

¿PUEDEN SER REVISADOS POR LA AUTORIDAD LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL APROBADOS? ANÁLISIS DESDE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Winston Alburquenque Troncoso¹

RESUMEN: El autor expone las diversas implicancias jurídicas que ha traído aparejada en la actualidad el sometimiento de variados proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que cuentan ya con Resolución de Calificación Ambiental favorable, y que incluso se encuentran en desarrollo, en contrapartida a la posibilidad de revisión de los mismos por la autoridad ambiental que los calificó favorablemente. Intenta responder a tres cuestionamientos que surgen del caso: ¿Puede la autoridad revisar aprobaciones ambientales que ya confirió?; ¿qué herramientas de defensa tienen los afectados? y, en fin, ¿qué rol cabe aquí al órgano contralor?

Vincula este escenario con las disposiciones de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, norma cuyas disposiciones han llevado a la autoridad sectorial a adquirir una preocupación mayor por contar con una seguridad y certeza en las autorizaciones conferidas, más aún si se tiene en cuenta la cuantiosa inversión que muchos proyectos implican, lo que nos devuelve a la discusión de la vieja dicotomía medio ambiente v/s desarrollo económico.

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Hoy en día tenemos desafíos actuales sobre la labor que desempeña la autoridad en el seguimiento de desarrollo de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Estos desafíos tienen una arista jurídica que pasa a ser esencial en este análisis, dado principalmente, porque tenemos vigente desde hace un tiempo la ley N° 19.880, Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, que se está aplicando con fuerza en estos temas y entrega nuevas herramientas, tanto a la autoridad como a los particulares, para aplicar la legislación ambiental.

A través el presente trabajo se expondrá la situación práctica que se ha estado desarrollando en este último tiempo y se intentará dar una sistematización jurídica de los elementos que en ella intervienen.

La situación fáctica es la siguiente: determinados proyectos de aquellos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y que ya cuentan con la Resolución de Calificación Ambiental aprobada y que además, están siendo desarrollados, han sido revisados por la autoridad ambiental y se ha iniciado un proceso de modificación de la Resolución de Calificación Ambiental otorgada.

¹ Profesor de los cursos Derecho de Minas y Derecho de Aguas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Este escenario hace nacer las siguientes interrogantes: ¿Está facultada la autoridad ambiental para volver sobre las aprobaciones ambientales que ella mismo realizó? ¿Qué medidas pueden tomar los afectados? ¿Cuál es el papel del órgano contralor en esta situación?

Para desarrollar el tema, se presentará una primera parte en la que se entregarán los elementos básicos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para entender el problema, en la segunda parte, entraremos en el problema de fondo, analizando la jurisprudencia administrativa sobre la modificación por parte de la autoridad ambiental de una RCA, en la tercera parte, analizaremos la aplicación de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo ante la ausencia de norma sobre procedimiento, en la cuarta parte estudiaremos un caso práctico donde se aplican los supuestos señalados, para terminar con las conclusiones de rigor.

II. ANTECEDENTES: EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Sin perjuicio de que muchos lectores conocen a fondo el sistema ambiental chileno, dejaré algunas líneas para explicarlo en pocas palabras, para aquellos que no están familiarizados con el tema.

Desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, en 1997, se creó un sistema más que nada de carácter preventivo, en el que ciertas actividades o proyectos que alteren el medio ambiente, sólo pueda ejecutarse previa evaluación del impacto que causen.

La ley define la Evaluación de Impacto Ambiental como “*el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental*

de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”. Este sistema se aplica tanto a los proyectos que presenten los particulares como aquellos que inicien entes fiscales o públicos.

Un elemento central en este trabajo es la determinación del concepto de “impacto ambiental”. Éste está definido en el artículo 2° de la ley, en la letra k de la Ley de Bases del Medio Ambiente como “*la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada*”. Salta a la vista la poca precisión del concepto, situación que nos dará mucho que analizar más adelante.

Sin embargo, si el concepto de “impacto ambiental”, lo compatibilizamos con la idea de “contaminación” y “contaminante”, en el artículo 2°, letras c) y d), podemos avanzar en nuestras conclusiones en el sentido de que la ley se ha limitado a considerar únicamente a factores de índole física, química o biológica o una combinación de ellos en niveles, concentraciones o períodos de tiempo que constituyan un riesgo para la salud de las personas, la calidad de vida de la población, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental. Con esta interpretación nos alejamos de una concepción muy amplia de “impacto ambiental” y excluimos de ese concepto, aquello que altere las relaciones sociales o la cultura de un país.

El sistema opera sobre la base de una enumeración de actividades que se supone producen un impacto ambiental. Las actividades se encuentran listadas en el artículo 10 de la Ley de Bases del Medio Ambiente y detalladas en el artículo 3° del Reglamento de la Ley de Bases del Medio Ambiente. Dichas actividades pueden ingresar al sistema de dos formas: a través de una Declaración de Impacto Ambiental o por un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). La diferencia entre ellos está dada por la profundidad de los análisis de cada uno, siendo el Estudio de Impacto Ambiental, el de mayor complejidad. Otra característica de este

último, es que existe una instancia de participación ciudadana, en el que ciertas personas (señaladas en forma expresa) pueden hacer sus observaciones al proyecto sometido a la evaluación.

Las actividades que deben someterse a un Estudio de Impacto Ambiental están individualizadas en el artículo 11 de la Ley de Bases.

El caso que nos preocupa es el de los Estudios de Impacto Ambiental toda vez que los proyectos mas importantes son a través de esta vía y porque parte de su contenido incluye el seguimiento de las variables ambientales que es la materia de fondo que trataremos en este trabajo y que no es exigida en las Declaraciones de Impacto Ambiental.

El Estudio de Impacto Ambiental debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos negativos. Uno de los contenidos que debe tener el Estudio es el seguimiento de las variables ambientales que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental.

El artículo 24 de la Ley de Bases, dispone que el proceso de evaluación concluye con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que debe notificarse al interesado y a las autoridades administrativas. Las condiciones bajo las cuales fue aceptado un Estudio de Impacto Ambiental son obligatorias para el interesado. Esto hace que su cumplimiento quede sujeto a fiscalización por parte de los organismos del Estado que en uso de sus facultades legales participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, los que, en caso de infracción, pueden solicitar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la “*amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas Unidades Tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes*”.

Uno de los elementos relevantes para este análisis es el plan de seguimiento ambiental. Este consiste en que el titular del proyecto debe asegurar que las variables ambientales relevantes que dieron origen al Estudio de Impacto Ambiental evolucionen según lo establecido en la documentación que forma parte del Estudio.

Corresponde a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el EIA. En caso de incumplimiento, las autoridades podrán solicitar a la CONAMA, las sanciones señaladas.

III. MODIFICACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD: VISIÓN DESDE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

El motivo del presente trabajo es enfrentar un problema de creciente ocurrencia en la práctica y que está dado porque la autoridad ambiental, en algunos casos específicos, ha modificado la RCA de Estudios de Impacto Ambiental aprobados basada en que las variables ambientales estudiadas en el proyecto han evolucionado en forma distinta de lo previsto.

El argumento de la CONAMA para entender que tiene las facultades necesarias para poder modificar una RCA firme está dada por una serie de dictámenes de la Contraloría General de la República que a continuación pasamos a revisar.

El primer dictamen que se pronunció sobre la materia es el N° 52.241 de 19 de diciembre de 2002, en el que la Contraloría atiende una solicitud de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Honorable Cámara de Diputados, sobre la validez de unas certificaciones a una RCA

de proyectos de rellenos sanitarios. En este dictamen es clara la posición de la Contraloría en considerar que la autoridad ambiental no tiene facultades para poder modificar una RCA. Así, vemos:

“En seguida, en cuanto a la báscula de pesaje y el patio de transferencia interna de contenedores, es preciso manifestar, que la pretendida facultad de modificar la resolución de calificación ambiental frente a impactos ambientales no previstos, no ha sido otorgada expresamente ni a la CONAMA, ni a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, en los términos que exige el artículo 7° de la Constitución Política, y el artículo 2°, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (aplica criterio contenido en el dictamen N° 34.421, de 1995)” (el destacado negritas es nuestro).

Asimismo, señala más adelante:

“Por último, cabe señalar que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo de la CONAMA, carecen de facultades para modificar la Resolución de Calificación Ambiental, toda vez que tal acto administrativo es el resultado de un procedimiento perfectamente normado y cuyos efectos se encuentran reglados por la propia ley N° 19.300, de manera que las modificaciones de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, como las condiciones que le han sido impuestas, por las razones anotadas, sólo pueden efectuarse “previa evaluación de su impacto ambiental”, conforme a lo previsto en el artículo 8°, de dicha ley. (Aplica criterio contenido en dictámenes N°s. 71.415, de 1968, 22.804, de 1971, y 917, de 1990)”.

Se puede desprender de lo señalado en el dictamen citado que, a fecha de su dictación, el organismo contralor consideraba que

las RCA no podían ser modificadas por la autoridad ambiental en forma unilateral y que para ello, debía previamente, someterse al SEIA. Veremos que este criterio muta en los dictámenes siguientes.

En efecto, a continuación analizaremos dos dictámenes que tienen un sentido diverso al recién citado. Esta posición sería la que hasta la fecha mantendría la Contraloría.

1° DICTAMEN N° 20.477 DE 20 DE MAYO DE 2003

Este dictamen se motiva por un recurso de reconsideración en contra del dictamen N° 52.241 de 19 de diciembre de 2002, recién reproducido, presentado por el Director Ejecutivo de la CONAMA y el Presidente de la COREMA de la Región Metropolitana. En dicho recurso se solicita a la Contraloría reconsiderare el planteamiento establecido en el dictamen ya citado en cuanto a que las COREMA, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo de la CONAMA, carecen de atribuciones para modificar una resolución de calificación ambiental sin someterse al SEIA.

La Contraloría estableció en el dictamen N° 20.477 de 20 de mayo de 2003, lo siguiente:

“No obstante lo anterior, del contenido de tales preceptos y su contexto normativo, fuerza es concluir que, de darse esta situación, la Comisión Regional del Medio Ambiente, según quién haya aprobado el estudio de impacto ambiental, se encuentra en el deber de adecuar la resolución de que se trate.

En efecto, la figura del plan de seguimiento carecería de sentido si no importara la facultad de la autoridad correspondiente de adoptar —una vez constatada la circunstancia de que las variables ambientales relevantes tenidas en consideración al momento de dictar la resolución de calificación ambiental que aprueba un estudio, no han evolucionado del modo esperado— las

medidas que, dentro de su competencia, resulten necesarias para, por la vía de modificar la resolución, procurar que tales variables ambientales efectivamente evolucionen en la forma prevista.

Lo anterior, máxime si se considera que, de acuerdo con la normativa, la resolución que califica ambientalmente un proyecto en forma favorable lo hace precisamente considerando que las variables ambientales relevantes evolucionarán de una determinada manera, y si ello no ocurre con motivo de la ejecución del proyecto no puede sino concluirse que será menester implementar las correcciones del caso.

Ahora bien, sin perjuicio de que la ley no regula la forma en que se deben adoptar las medidas, debe señalarse que, por aplicación de principios generales, naturalmente la autoridad podrá obrar de oficio o a petición de terceros, y previo los informes de los organismos de la Administración del Estado con competencia ambiental pertinentes y por cierto del titular del proyecto, con el exclusivo propósito de cautelar las variables ambientales en riesgo.

De lo precedentemente expuesto también se refiere que las atribuciones de las Comisiones y Dirección aludidas para, sobre esta base, introducir modificaciones a las resoluciones de calificación ambiental, tienen una doble restricción, ya que proceden exclusivamente cuando las variables relevantes no evolucionan de acuerdo a lo previsto, y sólo permiten las medidas necesarias para corregir esa situación” (el destacado negritas es nuestro).

En este dictamen la Contraloría cambia radicalmente su criterio y establece la posibilidad que la RCA sea modificada por la autoridad ambiental en cuanto las variables ambientales previstas en el respectivo EIA hayan evolucionado en una forma distinta a la esperada. Se basa para esta decisión en la ineficacia que tendría un plan de seguimiento de las variables ambientales, ofrecido en el mismo EIA, sin poder modificar aquellas acciones que pue-

dan estar afectando o alterando las variables ambientales estudiadas.

Sin perjuicio de lo anterior, el dictamen estudiado establece dos restricciones que son esenciales:

- a) La modificación de la RCA solamente procederá cuando efectivamente las variables relevantes no evolucionen de acuerdo a lo esperado, y;
- b) La modificación de la RCA sólo puede recaer sobre las materias que motivan esta revisión y no puede extenderse a otros aspectos de la calificación ambiental que no digan relación con la evolución no prevista de variables ambientales relevantes.

En este mismo sentido otro dictamen de la Contraloría confirma el criterio recién comentado. En efecto el dictamen N° 34.021 de 11 de agosto de 2003, señala lo que a continuación expresamos.

2° DICTAMEN N° 34.021 DE 11 DE AGOSTO DE 2003

Este dictamen está motivado por dos presentaciones: por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, de la Cámara de Diputados, y, por la otra, el diputado Alejandro Navarro Brain y el director de la ONG Terram, Rodrigo Pizarro Gariazo. Ambas presentaciones buscan que el organismo contralor se pronuncie sobre la compatibilidad de los dictámenes N° 52.241 de 19 de diciembre de 2002 y N° 20.477 de 20 de mayo de 2003, ya analizados.

Sobre el particular, el Dictamen N° 34.021 de 11 de agosto de 2003, en su parte pertinente señala:

“De este modo, es posible observar que la única innovación sustantiva dispuesta en el dictamen N° 20.477, de 2003, respecto del N° 52.241, de 2002, consistió en reconocer que

las resoluciones de calificación ambiental pueden ser modificadas no sólo en virtud de la invalidación o previa evaluación del impacto ambiental de las modificaciones de un proyecto sometido al Sistema –como se declaró en dictamen del año 2002 recién citado–, sino que también como consecuencia de los planes de seguimiento, siendo útil añadir que las precisiones respecto de las limitaciones a la procedencia de la invalidación no fueron sino una reiteración explícita de los criterios jurisprudenciales vigentes en esta materia” (el destacaso negritas es nuestro).

Por lo tanto, este último dictamen confirma el criterio de la Contraloría en cuanto permite que la autoridad ambiental pueda modificar una RCA en la medida que se cumplan los supuestos que hemos visto, esto es, que los planes de seguimiento del respectivo EIA reconozca que las variables ambientales relevantes han variado de una forma no prevista y que dicha modificación sólo se refiera a este aspecto y no comprenda materias ya evaluadas ambientalmente y que no se encuentren en esta situación.

IV. APLICACIÓN DE LA LEY DE BASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA AUSENCIA DE NORMA SOBRE PROCEDIMIENTO

De acuerdo a lo señalado precedentemente, la última doctrina de la Contraloría es uniforme en señalar que la autoridad ambiental tiene facultades para modificar una RCA en cuanto se acredite que las variables ambientales relevantes de un proyecto no evolucionan de acuerdo a lo previsto en el respectivo EIA. El problema se presenta en definir cuáles son los procedimientos para concluir que se da ese supuesto y si así fuese, cómo deberá ajustarse esta nueva realidad con respecto del EIA ya aprobado, los derechos que nacen de él y, en

definitiva, la complementación con la RCA ya dictada.

Sobre la primera pregunta, no existe un procedimiento normado que permita revisar las RCA, por lo que debemos recurrir a la Ley Nº 19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo, para determinar qué procedimiento seguir. En efecto, esta ley establece los principios que deben ser aplicados en cada procedimiento administrativo, y señala, además, un procedimiento supletorio que tiene por objeto suplir los vacíos legales que tengan los distintos cuerpos legales que tengan regulaciones incompletas en materia de procedimientos.

Si entendemos que para poder determinar si una variable ambiental ha evolucionado en forma distinta a lo previsto en un EIA, se debe abrir un proceso administrativo en el cual se entreguen las pruebas suficientes para poder llegar a esa conclusión. El procedimiento sería el establecido en la ley citada, en el cual se regula el sistema de instrucción del procedimiento, los medios probatorios, régimen de notificaciones, entre otros aspectos. Este procedimiento es bastante claro y no deja espacio a dudas en cuanto a su tramitación.

Si embargo, el problema se suscita en lo relativo a las medidas provisionales que se pueden ordenar por la autoridad. En efecto, el art. 32 de la ley Nº 19.880, establece la posibilidad que la autoridad pueda adoptar medidas tendientes a garantizar el resultado del procedimiento. Dicho artículo señala:

“Medidas provisionales. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

Sin embargo, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de

los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes. Estas medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en la iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, las medidas a que se refiere el inciso anterior, quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo, o cuando la decisión de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a petición de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, las medidas de que trata este artículo, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.

Las medidas no están taxativamente definidas en la ley, por lo tanto deberán ser ordenadas por la autoridad en cuanto “asegure la eficacia de la decisión” que ella tome. Este concepto despierta la inquietud de determinar si esta norma efectivamente atribuye competencias a la autoridad y, por lo tanto, puede tomar cualquier medida que cumpla con los objetivos que la norma señala.

En todo caso, estas medidas no pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación para los interesados, o que impliquen detrimento a derechos adquiridos y protegidos por las leyes.

Estas medidas son esencialmente transitorias, esto es, pueden ser levantadas o modificadas mientras dure el procedimiento y cuan-

do éste termine, se extinguirán de pleno derecho.

La CONAMA ha entendido que ésta es una norma atributiva de competencias y por lo tanto, la ha aplicado estableciendo medidas como la paralización de faenas hasta que concluya procesos de calificación ambiental u obligando a disminuir la capacidad de extracción de agua mientras se determinan las medidas definitivas.

En cuanto a la segunda pregunta planteada, esto es, a cómo se compatibiliza el resultado de este procedimiento concesional con la RCA aprobada en el EIA original, nos enfrentamos a dos posibilidades: que la autoridad llame a presentar un nuevo EIA o que en el mismo procedimiento se establezcan las nuevas medidas destinadas a solucionar los problemas identificados y que motivaron este procedimiento.

Debemos recordar que la existencia de variables ambientales que han evolucionado en una forma no prevista no es un argumento para revisar todo el EIA ya aprobado toda vez que existen derechos que su titular ha adquirido y que no se ven afectados por esta situación. Lo anterior significa que sólo podrá revisarse el EIA en aquellas partes que efectivamente se da la situación descrita anteriormente pero en lo que respecta al resto, no puede volverse a revisar. Por lo tanto, el procedimiento administrativo de revisión de la RCA sólo puede concentrarse en las variables ambientales que han evolucionado en una forma no prevista y buscar una solución a ello.

De acuerdo a lo señalado, es improbable que revisando las variables ambientales citadas se tenga que someter a un nuevo EIA. En este sentido, es aplicable el principio de economía procedimental, establecido en el artículo 9 de la ley N° 19.880, que en su inciso segundo señala:

“Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un im-

pulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo”.

De acuerdo a esta norma, lo que debe aplicarse en la cuestión planteada es que dentro del procedimiento administrativo en el cual se estudia si efectivamente existen variables ambientales que han evolucionado en forma no prevista, deberá dictarse una resolución que plantee las soluciones al problema y haga compatible dichas medidas con el resto del EIA aprobado que no ha sufrido revisiones.

Ahora, si las medidas ordenadas por la autoridad ambiental son de aquellas que deben someterse al SEIA, se deberá presentar un EIA o una DIA, según sea el caso, en forma independiente al EIA ya aprobado, toda vez que el procedimiento de revisión del comportamiento de las variables ambientales no es el procedente para evaluar ambientalmente estas medidas.

En efecto, en este caso existe un procedimiento reglado que no hace aplicable, en forma supletoria, la normativa de la Ley sobre Procedimiento Administrativo, y, por lo tanto, debe aplicarse el procedimiento establecido para estos fines.

V. UN EJEMPLO DE MODIFICACIÓN DE RCA POR LA AUTORIDAD AMBIENTAL: CASO CELCO

Una vez analizados los aspectos generales de legislación ambiental y la jurisprudencia administrativa sobre la posibilidad que la autoridad ambiental pueda modificar en forma unilateral una RCA, estudiaremos un caso práctico, tal vez el primero, en que se da la situación revisada mas arriba.

Con fecha 30 de octubre de 1998, se dictó la resolución N° 279, en la que la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Valdivia” presentado por Celulosa Arauco y

Constitución S.A. Posteriormente, a través de resolución de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, N° 009 de fecha 4 de febrero de 1999, acogió parcialmente el recurso de reclamación presentado por la empresa.

El EIA presentado contenía un Plan de Seguimiento Ambiental diseñado especialmente para permitir corroborar que las variables ambientales relevantes afectadas por el proyecto, evolucionen según la documentación presentada en dicho EIA. Se dio especial relevancia al resguardo de las consideraciones ambientales del Santuario de la Naturaleza del río Cruces, en el que se estableció un programa de monitoreo.

De acuerdo a información presentada ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, este organismo estableció que se produjeron alteraciones ambientales tanto en la calidad de las aguas del río Cruces, como en las condiciones ambientales relevantes del santuario de la naturaleza Carlos Andwandter. Según dicho organismo, estos cambios ambientales han sido provocados por la descarga al río de los residuos industriales líquidos de la planta “Valdivia”.

Los cambios en las condiciones del santuario de la naturaleza están constituidos principalmente por la desaparición y disminución de la planta *Egeria densa*, principal alimento de los cisne de cuello negro, taguas y taguitas, lo que ha provocado la muerte de más de cien cisnes y la emigración de la mayoría de ellos.

Las conclusiones señaladas recién están fundadas en una serie de informes técnicos: Informe del prof. Claudio Zaror de la Universidad de Concepción, el efectuado por el Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad (CASEB) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y el informe redactado por la Universidad Austral de Chile.

De acuerdo a los antecedentes señalados, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, dictó la resolución exenta N° 377 de 6 de junio de 2005, en la

que modifica la resolución N° 279, de 1998, que había autorizado el EIA de Celulosa Arauco y Constitución S.A. para el proyecto “Valdivia”.

Dicha resolución hace eco de lo señalado por la Contraloría en el dictamen N° 20.477 de 20 de mayo de 2003, ya comentado, en el que se establece que si las variables ambientales relevantes tenidas en consideración al momento de aprobar un EIA no han evolucionado de acuerdo a lo esperado, la respectiva autoridad ambiental tiene el deber de procurar que tales variables ambientales efectivamente evolucionen en la forma prevista, pudiendo para ese efecto adoptar las medidas necesarias para corregir esa situación por la vía de la modificación de la RCA.

Fundado en lo ya señalado, la resolución de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos resolvió modificar la RCA original, ordenando diversas medidas como la de que la empresa deberá poner en operación una alternativa de descarga de sus residuos industriales líquidos, distinta del río Cruces, santuario de la naturaleza Carlos Andwandter, o afluentes de ellos, debiendo someterse el proyecto al SEIA, bajo la forma de un EIA.

A parte de la modificación de la RCA original, en este caso, se aplicó lo señalado más arriba en cuanto a que dentro del procedimiento administrativo de evaluación de la evolución de las variables ambientales, se ordenó la medida provisional, de acuerdo al art. 32 de la ley N° 19.880, de suspender el funcionamiento de la planta hasta que se cumplieran una serie de condiciones destinadas a asegurar que el proyecto iba a cumplir con las condiciones impuestas.

De acuerdo a lo visto, el caso proyecto “Valdivia” de Celulosa Arauco y Constitución S.A. es un ejemplo de dos de los aspectos más relevantes en materia de intervención administrativa dentro de un proceso de desarrollo de proyectos ingresados al SEIA y ya aprobados: la de la revisión de RCA dictadas y la aplica-

ción de sanciones fundadas en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos.

VI. CONCLUSIONES

A través del desarrollo del tema hemos visto que la aplicación de la normativa ambiental ha tenido variaciones por la entrada en vigencia de nuevos cuerpos legales como es la Ley N° 19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo. Esta situación sumada a una maduración en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y a una mayor conciencia ambiental, ha resultado en que los proyectos aprobados ya no se sienten con el efecto de “cosa juzgada ambiental” sino que, muy por el contrario, existe una preocupación por la certeza de las autorizaciones otorgadas en virtud de las cuales se hacen cuantiosas inversiones.

El conjunto de normas que la autoridad ambiental ha invocado para tomar las decisiones de revisión de las RCA y para tomar medidas provisionales como las de suspensión de faenas o interrupción de extracciones de aguas, tienen un sustento legal y un criterio lógico, más aún cuando han sido validadas por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, esta situación nos enfrenta a la disyuntiva de compatibilizar estos criterios jurídicos con otros como son los de certeza jurídica, derechos adquiridos e incluso, el derecho de propiedad, que pueden hacer presente las empresas afectadas por estas decisiones de la autoridad ambiental. Al momento de la redacción del presente trabajo no existía jurisprudencia judicial que pudiera haberse pronunciado sobre la pugna entre ambos valores jurídicos.

En definitiva, con estos temas encaramos una vieja discusión jurídico filosófica sobre la mayor importancia que tiene para el mundo moderno, por un lado, el medio ambiente y por el otro, la riqueza material, tópicos de análisis que superan con creces el objetivo del presente trabajo.

