



OF. ORD. D.E.: N° digital en costado inferior izquierdo.

MAT.: Imparte instrucciones en relación al concepto de cargas ambientales para la aplicación del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 y del artículo 94 del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental.

SANTIAGO,

**DE : DIRECTORA EJECUTIVA
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN

I. Introducción

La participación de la ciudadanía en materia ambiental presenta una relevancia singular, circunstancia que ha fundado el mandato legal establecido en el artículo 4 de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, “Ley N°19.300”), el cual dispone que el Estado tiene el deber, entre otros, de permitir el acceso a la información ambiental y de facilitar la participación ciudadana. En particular, el artículo 81, literal h), establece la atribución del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEA” o el “Servicio”) de fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, de conformidad a lo señalado en la ley.

Adicionalmente, cabe hacer presente que con fecha 18 de marzo del 2022, se firmó el Mensaje Presidencial que busca la adhesión de nuestro país al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, denominado como “Acuerdo de Escazú”. En este sentido, el Acuerdo, recientemente ratificado por nuestro Congreso, establece como objetivo del mismo en su Artículo 1, el *“garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia*

cuando estos derechos hayan sido vulnerados”¹. Lo anterior, encuentra su fundamento original en el Principio 10 de la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”² (y así se reafirma en el Acuerdo de Escazú), instrumento plenamente vigente en nuestro País, y que se encuentra promulgado mediante Decreto N°1963 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el artículo 4 del referido acuerdo, dentro de sus disposiciones generales, establece que *“Cada Parte adoptará todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del presente Acuerdo”* (lo destacado es nuestro), regulando, en este sentido, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales en su artículo 7, señalando, en lo pertinente, que *“Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectarla salud”*. Lo anterior, se encuentra en estricta relación con los diferentes procesos de participación ciudadana regulados en nuestro marco normativo, buscando incentivar una mayor intervención de la ciudadanía en los procesos de autorizaciones ambientales en general, y en la toma de decisiones respecto de proyectos y actividades, en particular, dentro de las cuales se pueden considerar incluidos los procedimientos ambientales de evaluación sometidos al SEIA.

En materia de participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el legislador estableció las reglas generales en las disposiciones contenidas en el Párrafo 3° del Título II de la Ley N°19.300. Al respecto, precisó que la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de las mismas; por otra parte, el legislador también dispuso que le corresponde a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según se trate de un proyecto regional o interregional, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (en adelante, “EIA”) y de las Declaraciones de Impacto Ambiental (en adelante, “DIA”) cuando corresponda.

¹ Naciones Unidas, 2018, *“Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”*, pp. 8, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

²Declaración de Río de Janeiro, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, el cual establece en su Principio 10 que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre otros el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*.

Los mecanismos asociados al proceso de participación ciudadana (en adelante, “PAC”) difieren según se trate de la calificación de un EIA o una DIA. Por una parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N°19.300, el procedimiento administrativo para la tramitación de los EIA debe contemplar la participación ciudadana en todos los casos y, dada la trascendencia ambiental que normalmente tiene un proyecto o actividad sometido por esta vía, la normativa dispone que cualquier persona natural o jurídica tiene derecho a formular sus observaciones. Por otra parte, el proceso de PAC en las DIA tiene lugar cuando se dan ciertas y determinadas condiciones conforme los términos establecidos en el artículo 30 bis de la Ley N°19.300 -recientemente modificada por la Ley N°21.449- en relación con el artículo 94 del Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “RSEIA”).

El artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, señala en sus incisos primero y sexto lo siguiente:

“Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Todo ello, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de 30 días³, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate.

[...]

Para los efectos de este artículo, se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.”

A su turno, los incisos sexto y séptimo del artículo 94 del RSEIA, disponen lo siguiente:

“Se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos o actividades que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.

Se considera que generan cargas ambientales los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1, b), c), d), e), f), j) y o) del

³ Ley N° 21.449, publicada en el Diario Oficial el 2 de junio de 2022, modifica el art. 30 bis de la Ley N°19.300: “Artículo único. - Sustitúyese en el inciso primero del artículo 30 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el guarismo “10” por el vocablo “treinta”.

artículo 3 de este Reglamento o que contengan partes, obras o acciones a las que apliquen dichas tipologías, así como cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros.”

De una interpretación sistemática y armónica de los señalado en las disposiciones reproducidas, es posible colegir que la apertura de un proceso de PAC en las DIA es procedente si concurren los siguientes requisitos o condiciones:

- i) Que el proyecto genere cargas ambientales para las comunidades próximas;
- ii) Que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas;
- iii) Que la solicitud se presente dentro del plazo de 30 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a DIA de que se trate.

La configuración del primer requisito, esto es, la generación de cargas ambientales para las comunidades próximas ha presentado una complejidad especial para delimitar su contenido, en particular en lo que se refiere a la configuración de sus dos elementos constitutivos: los beneficios sociales y las externalidades ambientales negativas. Al respecto, se observa que la Excm. Corte Suprema ha adoptado una tendencia a ampliar el alcance de la referida denominación de “cargas ambientales” en relación con el criterio interpretativo tradicionalmente sostenido⁴.

En este contexto, se ha estimado pertinente instruir a las Divisiones y Direcciones Regionales del SEA respecto del alcance del concepto de cargas ambientales, establecido en los artículos 30 bis y 94 de la Ley N°19.300 y del RSEIA, respectivamente, a fin de unificar criterios en su análisis e interpretación, de conformidad con la facultad conferida por el legislador a este Servicio en el artículo 81, literal d), de la normativa legal ya referida.

II. Presupuesto para la apertura del proceso de PAC en DIA: existencia de comunidades próximas

Atendiendo al tenor literal del artículo 30 bis de la Ley N°19.300 y del artículo 94 del RSEIA, se ha indicado que la procedencia del proceso de PAC en DIA se verifica respecto de aquellos proyectos o actividades que generen cargas ambientales “para las comunidades próximas”. A contrario sensu, es posible colegir que la inexistencia de comunidades próximas al proyecto o actividad sometida al SEIA mediante una DIA haría improcedente la apertura de un proceso de PAC.

⁴ En este sentido, ver sentencias de causas Rol N°55.203-2016, de fecha 16 de marzo de 2017; N°42358-2017, de fecha 19 de marzo de 2018; N°197-2019, de fecha 15 de mayo de 2019; N°76.512-2020, de fecha 24 de julio de 2020; N°104488-2020, de fecha 17 de septiembre de 2020; N°59782-2020, de fecha 21 de septiembre de 2020; N°62.662-2020, de fecha 19 de octubre de 2020; N°154694-2020, de fecha 24 de febrero de 2021; N°52.957-2021, de fecha 03 de noviembre de 2021; N°60548-2021, de fecha 31 de enero de 2022; y N°75.736-2021.

El texto reglamentario es clave para la definición operativa de lo que se entiende en el SEIA por “comunidades próximas”. En particular, cabe relevar lo establecido en el inciso segundo del artículo 7 del RSEIA y en el inciso tercero del artículo 94 del RSEIA.

En cuanto a la primera disposición citada, ésta define la expresión “comunidades humanas o grupos humanos”, señalando al efecto que:

“Se entenderá por comunidades humanas o grupos humanos a todo conjunto de personas que comparte un territorio, en el que interactúan permanentemente, dando origen a un sistema de vida formado por relaciones sociales, económicas y culturales, que eventualmente tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo.”

En lo referente al inciso tercero del artículo 94 del RSEIA, cabe señalar que dicha disposición reproduce íntegramente lo señalado por el inciso primero del artículo 30 bis de la Ley N°19.300, agregando solamente una sucinta pero relevante precisión acerca de lo que se entenderá por “comunidades próximas”, en los siguientes términos:

*“Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos o actividades que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, **entendiendo por éstas, aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los impactos ambientales del proyecto.** [...]”* (énfasis agregado).

Consecuentemente, en esta materia es necesario revisar los antecedentes proporcionados por el titular respecto del área de influencia asociada al componente medio humano.

En caso de verificarse la existencia de comunidades humanas en la referida área de influencia, en los términos del artículo 7 del RSEIA, se entenderá que se satisface este presupuesto.

No obstante, cabe precisar que la determinación de la existencia de comunidades próximas al proyecto o actividad no necesariamente quedará supeditada a lo señalado por el titular en la respectiva DIA. En efecto, no resulta inusual que las áreas de influencia asociadas a los distintos componentes ambientales sean objeto de modificaciones a lo largo de la evaluación ambiental, por lo que en esta materia, el Servicio podrá considerar como próximas aquellas comunidades que, no obstante hayan sido excluidas inicialmente del área de influencia del proyecto o actividad por el titular, el mismo SEA estimara pertinente incorporarlas, luego de la revisión de los antecedentes del proyecto; de lo informado por los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental en sus pronunciamientos, o bien, de los argumentos esgrimidos por los mismos solicitantes.

III. Concepto de cargas ambientales: alcance de los beneficios sociales y las externalidades ambientales negativas

Según se desprende de la Historia Fidedigna del Establecimiento de la Ley N°20.417, en lo que respecta a los procesos de PAC en las DIA, a lo largo de la tramitación parlamentaria la discusión se centró en las condiciones o limitaciones que debían establecerse para la apertura de un proceso de PAC. El fundamento de ello fue incorporar la participación solamente respecto de aquellos proyectos que presentaren una “relevancia ambiental”⁵, sin desnaturalizar el sentido original del instrumento⁶. Durante el segundo trámite legislativo, el Ejecutivo introdujo una indicación para modificar el artículo 30 bis propuesto en la Cámara de Origen, incorporando el requisito habilitante de generar cargas ambientales para las comunidades próximas. Al respecto, fue señalado que esta denominación se establece como un “factor determinante de equidad territorial”⁷. En el marco de la discusión, el Ejecutivo aseguró que “la mayoría de los proyectos generan cargas ambientales, por lo que buena parte de las Declaraciones de Impacto Ambiental podrán tener acceso a un proceso de participación ciudadana”⁸.

En línea con lo anterior, junto con resguardar que este factor de determinación de apertura de PAC produzca efectos jurídicos y cumpla con la finalidad para la cual fue concebido, se estima necesario conferir una interpretación amplia al concepto de “cargas ambientales”.

En este contexto, el inciso sexto de los artículos 30 bis y 94 de la Ley N°19.300 y del RSEIA, respectivamente, reproducen en forma idéntica la definición de cargas ambientales a partir de sus dos elementos constitutivos, cuales son, los beneficios sociales y las externalidades ambientales negativas. No obstante, ni la ley ni el reglamento precisan el contenido de cada uno de ellos.

En efecto, el inciso séptimo del artículo 94 del RSEIA es fundamental para poder enmarcar el análisis del concepto de cargas ambientales. Al respecto, es posible distinguir en dicha disposición dos hipótesis normativas:

“Se considera que generan cargas ambientales los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1, b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 de este Reglamento o que contengan partes, obras o acciones a las que apliquen dichas tipologías, así como cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros.”

⁵ Historia de la Ley N° 20.417, Segundo Trámite Legislativo. Primer Informe de Comisión de Medio Ambiente, p. 468.

⁶ Historia de la Ley N° 20.417, Segundo Trámite Legislativo. Primer Informe de Comisión de Medio Ambiente, p. 474.

⁷ Historia de la Ley N° 20.417, Segundo Trámite Legislativo. Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente, p. 981.

⁸ Historia de la Ley N° 20.417, Tercer Trámite Legislativo, p. 1969.

1. Primera hipótesis de existencia de cargas ambientales

La primera hipótesis se encuentra establecida en la primera parte de la norma y requiere de un análisis de subsunción del proyecto o actividad sometido al SEIA en relación con las tipologías de ingreso indicadas en el mismo artículo, cuales son, las contenidas en los literales a.1), b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 del RSEIA. Así, en el evento de enmarcarse en alguna de ellas, se entiende que el proyecto o actividad genera cargas ambientales. Dicha “presunción” se hace extensiva a aquellos proyectos o actividades cuyas partes, obras o acciones se enmarcan en algunas de las mismas tipologías ya referidas.

2. Segunda hipótesis de existencia de cargas ambientales

La segunda hipótesis se encuentra establecida en la segunda parte de la norma, la cual dispone que también se considera que generan cargas ambientales “*cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad*”.

Al respecto, según es posible deducir del tenor literal de la disposición, se trata de proyectos o actividades que no se enmarcan en las tipologías de ingreso listadas en la primera parte del artículo (“cualquier otro proyecto o actividad”) (énfasis agregado).

Por otra parte, cabe advertir que se trata de una disposición abierta, en tanto no establece un catálogo cerrado de proyectos o actividades cuya ejecución presupondrá la generación de cargas ambientales, como sucede en la hipótesis descrita previamente.

En consecuencia, esta disposición supone el desarrollo de un análisis casuístico, es decir, que para su aplicación debe atenderse a las características particulares del proyecto o actividad sometido a evaluación⁹, y, concretamente, a su finalidad. En este sentido, la normativa establece que generan cargas ambientales aquellos proyectos o actividades que tengan por objetivo la satisfacción de necesidades básicas de la comunidad y, por tanto, será el alcance de esta última fórmula la que corresponda esclarecer.

A. Beneficios sociales

Atendiendo a la regla de hermenéutica del artículo 22, inciso primero, del Código Civil, en relación con lo dispuesto en los incisos sexto y séptimo del artículo 94 del RSEIA, no cabe sino concluir que la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad necesariamente debe entenderse como una concreción de lo que el regulador entiende por la generación de beneficios sociales.

En efecto, y según fue señalado anteriormente, el legislador precisa en la Ley N°19.300 que los proyectos o actividades que provocan cargas ambientales son aquellos que “generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas” en las localidades próximas durante sus fases de construcción y operación.

⁹ A diferencia de la primera parte de la norma, en que se entiende que los proyectos o actividades sometidos al SEIA en virtud de las tipologías de ingreso listadas en la norma generan cargas ambientales, con independencia de sus características particulares.

En este sentido, la voz satisfacer, en relación con las necesidades básicas de la comunidad, necesariamente se vincula con el primer elemento referido, los beneficios sociales, ya que guarda armonía con la obtención de algo favorable, provechoso o deseable y no con un resultado perjudicial, desfavorable o adverso, como es el caso de las externalidades ambientales negativas. Por lo demás, es dable señalar que el adjetivo “social” que califica al beneficio, se concilia con la noción de necesidades básicas de una comunidad.

En esta línea de razonamiento, es posible arribar a una conclusión similar a partir del examen de las tipologías de ingreso al SEIA recogidas en la primera parte del inciso séptimo del artículo 94 del RSEIA, las cuales precisamente pueden ser entendidas en función de satisfacer ciertas necesidades básicas comunitarias:

- Literal a.1): relacionado con proyectos de obras hidráulicas, riego y consumo humano de agua;
- Literal b): relacionado con proyectos destinados a la distribución de energía;
- Literales c) y d): relacionados con proyectos destinados a la generación de energía;
- Literales e) y f): relacionados a proyectos destinados al transporte y a la conectividad;
- Literal j): relacionado a proyectos destinados al transporte de ciertos insumos, sustancias y/o residuos;
- Literal o): relacionado con proyectos destinados al saneamiento ambiental.

En consecuencia, es necesario precisar cuáles serán los beneficios sociales aludidos en la normativa ambiental.

Atendiendo al elemento de interpretación gramático, en cuanto al sentido natural y obvio de la expresión, es posible indicar que el Diccionario de la Real Academia Española (en adelante, “DRAE”) define las voces “satisfacer”, “necesidad” y “básico, ca” de la siguiente manera, respectivamente:

- i) Satisfacer: “5. tr. Dar solución a una duda o a una dificultad”; “6. tr. Cumplir, llenar ciertos requisitos o exigencias”¹⁰;
- ii) Necesidad: “3. f. Carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida”¹¹;
- iii) Básico, ca: “1. adj. Que tiene carácter de base o constituye un elemento fundamental de algo”¹².

Al respecto, la literatura especializada ha entendido que este tipo de necesidades humanas básicas presentan caracteres comunes tales como su universalidad, esto es, rigen para todas las personas o grupo de personas, ya que están superpuestas a la evolución de la especie y tienen una trayectoria única¹³; son de naturaleza insoslayable¹⁴, es decir, se vinculan

¹⁰ Disponible en <<https://dle.rae.es/satisfacer?m=form>> [Consultado: 18 de abril de 2022].

¹¹ Disponible en <<https://dle.rae.es/necesidad?m=form2#7nAxlMH>> [Consultado: 18 de abril de 2022].

¹² Disponible en <<https://dle.rae.es/b%C3%A1sico?m=form>> [Consultado: 18 de abril de 2022].

¹³ MAX-NEEF, Manfred, “Desarrollo a Escala Humana”, Editorial Nordan-Comunidad, 2^{da} edición, 1998, pág. 54.

¹⁴ AÑON ROIG, María José, “Necesidades y Derechos: un ensayo de fundamentación”, Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 193.

con asuntos fuera del ámbito de decisión de las personas, subyaciendo un carácter inevitable; y a su vez, no se trata de pretensiones subjetivas, siendo independientes de las preferencias u opiniones individuales. No obstante, lo anterior, resulta una labor compleja convenir en elementos o criterios unívocos que permitan delimitar las necesidades humanas básicas, en términos de definir cuáles o cuántas son.

A mayor abundamiento, producto del desarrollo conceptual del Estado en las últimas décadas, el rol de la sociedad y el concepto de bienestar común mínimo han tenido modificaciones de singular importancia.

En efecto, en esa redefinición de la actuación del Estado, cabe mencionar que algunos de los principios del derecho ambiental cobran especial relevancia desde el punto de vista del derecho a una buena administración pública. Por ejemplo, la participación ciudadana deja de lado su identidad de instrumento regulatorio para ser considerado como un mecanismo de corrección de desigualdades y legitimación de las decisiones públicas¹⁵, al mismo tiempo que el acceso a la participación ciudadana en asuntos ambientales es reconocido como un derecho humano.

Sin la pretensión de efectuar un análisis doctrinario en la materia, y con la única finalidad de uniformar el significado de las expresiones utilizadas por la normativa ambiental en materia de participación ciudadana, se ha estimado necesario adoptar una noción más amplia de “necesidades humanas básicas” que aquella propia del enfoque tradicional, teniendo en consideración que la determinación del carácter “básico” o “elemental” de una necesidad colectiva resulta hoy en día eminentemente política¹⁶, vinculada a la concepción del Estado y sus fines; por tanto, atiende a un lugar y tiempo específicos.

En este contexto, se entiende que tienen por objetivo satisfacer necesidades humanas básicas -y, por tanto, generar beneficios sociales- aquellos proyectos que se vinculan con:

- Actividades que satisfacen exigencias indispensables para la conservación de un bienestar mínimo de vida, tales como necesidades alimenticias y de agua; de vivienda; de salud; de educación, de energía; de transporte humano y conectividad en general; y/o
- Actividades destinadas a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua; es decir, actividades de servicio público. En este caso, si bien la noción de servicio público originalmente se relaciona con las diversas formas de *publicatio* o publicación -el Estado asume como tarea propia la gestión de una actividad reservada, asumiendo su titularidad de forma exclusiva¹⁷- también se hará extensiva

¹⁵ LINAZASORO E., Izaskun, “La buena administración como regla de adaptabilidad ante el cambio climático”. Revista de Derecho Ambiental, N°13 [2020]. Pág. 146.

¹⁶ BERMÚDEZ S., Jorge. “Derecho Administrativo General”, 2011, Segunda Edición. Editorial Thompson Reuters, Pág. 255.

¹⁷ AGUILERA M., Cristóbal, “¿De qué hablamos cuando hablamos de servicio público? Notas para un análisis crítico”. Revista de Derecho Administrativo Económico, N°31 [Enero-Junio 2020]. Pag 12.

a las actividades prestadas por particulares que se encuentran sujetas a una concesión de servicio público¹⁸.

La forma tradicional de prestación de servicios públicos en los casos en que existe una actividad publicitada se entiende que corresponde a las concesiones de servicio público. Lo especialmente relevante de la concesión, son los derechos que se constituyen en el patrimonio del interesado y que hacen que la Administración no pueda revocarlos. En este sentido, cabe señalar que el legislador utiliza indistintamente el contrato (de concesión) o el acto unilateral con aceptación del particular, según el sector o área en donde regula la actividad¹⁹.

En consecuencia, proyectos tales como los eléctricos, mineros, de servicios sanitarios, de telecomunicaciones, acuícolas, entre otros, corresponden a actividades de servicio público.

Por último, en esta materia, cabe señalar que el RSEIA dispone que las cargas ambientales se generan en aquellos proyectos que tienen como objetivo satisfacer necesidades humanas básicas, sin distinguir entre objetivo inmediato o último (mediato). Así, a modo ejemplar, un proyecto de extracción de áridos que tendrá por finalidad abastecer la construcción de infraestructura pública (puentes, caminos, hospitales, entre otros) o de edificaciones con destino habitacional, se entiende que también generan beneficios sociales.

B. Externalidades ambientales negativas

Atendiendo nuevamente a la regla de hermenéutica del artículo 20, inciso primero, del Código Civil, la voz “externalidad” se define como:

“1. f. Econ. Perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades”²⁰.

Cabe precisar que la definición anterior debe circunscribirse al perjuicio y no extenderse al beneficio, atendiendo al adjetivo “negativa” utilizado por la norma al referirse a la externalidad.

Por otra parte, “ambiental” debe entenderse como perteneciente o referido al medio ambiente, concepto precisado normativamente en el artículo 2, literal II), de la Ley N°19.300²¹.

¹⁸ CORDERO V., Luis, “Lecciones de Derecho Administrativo”, 2015, Segunda Edición. Editorial Thompson Reuters, Acápita 340.

¹⁹ CORDERO V., Luis (20). Lecciones de Derecho Administrativo, Colección Tratados y Manuales, Editorial Thompson Reuters, Segunda Edición, Lección Séptima, numeral III, párrafo 342.

²⁰ Disponible en <<https://dle.rae.es/externalidad%20?m=form2>> [Consultado: 18 de abril de 2022].

²¹ “Artículo 2º.- Para todos los efectos legales, se entenderá por: [...] II) Medio Ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

A mayor abundamiento, desde la doctrina se ha señalado que este tipo de externalidades estará dado por los efectos molestos²² o los efectos o impactos ambientales no deseados sobre un grupo de la sociedad²³.

Que, en base a lo expuesto, en su sentido natural y obvio, externalidades ambientales negativas hace referencia a un perjuicio, efecto o impacto negativo de carácter ambiental no deseado en las comunidades próximas.

Sin perjuicio de lo anterior, de una revisión de la normativa ambiental es dable colegir que el concepto de externalidades ambientales negativas se encuentra más bien asociado a los impactos ambientales del proyecto sometido a evaluación. En este sentido, cabe relevar lo establecido en dos disposiciones: el inciso tercero del artículo 94 y el artículo 22, ambos del RSEIA. La primera norma señala que la apertura del proceso de PAC en las DIA es procedente cuando se refiere a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, “entendiendo por éstas, aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los **impactos ambientales del proyecto**” (énfasis agregado). Así, las externalidades ambientales negativas se ocasionan *en* localidades próximas, y dicha proximidad se encuentra definida en función de los impactos ambientales del proyecto. La segunda preceptiva, regula la reserva de información en el expediente de evaluación, disponiendo que, para el caso de los EIA “en ningún caso se podrá mantener en reserva la información relacionada con los **efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11 de la Ley** y, en el caso de las Declaraciones, aquella información que se relaciona con las **cargas ambientales**.” (énfasis agregado). Así, el regulador estableció una situación análoga entre los impactos ambientales significativos de un EIA y las cargas ambientales de una DIA, a fin de impedir la reserva de dicha información. En este sentido, resulta razonable esgrimir que la información de carácter sensible y que funda dicha prohibición reside en el elemento negativo de las cargas ambientales, las externalidades.

Por otra parte, debe considerarse que el concepto de cargas ambientales fue introducido a la normativa ambiental como un **factor de equidad territorial**.

En este sentido, la participación de las comunidades afectadas por un proyecto constituye una de las dimensiones de la justicia ambiental, en cuanto se dirige a garantizar la igualdad de oportunidades en la toma de decisiones ambientales, de modo que sus planteamientos tengan tanto peso como los de los demás intervinientes²⁴. Así, las características particulares de las comunidades próximas al proyecto deben ser un factor esencial en el análisis de estas externalidades.

²² BERMÚDEZ S., Jorge (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Segunda Edición, p. 272.

²³ MIROSEVIC V., Camilo (2013). Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico, Editorial Librotecnia, p.241.

²⁴ HERVÉ E., Dominique (2010). El Desarrollo Sostenible y la justicia Ambiental en la Ley 19.300 y en el Proyecto de Reforma a la Institucionalidad Ambiental, en HERVÉ, Dominique, GUILLOFF, Matías y PÉREZ, Raimundo (eds.). Reforma a la Institucionalidad Ambiental. Antecedente y Fundamentos, Ed. Universidad Diego portales, Santiago 2020, pp. 271 y 281. Citado en: Mirosevic., C. op. cit., p. 242.

Por lo tanto, las externalidades ambientales negativas se entenderán como aquellos eventuales impactos, afectaciones o alteraciones ambientales generadas con ocasión del proyecto o actividad que afectan el bienestar social o las condiciones de vida de las comunidades próximas.

En razón de lo anterior, se instruye a las Divisiones y Direcciones Regionales del SEA decretar la apertura de los procesos de participación ciudadana en todas aquellas Declaraciones de Impacto Ambiental, en las cuales, **habiéndose cumplido los requisitos formales de la solicitud** (artículos 30 bis de la Ley N°19.300 y 94 del RSEIA) generen a su vez, los presupuestos de la carga ambiental -beneficios sociales y externalidades ambientales negativas- en los términos expuestos en el acápite 2 letras A y B precedentes.

Sin otro particular le saluda atentamente,

**VALENTINA DURÁN MEDINA
DIRECTORA EJECUTIVA
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

GRC/RTS/ICA/aep

Distribución:

- Dirección Ejecutiva, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Directores Regionales, Servicio de Evaluación Ambiental.
- División Jurídica, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Departamento de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana, Servicio de Evaluación Ambiental.
- División de Tecnología y Gestión de la Información, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Departamento de Coordinación de Regiones, Servicio de Evaluación Ambiental.

Cc.:

- Ministerio del Medio Ambiente.
- Superintendencia del Medio Ambiente