y la propiamente administrativa o no contenciosa- es la que nace de aquella función que tiene por objeto la interpretación de la ley y que emana de las autoridades u organismos a quienes el legislador otorga la atribución de ejecutar el acto administrativo o de resolver sin forma de juicio⁶⁴.

La más importante es la realizada por la Contraloría, a través de dictámenes en virtud de los cuales interpreta las normas jurídicas aplicables a la Administración, entre las cuales se encuentran, ciertamente, las normas jurídicas de carácter ambiental vigentes.

Tales pronunciamientos absuelven consultas de diversos organismos o autoridades públicas, aunque también pueden emitirse de oficio, lo que ocurre generalmente cuando se trata de instrucciones, y tienen por objeto aclarar el alcance de las normas aplicables a la Administración y dar a conocer el criterio que debe orientar a los servicios en el ejercicio de sus funciones conforme a la normativa pertinente.

Si bien los particulares y funcionarios también pueden solicitar informes jurídicos, ello sólo es viable cuando sus presentaciones se refieran a asuntos en que se haya producido una resolución denegatoria o se omitiera o dilatará una decisión por la autoridad administrativa, habiéndolo requerido el interesado⁶⁵. De manera que sólo en tal evento podría absolverse una consulta jurídica en materia de medio ambiente por los particulares interesados, debiendo abstenerse de emitir pronunciamiento si no se cumplen tales supuestos.

Diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la CGR le entregan a este organismo la facultad de emitir dictámenes. El artículo 6 señala que le corresponde informar sobre diversas materias vinculadas al Estatuto Administrativo y al funcionamiento de los servicios para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen, y sobre cualquier otro asunto vinculado con la inversión o compromiso de fondos públicos. Por su parte, el artículo 9 dispone que es obligación del Contralor emitir por escrito su informe a petición de cualquier Jefe de Oficina o Servicio sobre todas las materias de su competencia, los cuales serán obligatorios.

Los informes que emanan de la Contraloría como consecuencia de dichas facultades han recibido la denominación de dictámenes.

⁶⁴ SILVA CIMMA, ENRIQUE: *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*, Editorial Jurídica de Chile, 1992, pp. 268-273.

⁶⁵ Dictamen CGR, N° 20.032 de 1999.

Igualmente, existe una importante labor interpretativa en la función de control preventivo de los actos administrativos, la que muchas veces se contiene en pronunciamientos expresos, entendiéndose oficios devolutorios u oficios que cursan actos administrativos con alcance, los que conforman verdaderos dictámenes⁶⁶.

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DICTAMENES

Ha sido con ocasión de la interposición de recursos de protección donde ha surgido con más fuerza la discusión sobre la naturaleza jurídica de estos actos emitidos por la Contraloría.

El organismo contralor, y el Consejo de Defensa del Estado que la representa judicialmente, han sostenido que: “un informe en derecho o dictamen no constituye una declaración de voluntad, una decisión ejecutoria (...), ya que no es un acto susceptible de afectar de manera alguna la esfera subjetiva de una persona, en su condición de acto interpretativo de la ley, pues, no obstante su obligatoriedad tipificadora de jurisprudencia administrativa, un dictamen sólo fija el sentido y alcance de la norma administrativa”⁶⁷. Por lo tanto, de acuerdo a esta interpretación, los dictámenes no son recurribles, precisamente por no tener la calidad de acto administrativo.

Del mismo modo lo entendieron, en un primer momento, nuestros Tribunales de Justicia, quienes sostenían que los dictámenes eran la manifestación de la opinión del Contralor sobre la cuestión o materia consultada⁶⁸, sólo un parecer del funcionario que lo emitió⁶⁹, una opinión fundamentada en razones de hecho y de derecho que carecen de fuerza resolutive⁷⁰.

Sin embargo, frente a esta posición, existe un sector de la doctrina nacional que sostiene que los dictámenes de la CGR constituyen verdaderos actos administrativos. Así, Manuel Daniel Argandoña sostiene que a diferencia de los dictámenes que emiten diversos órganos competentes que contienen informes y opiniones técnico-jurídicos preparatorias de la voluntad administrativa, en los actos que emite la CGR no hay una función consultiva, propiamente tal, sino una función contralora llamada a cautelar el ordenamiento jurídico mediante dictámenes vinculantes que tienen la virtualidad de pronunciarse en materias que comprometen derechos, deberes, atribuciones y situaciones, todo lo cual exorbita el concepto de mero acto de asesoría. Por tal razón, son verdaderos actos administrativos, pues entraña una declaración de voluntad de un órgano competente para emitirlo y que unilateral e imperativamente producen por sí mismos

⁶⁶ Oficio CGR, N° 26.753 de 2001.

⁶⁷ Dictamen CGR, N° 57.691 de 1977; 72.213 de 1977; 31.198 de 1978.

⁶⁸ SCA Santiago, 21/10/1977.

⁶⁹ SCS, 7/08/1978.

⁷⁰ SCA Santiago, 15/04/1981.

efectos jurídicos directos, que no sólo afectan a la administración, sino que se producen o pueden producirse de suyo en la esfera subjetiva de terceros⁷¹.

En este mismo sentido, Soto Kloss señala que los dictámenes de La CGR son verdaderas declaraciones de voluntad, productoras de efectos jurídicos directos, tanto para la Administración como para los sujetos privados relacionados con ella y sin que sea necesaria ninguna actividad material o jurídica posterior para darles eficacia⁷².

Al fijar el sentido y alcance de la norma –en opinión de Soto Kloss- la Contraloría decide o dictamina sobre derechos y obligaciones de funcionarios o administrados, mediante un pronunciamiento obligatorio y vinculante⁷³. Por lo tanto, si bien es cierto que el dictamen sólo fija el sentido y alcance de la norma, al hacerlo emite una declaración de voluntad, cuyos efectos imperativos se producen por el sólo hecho de emitirse, y sobre la cual no podrá resolverse en contrario por ningún órgano administrativo.

Pareciera que con la dictación de la Ley N° 19.880 queda claro que los dictámenes de la CGR son actos administrativos, ya que expresamente incluye en el inciso 6° del artículo 3° a los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento como acto administrativo. Por lo tanto, a partir de la dictación de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya no interesa si los dictámenes producen o no efectos jurídicos de acuerdo al concepto mismo, o si son o no declaraciones de voluntad. Ahora son actos administrativos de todas maneras⁷⁴.

La ley efectivamente es clara en su inciso 6° del artículo 3° al incluir en el concepto de acto administrativo a los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento, sin embargo, consideramos que no participan de esta naturaleza los dictámenes de la CGR, puesto que no cumplen una función simplemente consultiva, que sería lo que consagra este inciso, sino que constituyen declaraciones de voluntad. Por lo tanto, quedarían incluidos en el inciso 1° del artículo 3° que señala: “Para los efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”.

El determinar la naturaleza jurídica de los dictámenes es de suma importancia, ya que si se acepta que pertenecen a la categoría de acto administrativo, se le aplicarían todos los aspectos

⁷¹ DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL: “Control Jurisdiccional sobre las decisiones de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Público*, N° 29-30, enero-diciembre 1981, pp. 246-263.

⁷² SOTO KLOSS, EDUARDO: *El Recurso de Protección. Orígenes, doctrina y jurisprudencia*, Editorial Jurídica de Chile, 1982, pp. 376-382.

⁷³ *Ibidem*, p. 381.

⁷⁴ PIERRY ARRAU, PEDRO: “Concepto de acto administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho*, CDE, agosto 2005, N° 13, p. 78.

procesales y recursos administrativos contenidos en la LBPA y los recursos contenciosos administrativos que en Chile, por la vía ordinaria o de protección, puedan intentarse⁷⁵.

2. VALOR Y FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DE LA CGR.

El artículo 6 inciso final de la ley 10.336 señala que “(...) sólo las decisiones y dictámenes de la CGR serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere el artículo 1”.

El artículo 9, después de indicar que los dictámenes pueden ser evacuados de oficio por el Contralor o a petición de cualquier jefe de oficina o de Servicio, en el inciso 6 dispone que “estos informes serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran”.

Por su parte, el artículo 19 añade: “Los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría que no tienen o no tengan a su cargo defensa judicial, quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observados por esos funcionarios (...)”.

El tenor de estas disposiciones es claro: los dictámenes de Contraloría son obligatorios para la Administración del Estado, es decir, son actos unilaterales dotados de imperatividad y que no sólo tienen fuerza vinculante respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren, sino que su alcance es mucho mayor, ya que deben aplicarse siempre que se presente la situación que describen.

Iván Aróstica sostiene que de esta fuerza vinculante y obligatoria -que le viene directamente de la ley- se desprende que no le es posible a la Administración resolver un asunto alejándose de un criterio contenido en un dictamen, puesto que la norma interpretada y el dictamen interpretativo constituyen un todo obligatorio para sus funcionarios. Por lo tanto, su inobservancia representa una conducta contraria a derecho, pues infringe tanto la ley 10.336, en sus artículos 6, 9 y 19, como la propia ley interpretada, lo que se sanciona con la nulidad del acto de acuerdo a l artículo 7 de la Constitución⁷⁶.

Esta fuerza vinculante de los dictámenes de la CGR –como señala Rodrigo Céspedes- es manifestación del principio de la Obligatoriedad de los Precedentes Administrativos⁷⁷, que es

⁷⁵ *Ibidem*, p. 79.

⁷⁶ ARÓSTICA, IVAN: “Notas sobre los Dictámenes de la Contraloría General de la República”, en *XX Jornadas de chilenas de Derecho Público*, Universidad de Valparaíso, 1990, p. 545.

⁷⁷ CESPEDES, RODRIGO: “La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa”, en *Revista Chilena de Derecho*, V. 28 N° 1, 2001, pp.149-159.

consecuencia, a su vez, del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad o prohibición de actuar en forma arbitraria y consiste en que la Administración se encuentra obligada jurídicamente a decidir de igual manera las situaciones análogas, de tal manera que si modifica su modo de decidir sin que exista razón jurídica alguna suficiente, justificada y razonable para alterar, variar o modificar sus precedentes decisiones incurre de inmediato en una diferencia arbitraria.

Como expresa Soto Kloss: “(...) tratar a iguales de forma desigual es la expresión más típica de lo injusto, desde que lo justo se especifica precisamente por dar a cada cual lo suyo, y si lo suyo de cada cual es lo mismo resulta enteramente improcedente en Derecho, e inicu per se, darles algo distinto”⁷⁸.

3 LIMITES A LA INTERPRETACION DE LA CGR

3.1 MATERIAS DE NATURALEZA LITIGIOSA O QUE ESTEN SOMETIDOS A LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Esta limitación, fundada en el principio de coordinación que debe existir entre las autoridades estatales, se encuentra recogida en el Artículo 6 inciso 3° de la LOCGR que señala: “La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”.

La Contraloría ha señalado que son litigiosos por naturaleza aquellos asuntos en que se plantea una controversia entre la Administración y un particular que en lo sustantivo no concierne a la aplicación de las normas de derecho público, o al ejercicio de potestades públicas, pues estas últimas son materias que el ordenamiento jurídico ha radicado en forma indiscutible en el ámbito de las atribuciones de la Contraloría⁷⁹.

A este respecto, Iris Vargas considera que ante un determinado asunto relacionado con la aplicación o interpretación de la normativa referente al SEIA, el órgano contralor tiene atribuciones para dictaminar acerca de éstas aún cuando exista disputa sobre el alcance de las normas entre la autoridad ambiental competente y los particulares, ya que dicha normativa es precisamente de aquella que concierne a la aplicación de las normas de derecho público, o al ejercicio de potestades públicas, cuyas materias son de competencia de la Contraloría. Esto

⁷⁸ SOTO KLOSS, EDUARDO: “Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 26 N° 2, 1999, p.402.

⁷⁹ Dictamen CGR N° 24.343 de 2006.

siempre, claro está, que el caso específico no esté sometido al conocimiento de los Tribunales de Justicia⁸⁰.

3.2 ASPECTOS DE MERITO

El artículo 21 B de la LOCGR señala: “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

La norma es clara en su sentido y fue recientemente incorporada con el objeto de establecer un control en el ejercicio de la función de legalidad que ejerce la Contraloría.

Esta disposición hay que relacionarla con el artículo 52 de la ley de Administración Financiera del Estado⁸¹ que remite a la propia administración activa “la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos”.

3.3 MATERIAS TECNICAS DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION ACTIVA

Esta limitación no se encuentra contemplada en ninguna disposición de la LOCGR, sin embargo, emanaría de la propia Constitución que contempla un sistema de distribución de poderes públicos que lleva consigo reservas institucionales.

La Constitución define en su artículo 38 inciso 1° a la Administración pública como un conjunto de expertos sometidos a ciertas reglas técnicas, esto supone que la Administración en general aplica las políticas públicas definidas por el parlamento. Por lo tanto, si la Administración activa es la experta, que aplica las políticas públicas definidas por el parlamento, es a ella a quien le corresponde las competencias de interpretar técnicamente estas leyes⁸².

Por otra parte, teniendo en consideración el carácter vinculante que poseen los dictámenes de la CGR, el interpretar materias de carácter técnico que competen a la administración activa, transforma a la Contraloría en una especie de coadministrador. Es más, tal como lo señala Enrique Silva Cimma, “si no hay acuerdo entre uno y otro –refiriéndose a la

⁸⁰ VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República y la fiscalización medioambiental. Especial referencia a la función dictaminadora”, *Op. cit.*, p. 35.

⁸¹ D.L. 1263 de 1975.

⁸² CORDERO, LUIS: “La función de la Contraloría General de la República y la Fiscalización ambiental”, en *Actas de la Primera Sesión. La función de la Contraloría General de la República en materias ambientales*, 2006, pp. 8-11.

Administración y a la Contraloría- en la práctica quien pasa realmente a administrar es el órgano de control, lo que subvierte la realidad y racionalidad de todo el sistema administrativo”⁸³.

En una reciente sentencia, la Corte Suprema se refirió a este límite de la función dictaminadora en un caso análogo. Al respecto señaló: “Que no parece adecuado pensar que el órgano contralor pueda entrar a calificar la legalidad de fondo de todos los asuntos que pasan por su revisión, pues ello lo transformaría en un supra organismo que tendría siempre la última decisión sobre cualquier materia vinculada al derecho público, aun cuando estuvieren involucrados intereses de particulares. Ello no puede ser así, ya que la ley ha creado, en los diversos sectores del quehacer nacional, instituciones con específicas funciones y atribuciones en relación con cada ámbito, a fin de cumplir con determinadas labores o tareas que son especializadas para cada uno (...).Que un parecer contrario al expresado conduciría a un estado de incerteza jurídica, con fuerte impacto en lo económico, puesto que siempre estaría latente la posibilidad de que, frente a determinada actuación de algún instituto u órgano de la administración del Estado, cualquier persona que se sintiere afectada o que incluso invocara derechos genéricos, podría recurrir a la Contraloría General de la República, la que tendría la última palabra en todos los casos en que interviniera, como ya se adelantó, y por razones no sólo de forma, sino que también sustantivas, de tal suerte que los particulares nunca tendrían la posibilidad de concretar asuntos o negocios cuya autorización dependa de alguna autoridad administrativa, en tanto dicha entidad de control no se pronunciare sobre cada uno de tales asuntos. Ello incluso podría obligar a quienes quisieren hacer uso de algún beneficio o autorización concedida por cualquier entidad administrativa a indagar, de modo previo a la concreción de cualquier obra o negocio, el parecer del órgano contralor, lo cual no parece pertinente, porque ello importaría extender el control burocrático de dicha institución a niveles jurídicamente insoportables”⁸⁴.

La Contraloría, a través de la emisión de dictámenes, constantemente se pronuncia sobre materias que corresponde decidir exclusivamente a la CONAMA o COREMA, según el caso, por ser estos los órganos especializados a los cuales les corresponde la administración del SEIA, por disposición expresa de la LBGMA. Esta actuación de la Contraloría constituye una extralimitación de su función de control de legalidad, pues, si bien “tiene facultades para pronunciarse sobre consultas de particulares, no puede realizar una acción invasiva de las atribuciones de otros órganos de la Administración del Estado” -como lo reconoce nuestro máximo tribunal⁸⁵.

⁸³ SILVA CIMMA, EDUARDO: *El control público*, Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 77.

⁸⁴ SCS, rol 2008-2007, 10/07/2007.

⁸⁵ *Ibidem*.

La Corte Suprema señala que la facultad de atender presentaciones de particulares ha devenido, en la práctica, en la circunstancia de que la solicitud de quienes las formulan ha pasado a ser una especie de requerimiento, reclamo o incluso demanda, pues bajo el pretexto de ejercer tal facultad, la Contraloría pone en movimiento una actividad destinada a revisar y dejar sin efecto, en algunos casos, ciertamente, actos jurídicos en los que la ley ni siquiera prevé su intervención. Lo anterior es propio de la jurisdicción y no de un órgano contralor⁸⁶.

Aceptar que la contraloría intervenga en materias técnicas que corresponden a órganos especializados de la administración importaría que la normativa de fondo y los procedimientos quedarían expuestos a una constante relativización, lo que resulta incompatible con una actividad regulada, ya que –como señala la Corte- “la existencia de tales procedimientos garantiza que las decisiones de la autoridad se adopten con la transparencia y publicidad que requieren las actuaciones administrativas, particularmente cuando tienen impactos económicos”⁸⁷.

Por lo tanto, no es propio de la labor dictaminadora que le corresponde a la Contraloría determinar una materia de carecer técnico, debiendo abstenerse de pronunciarse sobre la materia⁸⁸.

4 EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

4.1 DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN

Dentro de la Administración, la interpretación de la Contraloría es de obligatoriedad general, de tal manera que en sede administrativa no podrá jurídicamente producirse una decisión distinta a la del órgano contralor, cuando éste se pronuncia por la vía del dictamen en las materias que le son propias.

Por esta razón, Enrique Silva Cimma señala que la interpretación que realiza la Contraloría tiene administrativamente un carácter mucho más amplio que la interpretación judicial, ya que, mientras las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren, las decisiones y dictámenes de la CGR, además de constituir la última instancia interpretativa para la Administración, tienen una validez general más allá del caso específico en que fueron pronunciadas⁸⁹.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ CUBILLOS, GONZALO: “La función de la Contraloría General de la República y la Fiscalización ambiental”, *Op. Cit.*, p11-14.

⁸⁹ DUCCI, CARLOS: *Interpretación Jurídica*, Editorial Jurídica de Chile, 1997, p.166.

4.2 FUERA DE LA ADMINISTRACION. SITUACION DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS DICTAMENES DE LA CGR

Ante la dictación de un dictamen de la CGR es posible que personas ajenas a la Administración se sientan afectadas por la interpretación contenida en él. De allí surge la interrogante de si es posible su ataque a través de un recurso de protección o por medio de otras vías jurisdiccionales.

La doctrina que es generalmente aceptada en nuestro país señala que son recurribles sólo aquellos actos que producen efectos jurídicos inmediatos respecto de los administrados, pero no aquellos que constituyen meros actos preparatorios de una decisión terminal y cuyos efectos jurídicos no se producen, por tanto, directamente para los terceros⁹⁰.

Contraloría desde un principio ha pretendido sustraerse a la revisión judicial, manifestando que sus dictámenes traducen simplemente una mera opinión del Contralor, sin que constituyan una manifestación de voluntad o decisión ejecutoria⁹¹ y que al emitirlos ha hecho uso de sus atribuciones constitucionales y legales, no pudiendo tachárselos de ilegales o arbitrarios⁹².

Ya se ha dejado establecido que esta tesis de la Contraloría no es correcta, pues los dictámenes son verdaderos actos administrativos que tienen la virtud de producir efectos por sí mismos en la esfera jurídica de los administrados, pudiendo causar agravio en los derechos de las personas.

La posición de la Contraloría, fundamentada principalmente en su autonomía constitucional, no se concilia con un Estado de Derecho que no admite actos o resoluciones públicas exentas de control judicial. Además el derecho constitucional a la acción que le asiste a los ciudadanos, la plenitud jurisprudencial de los tribunales y el reconocimiento expreso del artículo 38 inciso 2º⁹³ y del artículo 2 de la ley 18.575⁹⁴, hacen que aquellos dictámenes que puedan afectar la esfera jurídica de particulares puedan ser impugnados ante los tribunales ordinarios de justicia.

De esta forma, igualmente, es procedente el Recurso de Protección si se reúnen los requisitos que dispone el artículo 20 de la Constitución, ya que constituyen actos administrativos unilaterales e imperativos emanados de un órgano competente y que producen, por sí mismos,

⁹⁰ DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL: *Op. cit.*, p. 240.

⁹¹ Dictamen CGR N° 57.691 y 72.213 de 1977; 6.729 de 1979.

⁹² Dictamen CGR N° 6.729 de 1979; 1.102 de 1982; 15.607 de 1986; 4.165, 6.017 y 22.458 de 1987; 15.566 y 31.911 de 1989; y 461 de 1990.

⁹³ Artículo 38 inciso 2º: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

⁹⁴ La ley 18.575, junto con incluir en su artículo 1º a la CGR dentro del concepto “Administración del Estado”, establece en el artículo 2º que “Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”

efectos jurídicos en los administrados, por sus caracteres de obligatoriedad y vincularidad. Por lo tanto, pueden producir amenaza, perturbación o privación del legítimo ejercicio de derechos protegidos. Por otra parte, la CGR no está excluida, en su calidad de autoridad u órgano contralor, de ser calificada como sujeto pasivo del recurso.

En este sentido lo ha entendido en el último tiempo la jurisprudencia judicial que ha señalado: “Que tampoco es efectivo que no pueda recurrirse de protección en contra de un dictamen de la Contraloría, porque ésta los emite de acuerdo con sus facultades. En efecto, aunque al emitir un dictamen, la Contraloría lo hace dentro de sus atribuciones y aun de sus obligaciones, en la forma que no puede considerarse este acto arbitrario o ilegal, pero su contenido puede serlo y, al igual que una resolución pronunciada por un juez competente, pero contrariando una disposición legal, puede y debe ser enmendada por la autoridad superior, así un dictamen de la Contraloría, en un caso similar, puede ser corregido por la autoridad judicial competente, en este caso la Corte de Apelaciones respectiva”⁹⁵.

⁹⁵ SCA Santiago, 16/01/1989, en Gaceta Jurídica N° 103, 1989, pp. 37-47.

CAPITULO IV ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CGR EN MATERIA AMBIENTAL

1 SENTIDO DADO AL TERMINO “EJECUCION” DE PROYECTOS O ACTIVIDADES EN EL MARCO DEL SEIA

La CGR ha interpretado diversos conceptos de gran importancia para la correcta aplicación del SEIA, entre los cuales se encuentra el concepto de “ejecución” contenido en el artículo 8 inciso 1° de la ley N° 19.300, el cual señala: “Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley”.

Para estos efectos la CGR en diversos dictámenes⁹⁶ ha entendido que la ejecución a que alude el citado artículo 8° se refiere a la ejecución material del respectivo proyecto o actividad. De esta manera, lo que ingresa al SEIA es la ejecución material de la obra, programa o actividad respectiva, única etapa susceptible de ser evaluada ambientalmente⁹⁷.

Esta interpretación contenida en la jurisprudencia administrativa de la CGR se ha visto corroborada por la definición de “ejecución de proyecto o actividad” incorporada al Reglamento del SEIA, el cual señala en su artículo 2 letra b) que debe entenderse por tal: “la realización de obras, acciones o medidas contenidas en un proyecto o actividad, y la adopción de medidas tendientes a materializar uno o más de sus fases de construcción, aplicación u operación, y cierre y/o abandono”.

En concordancia con esta interpretación es que el organismo contralor ha dispuesto que los decretos que otorgan concesiones eléctricas no deben someterse al SEIA por no constituir actos de ejecución material, por lo tanto, no cabe exigir como requisito previo a su dictación la calificación ambiental favorable por parte de la CONAMA o COREMA, sin perjuicio de que antes de la ejecución material del proyecto se deba cumplir con todas las obligaciones que le impone el ordenamiento jurídico vigente, incluidas, por cierto, aquellas reguladas por la ley 19.300 y su reglamento⁹⁸. Lo mismo ha señalado respecto de los actos que otorgan permisos de edificación, ya que, atendida su naturaleza, no puede considerarse como ejecución material o realización del proyecto pertinente⁹⁹.

Sin embargo, esta interpretación no ha sido uniforme, puesto que en los Dictámenes N° 17.054 y 26.331, ambos de 2004, la CGR ha dispuesto que antes de otorgarse una concesión –en

⁹⁶ Dictámenes CGR N° 40.638 de 1997, 31.575 de 2000, 26.385 de 2001, 26.753 de 2001, 27.288 de 2001, 29.143 de 2006, 8.022 de 2007.

⁹⁷ Dictamen CGR N° 8.022 de 2007.

⁹⁸ Dictamen CGR N° 40.638 de 1997.

⁹⁹ Dictamen CGR N° 31.575 de 2000.

estos casos acuícola- debe someterse el proyecto o actividad al SEIA. El ente contralor no se refiere a si las concesiones constituyen ejecución para efectos del ingreso al SEIA, sino que analiza directamente el proyecto que se realizará.

Con posterioridad, en el año 2007, la Contraloría nuevamente vuelve a la interpretación de que la obligación de someterse al SEIA es un imperativo que no rige para la dictación del respectivo acto administrativo que contiene una concesión –sea definitiva o provisoria- puesto que no implica ejecución material de un determinado proyecto o actividad¹⁰⁰.

Ciertamente en esta materia hay un rotundo cambio en la jurisprudencia administrativa de la CGR que no ha sido justificado lo que constituye una grave transgresión a la fuerza vinculante que le otorga la LOCGR a sus dictámenes.

Consideramos importante señalar el Dictamen N° 8.922 de 2000 –reiterado en el dictamen N° 7.634 de 2007- en el cual el Organismo Contralor se pronuncia sobre los estudios y declaraciones de impacto ambiental presentados después de la ejecución del proyecto o actividad. Al respecto señala que la CONAMA y COREMAS, según corresponda, deben calificar los estudios y declaraciones de impacto ambiental aún cuando se presenten después del inicio de los proyectos y actividades de que se trata, y los interesados tienen que cumplir lo que en definitiva se resuelva al respecto. Ello porque de la Ley 19.300 y del principio de juridicidad que rige a la Administración, aparece que los aludidos organismos se encuentran obligados a calificar los estudios y declaraciones de impacto ambiental relativos a proyectos y actividades sometidos al SEIA. Si bien la presentación de los estudios y declaraciones a la autoridad después de empezado los proyectos y actividades a que se refieren significa infringir los artículos 8 y 9 de la citada ley, que disponen que los proyectos y actividades sujetos al sistema aludido sólo pueden ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, no resulta menos cierto que ese incumplimiento únicamente afecta la responsabilidad del interesado.

2 SENTIDO DADO AL TERMINO “MODIFICACION” DE PROYECTOS O ACTIVIDADES EN EL MARCO DEL SEIA.

Este concepto está contenido igualmente en el artículo 8 inciso 1° de la ley N° 19.300, con lo que queda claro que debe someterse al SEIA no sólo la ejecución de los proyectos o actividades, sino también sus modificaciones.

El Reglamento del SEIA en su artículo 2 letra d) define como modificación de proyectos o actividades: “La realización de obras, acciones o medidas tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad ya ejecutado, de modo tal que éste sufra cambios de consideración”.

¹⁰⁰ Dictamen N° 8.022 de 2007.

La Contraloría estimó necesario emitir un pronunciamiento¹⁰¹ sobre la interpretación que debe darse a la expresión “cambios de consideración” que utiliza la definición dada por el reglamento citado, lo que es de suma importancia ya que sólo deben someterse a evaluación de impacto ambiental aquellas modificaciones de proyectos o actividades que correspondan al concepto definido al efecto.

La CGR reconoce que corresponde a la autoridad ambiental la interpretación de dicho concepto jurídico indeterminado, razón por la cual requirió informe sobre la materia a la CONAMA, la que mediante Oficio N° 42.925 de 2004 señaló, en primer término, que para ingresar una modificación de proyecto o actividad al SEIA, los referidos “cambios de consideración” deben decir relación con la calificación ambiental o con los efectos ambientales del proyecto. De modo tal que, en su opinión, las obras de mantención, conservación, rectificación, reconstitución, reposición, renovación o cualesquiera otras obras que no provoquen impactos ambientales adversos, no constituyen una modificación de proyecto sometido a evaluación ambiental.

En segundo lugar señaló los criterios a tener en cuenta para determinar si se está frente a un cambio de consideración, los cuales son:

- a) Que la modificación del proyecto sea tal que importe, por sí misma, uno de aquellos proyectos que deben ingresar al sistema conforme al artículo 10° de Ley N° 19.300 o un proyecto listado en el artículo 3° del reglamento.
- b) Que implique un cambio en las características esenciales o en la naturaleza del proyecto o actividad.
- c) Que la modificación afecte a la línea de base o al área de influencia del proyecto o actividad, y
- d) Que genere nuevos impactos ambientales distintos del proyecto o actividad original.

La Contraloría está de acuerdo con los criterios otorgados por la CONAMA, pero aclara que para que sea jurídicamente procedente la aplicación que la CONAMA o COREMA, en su caso, hagan de la expresión, es necesario, por una parte, que ella se funde en unos criterios objetivos que digan relación con la naturaleza y los principios inspiradores del procedimiento de evaluación ambiental y, por la otra, que su aplicación a un caso concreto se encuentre fundada en los correspondientes antecedentes y circunstancias de hecho que sirvan al efecto.

¹⁰¹ Dictamen N° 27.856 de 2005.

3 JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA PROCEDENCIA DE INGRESO DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES AL SEIA

Existen numerosos dictámenes de la Contraloría que se refieren a la procedencia del ingreso al SEIA de proyectos o actividades. Del análisis de todos los pronunciamientos realizados sobre esta materia es posible observar dos posturas:

Por una parte, la CGR, atendiendo consultas, constantemente resuelve para el caso concreto que se le presenta si el proyecto o actividad en cuestión debe o no ingresar al SEIA. Así lo demuestran los dictámenes N° 41.084 y 28.804 de 1998, 17.054 y 19.726 de 2004, 27.856 de 2005, 12.108 y 36.396 de 2006.

Sin embargo, existe otra posición de la Contraloría que encontramos en los dictámenes N° 12.176 de 1999, 48.629 de 2004 y 29.343 de 2006, la cual consiste en el reconocimiento expreso de la facultad de la CONAMA o COREMA, según corresponda, para determinar el ingreso de proyectos o actividades al SEIA, por ser estas comisiones las encargadas de su administración. De este modo, ha señalado que: "corresponde a la CONAMA o COREMA, en su caso, la administración del SEIA, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, atribución que faculta a dichas autoridades para resolver, en caso de duda, y conforme al ordenamiento, si el proyecto o actividad de que se trata se encuentra sometido al SEIA".

Lamentablemente este criterio es totalmente minoritario, pues la Contraloría constantemente resuelve en el caso concreto que se le presenta si el proyecto o actividad debe ingresar al SEIA, lo que consideramos un error, pues el hacerlo la transforma en la administradora del sistema, lo que vulnera la ley de Bases del Medio Ambiente, la cual ha entregado expresamente a la CONAMA y COREMA la función de administradores exclusivos del sistema. Si bien es cierto que la CGR es un órgano de rango constitucional, garante de la juridicidad de la actuación administrativa, esto no lo transforma en administradora.

Además, teniendo en consideración el carácter vinculante y obligatorio que poseen los dictámenes, la decisión adoptada por la Contraloría debe ser acatada por los órganos administrativos ambientales, pues su inobservancia acarrea responsabilidad. Si bien es posible solicitar reconsideración del dictamen, del análisis de la jurisprudencia sobre la materia, se puede apreciar que la Contraloría no cambia su decisión adoptada, por lo tanto, la función administradora de estos órganos se ve absolutamente limitada.

Por otra parte, con su actuación, la Contraloría ha venido a desfigurar jurídicamente su función dictaminadora, pues frente a peticiones de particulares, no sólo entrega opinión, sino que va más allá, iniciando de manera concreta procedimientos administrativos tendientes a revisar las actuaciones de los órganos encargados por ley de la administración del SEIA, modificando o

dejando sin efecto actos administrativos ya configurados, que han ingresado al universo jurídico y que, por cierto, han producido sus efectos propios.

Esta situación –como lo sostuvo la Corte Suprema para un caso análogo¹⁰²- conduce a la más absoluta incerteza en esta materia medioambiental, puesto que los particulares no tendrán nunca seguridad sobre la factibilidad de ejecutar los proyectos o actividades de inversión que quisieren emprender, y sobre los que han recibido un pronunciamiento formal de la autoridad administrativa encargada de la administración del SEIA, en tanto la Contraloría General de la República no diere la última opinión sobre cada asunto, sea procediendo en razón de tomar conocimiento oficial del mismo, sea por reclamo de particulares.

Es necesario señalar que, tal como se sostuvo anteriormente, la Contraloría realiza una importante labor interpretativa a propósito de la Toma de Razón, cuyos pronunciamientos conforman igualmente su jurisprudencia administrativa. A raíz de esta labor, la CGR se ha pronunciado respecto de la procedencia del ingreso de proyectos o actividades al SEIA. Los dictámenes N° 36.461 de 1999, 9.924 de 2004 y 61.263 de 2004 son muestra de lo anterior. En estos actos, la Contraloría se ha abstenido de dar curso a decretos que no han contemplado la obligación de someter el proyecto al SEIA, debiendo hacerlo.

Si bien es cierto que el Órgano Contralor establece la procedencia del ingreso al SEIA, es preciso dejar en claro que en estos casos se encuentra en el deber de hacerlo, pues se trata del ejercicio de la función de Toma de Razón que la propia Constitución le otorga, para lo cual debe velar por el irrestricto respeto al ordenamiento jurídico por parte de los organismos sujetos a su fiscalización.

En el cumplimiento de esta función, la Contraloría debe examinar todos los antecedentes que se adjunten, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo que exige la normativa ambiental, examen que tiene por objeto determinar que la autoridad administrativa haya ejercido sus atribuciones con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, y sin arbitrariedad. Por lo tanto, si de este análisis se constata que el acto administrativo de que se trata no ha establecido la obligación de someter el proyecto o actividad al SEIA debiendo hacerlo, la Contraloría está en la obligación de abstenerse de darle curso y debe hacer los reparos que sean procedentes, pues constituye una infracción a la LBGMA¹⁰³.

¹⁰² SCS, rol 2008-2007, 10/07/2007.

¹⁰³ VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República y la fiscalización medioambiental. Especial referencia a la función dictaminadora”, *Op. cit.*, pp.43-44.

4 JURISPRUDENCIA RELATIVA AL INGRESO AL SEIA MEDIANTE ESTUDIO O DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL

En general, la Contraloría ha entrado a conocer de esta materia a propósito de reclamaciones planteadas contra la legalidad de las resoluciones calificadorias ambientales de proyectos o actividades cuestionados precisamente por su ingreso a SEIA mediante declaración de impacto ambiental y no mediante un estudio de impacto ambiental¹⁰⁴.

Estas resoluciones son actos administrativos exentos que, como tales, se encuentran fuera del control preventivo de legalidad que ejerce la CGR mediante la Toma de Razón, pero cuya legalidad puede ser examinada por dicho organismo a posteriori a través de controles supletorios, entre los cuales se encuentra la emisión de dictámenes.

En el ejercicio de su labor dictaminadora la Contraloría ha señalado que la regla general, de acuerdo a los artículos 11 de la LBGMA y 4° y siguientes del reglamento del SEIA, es que un proyecto o actividad sea sometido al sistema de evaluación mediante la presentación de una declaración de impacto ambiental, salvo que genere o presente a lo menos uno de los efectos, características o circunstancias que enumeran y desarrollan dichos receptos¹⁰⁵.

Ahora bien, respecto a la determinación del ingreso de proyectos o actividades al SEIA, mediante declaración o estudio de impacto ambiental, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría ha reconocido que es a la autoridad ambiental competente, en su calidad de órgano técnico especializado a la que corresponde la administración del SEIA conforme al artículo 8° de la LBGMA, a quien le toca determinar si se presentan alguno de los efectos, características o circunstancias que hacen exigible la elaboración de un estudio de impacto ambiental¹⁰⁶.

Este criterio es el dominante en la jurisprudencia de la CGR y se ha mantenido uniforme desde el año 2006. Con anterioridad existieron pocos pronunciamientos en los cuales la Contraloría estableció la procedencia del ingreso al sistema mediante declaración o estudio de impacto ambiental, desconociendo la función de administración exclusiva del SEIA que le corresponde a la CONAMA y COREMA¹⁰⁷.

5 MODIFICACION DE RESOLUCION DE CALIFICACION AMBIENTAL

La Contraloría analizó esta materia en el Dictamen N° 20.477 de 2003, a propósito de la solicitud de reconsideración que realizó el Director Ejecutivo de la CONAMA y el presidente de la COREMA de la Región Metropolitana respecto del dictamen N° 52.241 de 2002 en el cual la

¹⁰⁴ Dictámenes CGR N° 12.631, 50.465 y 56.835 de 2006.

¹⁰⁵ Dictamen CGR N° 6.438, 12.631 y 50.465, todos de 2006.

¹⁰⁶ Dictámenes CGR N° 12.631, 36.396, 50.465, 56.835, todos de 2006 y 28.757 de 2007.

¹⁰⁷ Dictámenes CGR N° 7.944 de 2005 y 9.645 de 2006.

CGR señaló que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo de la Comisión nacional del medio Ambiente carecen de atribuciones para modificar una resolución de calificación ambiental sin someterse al SEIA, por ser este acto administrativo el resultado de un procedimiento normado y cuyos efectos se encuentran contemplados por la propia LBGMA.

En este nuevo pronunciamiento el Organismo Contralor señaló que los citados órganos ambientales no pueden, salvo en los casos en que ello es procedente, modificar el contenido de una resolución de calificación ambiental, pues lo contrario implica una transgresión al procedimiento reglado previsto por el ordenamiento jurídico para la evaluación de los proyectos o actividades sometidos al Sistema, lo cual, a su vez, vulnera el principio de juridicidad al que, por mandato de la Constitución y de la Ley N° 19.300, están sujetos los órganos de la Administración. De igual forma afecta el principio de seguridad o certeza jurídica, al dejar a los involucrados en el Sistema en la indefinición respecto de sus intereses.

No obstante ser lo anterior el principio general aplicable en los procedimientos reglados, la Contraloría reconoce casos en que procede excepcionalmente la modificación de una resolución ambiental. Estos son:

- a) Cuando existan vicios de legalidad o supuestos erróneos que afecten esencialmente el contenido de la RCA. Ante esto, la autoridad administrativa debe proceder a la invalidación, total o parcial, del respectivo acto administrativo, retrayéndose, en lo pertinente, la situación al estado que corresponda, y dictar las resoluciones que procedan.
- b) Cuando existan modificaciones de proyectos sometidos al SEIA. Esta modificación debe someterse a evolución de su impacto ambiental, lo que se traducirá en una resolución de calificación ambiental favorable a su respecto para la ejecución de las modificaciones, lo que puede implicar una modificación de la RCA del proyecto original.
- c) Cuando las variables ambientales no evolucionan según lo previsto. La COREMA respectiva o la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, según quién haya aprobado el estudio de impacto ambiental, se encuentra, frente a esta situación, en el deber de adecuar la resolución ambiental de que se trate.

CONCLUSIONES

- La Contraloría, a través de su función dictaminadora, ha cumplido un rol importante en la integración de la normativa ambiental, especialmente en lo referido al SEIA, donde ha interpretado conceptos de gran importancia para su correcta aplicación lo que constituye un gran aporte al desarrollo del derecho ambiental.

- Esta función de interpretación de la normativa administrativa no es absoluta, pues tiene como límites las materias de naturaleza litigiosa o que estén sometidas a los tribunales de justicia, los aspectos de mérito y las materias técnicas de competencia de la Administración, las cuales no pueden ser evaluadas por la Contraloría. Esta última limitación no se encuentra recogida en la LOCGR, sino que emana de nuestra propia Constitución que contempla un sistema de distribución de poderes públicos que conlleva reservas institucionales.

- Este límite ha sido reconocido recientemente por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema que ha señalado que la ley ha creado instituciones con específicas funciones y atribuciones en relación con cada ámbito, a fin de cumplir con determinadas labores o tareas que son especializadas para cada uno, por lo que la Contraloría en el ejercicio de la función dictaminadora no puede realizar una acción invasiva de las atribuciones de otros órganos de la Administración del Estado.

- De este modo, la facultad de determinar el ingreso de proyectos o actividades al SEIA y si este ingreso se realizará a través de un EIA o una DIA corresponde exclusivamente a CONAMA y COREMA en sus calidades de órganos técnicos especializados a los que corresponde la administración del SEIA.

- Por lo tanto, la Contraloría, en el ejercicio de su función dictaminadora, mediante la cual realiza un control de legalidad, debe abstenerse de pronunciarse sobre dichas materias, pues el hacerlo la transforma en una especie de supra-administradora del SEIA, atendido el carácter vinculante y obligatorio que poseen sus dictámenes. Lo anterior no sólo vulnera la Ley de Bases del Medio Ambiente que ha entregado expresamente a estas comisiones administrativas ambientales la función de administradoras exclusivas del sistema, sino además subvierte la realidad y racionalidad de todo el sistema administrativo.

- No obstante existir pronunciamientos de nuestro órgano contralor en que ha reconocido expresamente que la determinación del ingreso al SEIA de proyectos o actividades corresponde a la CONAMA o COREMA, según corresponda, por ser estas comisiones las encargadas de la administración del SEIA, la posición mayoritaria de la CGR es de intervenir en esta materia, lo que ha venido a desfigurar jurídicamente su función dictaminadora, pues frente a peticiones de particulares no sólo entrega una opinión, sino que va más allá, iniciando de manera concreta procedimientos administrativos tendientes a revisar las actuaciones de los órganos encargados por ley de la administración del SEIA, modificando o dejando sin efecto actos administrativos ya configurados, que han ingresado al universo jurídico y que, por cierto, han producido sus efectos propios.

- Lo anterior conduce a una inseguridad jurídica, puesto que los particulares no tendrán nunca certeza sobre la factibilidad de ejecutar los proyectos o actividades de inversión que quisieren emprender, y sobre los que han recibido un pronunciamiento formal de la autoridad administrativa encargada de la administración del SEIA, en tanto la Contraloría General de la República no diere la última opinión sobre cada asunto.

- Respecto a la determinación del ingreso de proyectos o actividades al SEIA, mediante declaración o estudio de impacto ambiental, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría ha reconocido que es a la CONAMA y COREMA a quienes corresponde determinar si se presentan alguno de los efectos, características o circunstancias que hacen exigible la elaboración de un estudio de impacto ambiental, por ser los administradores del sistema.

- Si bien es cierto que nuestra institucionalidad ambiental ha sido objeto de múltiples críticas referidas, principalmente, a la debilidad de la fiscalización que realiza y a la toma de decisiones técnicas basadas en criterios más bien políticos, la solución no puede estar en transformar a nuestro órgano contralor en administrador del sistema, pues es una función que no le corresponde.

BIBLIOGRAFIA

- AROSTICA, IVAN: “El Trámite de Toma de Razón de los actos administrativos”, en *Revista de derecho público*, N° 49 enero-junio de 1991.
- ARÓSTICA, IVAN: “Notas sobre los Dictámenes de la Contraloría General de la República”, en *XX Jornadas de chilenas de Derecho Público*, Universidad de Valparaíso, 1990.
- ASTORGA JORQUERA, EDUARDO: *Derecho ambiental chileno. Parte general*, Editorial LexisNexis, 2007.
- BASCUÑAN, JUAN FRANCISCO: *Jurisprudencia de la Contraloría General de la República relativa al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 1997 - 2000*, CONAMA, 2001.
- CASTILLO, MARCELO: *Análisis crítico del sistema de evaluación de impacto ambiental ley N° 19.300*, Editorial RENACE, Chile, 1998.
- CESPEDES, RODRIGO: “La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa”, en *Revista Chilena de Derecho*, V. 28 N° 1, 2001.
- COLIL, MARTIN: *Análisis de la Estructura del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno*, tesis para obtener el grado académico de Magíster en gestión y Planificación Ambiental, Universidad de Chile, 2003.
- DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL: “Control Jurisdiccional sobre las decisiones de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho Público*, N° 29-30, enero-diciembre 1981.
- DUCCI, CARLOS: *Interpretación Jurídica*, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
- EYZAGUIRRE, JUAN: “Reflexiones en torno al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Análisis comparativo con el Sistema Americano”, en *Institucionalidad e Instrumentos de gestión ambiental para Chile del Bicentenario. Actas de las terceras jornadas de derecho ambiental. Centro de Derecho Ambiental facultad de Derecho*, Universidad de Chile, 2006.
- FAVERO DEL, GABRIEL Y KATZ, RICARDO: “Resultados y consecuencias del sistema chileno de evaluación de impacto ambiental”, en *Estudios Públicos*, N° 73, 1999.
- FERNANDEZ BITTERLICH, PEDRO: *Manual de Derecho Ambiental Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 2001.

- FIAMMA, GUSTAVO: “¿Apreciación de los hechos o interpretación del derecho? (Reflexiones en torno a la jurisprudencia administrativa)”, en *La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977)*, 1977.
- GALINDO MARIO: *EL concepto de Resolución de Calificación Ambiental y jurisprudencia relacionada*, en www.uandes.cl/dinamicas
- MORENO, CARLOS: *Participación ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente*, Editorial LexisNexis, 2004.

- PANTOJA BAUZA, ROLANDO: *La organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- PIERRY ARRAU, PEDRO: “Concepto de acto administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República”, en *Revista de Derecho, CDE*, agosto 2005.
- PIZARRO, RODRIGO: “Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile”, en revista *Expansiva*, N° 89, 2006.
- REVECO, MARIO: “Algunos alcances sobre las normas relativas al medio ambiente y criterios que emanan de la Jurisprudencia de la CGR”, en *Segundo Encuentro de Asesores Jurídicos de la Contraloría general de la República*, Coya, Rancagua, 1996.
- RIVEROS, BEATRIZ: “La presunción de legalidad del acto administrativo: El artículo 3° de la Ley N° 19.880 de procedimientos Administrativos a la luz de la Constitución de 1980”, en *Revista Ius Publicum* N° 16, 2006.
- SILVA CIMMA, ENRIQUE: *Derecho administrativo chileno y comparado. El control público*, Editorial Jurídica de Chile, V. 3, 1992.
- SILVA CIMMA, ENRIQUE: *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- SILVA CIMMA, EDUARDO: *El control público*, Editorial Jurídica de Chile, v. 3 1992.
- SOTO KLOSS, EDUARDO: “Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 26 N° 2, 1999.

- SOTO KLOSS, EDUARDO: “Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 44-43, enero-diciembre 1974.
- SOTO KLOSS, EDUARDO: *El Recurso de Protección. Orígenes, doctrina y jurisprudencia*, Editorial Jurídica de Chile, 1982.
- VARGAS, IRIS: *Actas de la Primera sesión. La función de la Contraloría General de la República en materias ambientales*, centro de Derecho Ambiental, facultad de Derecho Universidad de Chile, 2006.
- VARGAS, IRIS: *Toma de Razón Ambiental*, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2001.
- VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización ambiental con especial referencia a la Toma de Razón ambiental”, en *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVII, 2006, semestre I.
- VARGAS, IRIS: “Las funciones de la Contraloría General de la República y la fiscalización medioambiental. Especial referencia a la función dictaminadora”, en *Institucionalidad e instrumentos de gestión ambiental para Chile del Bicentenario*, Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental, Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 25 al 27 de octubre, 2006.
- VERGARA JAVIER: *Criterios a tener en cuenta para la discusión de una política y una institucionalidad ambiental en Chile*, en revista *Expansiva*, N° 93, 2006.