CONTRALORIA.CL

Base de Dictámenes

Medio ambiente, evaluación de impacto ambiental, resolución de calificación ambiental, proyectos emplazados en áreas limítrofes, límites internacionales, pronunciamiento DIFROL, coordinación SEA

NÚMERO DICTAMEN
E310443N23

FECHA DOCUMENTO
10-02-2023

NUEVO:
SI

REACTIVADO:
NO

RECONSIDERADO:
NO

RECONSIDERADO PARCIAL:
NO

ACLARADO:
NO

ALTERADO:
NO

APLICADO:
NO

CONFIRMADO:
NO

COMPLEMENTADO:
NO

CARÁCTER:
NNN

ORIGEN:
DIVISIÓN JURÍDICA

CRITERIO:
GENERA JURISPRUDENCIA

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictamen 75903/2014

Acción	Dictamen	Año
Aplica	075903N	2014

FUENTES LEGALES

Ley 16592 art/1 ley 16592 art/2 DFL 4/67 relac art/1 DFL 4/67 relac art/2 ley 19300 art/2 lt/j ley 19300 art/8 ley 19300 art/9 ley 19300 art/24 ley 19300 art/25 DTO 40/2012 minma art/26 ley 19880 art/3 ley 18575 art/5

MATERIA

Procede requerir a la Dirección de Fronteras y Límites del Estado su pronunciamiento antes de la dictación de resoluciones de calificación ambiental que se relacionen con los límites internacionales o las zonas fronterizas, debiendo el Servicio de Evaluación Ambiental adoptar las medidas de coordinación necesarias al efecto.

DOCUMENTO COMPLETO

Nº E310443 Fecha: 10-II-2023

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Dirección de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL o Dirección), solicitando un pronunciamiento respecto del alcance de la exigencia que tienen los organismos de la Administración del Estado en orden a obtener la aprobación de aquella entidad antes de adoptar decisiones que se relacionen con los límites internacionales del país y sus zonas fronterizas. En particular, consulta sobre la resolución de calificación ambiental (RCA) que debe emitirse en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) respecto de proyectos o actividades que se vinculen o emplacen en áreas limítrofes, o que sus obras, acciones o medidas las comprenda.

Asimismo, cuestiona el instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) -oficio N° 181.275, de 2018-, sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos que se emplacen total o parcialmente en zonas fronterizas o que, no ubicándose en estas, sus áreas de influencia las comprendan, por cuanto ese instrumento establece que solo se debe consultar a la DIFROL en relación con los proyectos que el SEA defina como susceptibles de pronunciamiento de esta última.

Además, solicita determinar si la DIFROL debe pronunciarse sobre las consultas de pertinencia presentadas ante el SEA, cuando estas involucren proyectos emplazados en áreas limítrofes.

Se tuvo a la vista lo informado por el anotado Servicio de Evaluación Ambiental acerca de lo consultado.

II. Fundamento jurídico

Sobre la materia, cabe señalar que la DIFROL fue creada según el artículo 1° de la ley N° 16.592, como servicio técnico dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y a sus fronteras. En tanto, su artículo 2° precisa que le corresponde, en especial, participar en la demarcación y conservación de esos límites, proponer las medidas que deban adoptarse para cumplir tales objetivos, y centralizar, armonizar y promover la política que debe seguirse en las regiones fronterizas en relación con su desarrollo y progreso.

En similar sentido, el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, dispone que corresponde a la Dirección realizar la coordinación de todas las actividades de los ministerios y servicios de la Administración Pública, empresas del Estado y municipalidades en lo que se refiere a las zonas fronterizas del país y sus límites internacionales. Su artículo 2° previene que con tal efecto, dichas entidades deben solicitar directamente a la DIFROL su aprobación antes de adoptar una decisión o realizar hecho alguno que diga relación con los límites internacionales de Chile y sus zonas fronterizas. Sin tal aprobación, esas decisiones o hechos carecerán de valor y no podrán ser cumplidas.

Por su parte, conforme con el artículo 2°, letra j), de la ley N° 19.300 -sobre Bases Generales del Medio Ambiente-, la evaluación de impacto ambiental es el procedimiento, a cargo del SEA, que determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. La administración del sistema corresponde a dicho servicio, así como la coordinación de los organismos de la Administración del Estado involucrados en el mismo, en los términos de los artículos 9° y 81 de ese texto legal.

La regulación del SEIA se encuentra en los artículos 8° y siguientes de la ley N° 19.300, la que contempla los proyectos o actividades que para su ejecución o modificación requieren de la previa evaluación de su impacto ambiental, las etapas a seguir y los antecedentes y permisos que deben considerarse, entre otros aspectos.

De acuerdo con esa normativa, la respectiva evaluación debe considerar la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental, en las materias relativas al respectivo proyecto o actividad, para lo cual serán requeridos los informes correspondientes. Además, el artículo 8°, inciso tercero, previene que, sin perjuicio de los pronunciamientos sectoriales, se deben pedir los informes que indica, sobre la compatibilidad territorial del proyecto.

El pertinente proceso de evaluación ambiental concluye, según lo establecen los artículos 24 y 25 de la ley N° 19.300, con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que, si es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables y establecerá, cuando proceda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse y aquellas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado.

En relación con la consulta de pertinencia de ingreso al SEIA, regulada en el artículo 26 del decreto N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente -que aprobó el Reglamento del SEIA-, cabe hacer presente que aquella consiste en la solicitud que formulan los proponentes al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, con el objeto de que se señale si un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al SEIA.

Se trata de un trámite de carácter voluntario y el pronunciamiento respectivo se enmarca dentro de las declaraciones de juicio que realizan los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias (aplica dictamen N° 75.903, de 2014).

Como puede advertirse, el legislador ha entregado atribuciones específicas a la DIFROL en relación con los límites del país y sus zonas fronterizas y le ha encargado la coordinación de las actividades de los organismos de la Administración del Estado que incidan en ese ámbito, a fin de unificar criterios. Así, se ordena que antes de adoptarse decisiones que puedan afectar esos sectores se obtenga la aprobación de la Dirección, en el marco de su competencia.

Asimismo, se aprecia que el SEIA, a cargo del SEA, tiene por objeto determinar la evaluación ambiental de un proyecto; considera distintos tipos de antecedentes, tanto de orden ambiental como territorial, y culmina con la adopción de una decisión de la respectiva autoridad, la que se materializa a través de un acto administrativo, en los términos definidos por el artículo 3° de la ley N° 19.880.

III. Análisis y conclusión

En este orden de consideraciones, las entidades públicas deben solicitar su parecer a la DIFROL antes de adoptar una decisión que diga relación con los límites territoriales y las zonas fronterizas o que pueda

afectarlos, a fin de que la Dirección emita un pronunciamiento sobre la misma en ejercicio de sus atribuciones y en el marco de su competencia. Ello, en todo caso, no puede afectar las potestades del órgano consultante ni de otras entidades en relación con esos sectores, tales como las de carácter internacional y/o ambiental -según el caso- conferidas por la ley N° 21.080 al Ministerio de Relaciones Exteriores o por la ley N° 19.300, al Ministerio del Medio Ambiente y al SEA.

Así entonces, constituyendo la resolución de calificación ambiental una decisión formal de la autoridad competente que habilita el desarrollo de un determinado proyecto o actividad, en la medida que se relacione con los límites territoriales o zonas fronterizas del país o los afecte, se requiere que previo a su dictación se obtenga el respectivo pronunciamiento de la DIFROL.

Luego, el SEA, en su rol de administrador del SEIA, debe solicitar el respectivo pronunciamiento a la Dirección siempre que ese acto se encuentre en el supuesto descrito y colocar la documentación indispensable a su disposición. Con todo, la actuación de la DIFROL debe enmarcarse en el ámbito de las competencias que le ha conferido el legislador, sin que pueda referirse a aspectos relativos a la evaluación propiamente ambiental del proyecto.

Si bien el pronunciamiento de la DIFROL no puede afectar la evaluación propiamente ambiental del proyecto de que se trate, en aplicación de los principios de coordinación, eficacia y eficiencia que rigen las actuaciones de los organismos de la Administración del Estado -de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la ley N° 18.575-, no se advierten inconvenientes para que la solicitud que al efecto se le formule a la Dirección se enmarque en el procedimiento del SEIA, a fin de que antes de dictarse la respectiva RCA se considere tal respuesta.

En concordancia con lo expuesto, el instructivo cuestionado deberá ser adecuado en el sentido de que antes de dictarse una RCA que se relacione con los límites territoriales o zonas fronterizas del país o los afecte debe siempre obtenerse el pronunciamiento favorable de la DIFROL y no solo en los casos definidos por el SEA. La forma concreta en que dicho requerimiento se efectúe y se relacione con el procedimiento del SEIA deberá ser ponderado por el SEA, sin perjuicio de las coordinaciones previas que deben existir entre este servicio y la DIFROL.

Finalmente, en relación con la situación de la consulta de pertinencia, cumple con señalar que siendo esta una declaración de juicio acerca de la procedencia del ingreso al SEIA de un proyecto determinado que no implica la emisión de un acto que habilite ejecución alguna, no resulta necesario el pronunciamiento de la DIFROL, puesto que no se verifican los supuestos del citado artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS