

Indicadores de Estado

Nuevo	NO	Reactivado	SI	Alterado	NO
Nº Dictámen	7634	Carácter	NNN	Fecha	15-02-2007
Origenes	VOT				

Abogados

BSP

Destinatarios

Ministro de Obras Públicas

Texto

El "Proyecto Sistema Américo Vespuccio Sur, Ruta 78, Avenida Grecia" debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin desmedro de las medidas y acciones implementadas para mitigar los impactos generados durante la construcción y explotación de la obra, por tratarse de una autopista. Ello, porque de los artículos 19 Num/8 de la Constitución, 10, 11 18, 2 It/j, Párrafo 2 del Título II de la ley 19300, en armonía con el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6 y 7 de la citada Ley Superior, las Comisiones Regionales o Nacional del Medio Ambiente se encuentran en el imperativo de calificar los estudios y declaraciones de impacto ambiental, relativos a proyectos y actividades sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental que sean presentados a su consideración, lo cual no se afecta por el hecho de que tales estudios y declaraciones se presenten a la autoridad con posterioridad al inicio de los proyectos y actividades a que ellos se refieren. Esto, porque aunque esa circunstancia significa una infracción de la normativa contenida en los artículos 8 y 9 de la ley 19300, que disponen que los proyectos y actividades sometidos al sistema aludido sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, el incumplimiento de lo ordenado en tal normativa afecta la responsabilidad del propio interesado, pero no altera la competencia de las Comisiones para ejercer una función que les ha sido asignada por la ley. Según el art/20 del Código Civil, a las palabras de la ley se les dará su significado legal sólo cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias lo cual no ha ocurrido en este caso, sino que, conforme a la misma disposición debió estarse a la acepción del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia que define "autopista" como "carretera con calzadas separadas para los dos sentidos de la circulación, cada una de ellas con dos o más carriles, sin cruces a nivel" y no a otras definiciones incluidas en otras fuentes normativas distintas del marco regulatorio rector de la materia. Por ende, el referido proyecto debió someterse al Sistema de Evaluación indicado, independientemente de la falta de definición de autopista en la Ley y Reglamento del Medio Ambiente a la fecha de aprobación de las bases que regulan la concesión indicada, pues es indubitable que el proyecto presenta las características de una autopista. Frente al hecho de que el término autopista se encuentre definido por el legislador en otros cuerpos legales, distintos a los de la legislación ambiental, debe considerarse que el art/20 del Código referido establece limitaciones a la regla de que las palabras de la ley se entenderán según el uso general de las mismas palabras al disponer a continuación que: "cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal", por lo que restringe la definición al ámbito de la misma ley. Asimismo, en el ámbito del Derecho y particularmente en materia administrativa es preferente el principio que obliga a la interpretación de la norma jurídica en el sentido de que ésta pueda surtir efectos y desechar aquella que conduzca a la ineficacia del precepto, ya que dada la índole de los cometidos y funciones que debe cumplir la Administración del Estado, se presume que las normas aprobadas por el legislador a su respecto, se encuentran dirigidas a alcanzar siempre consecuencias prácticas, sea en orden a autorizar la acción administrativa en un campo nuevo, sea en el de condicionarla para proteger intereses de los afectados por esa actividad. Además, en esta oportunidad, se trata de la interpretación de una norma legal de

carácter general como lo es la ley 19300, que se fundamenta en el resguardo de una garantía constitucional y no de una simple norma técnica. Este pronunciamiento no constituye una evaluación del mérito, oportunidad o conveniencia de las decisiones de la Administración, por lo que no se vulnera el art/21 letra B) de la ley 10336, conformándose solamente al cumplimiento de una función consagrada constitucional y legalmente en orden a controlar la juridicidad del actuar de la Administración.

Acción

Confirma Dictamen 12108/2006; Aplica Dictamen 8988/2000

Fuentes Legales

Dto 83/85 Mintt, DFL 850/97 Moopp art/111 inc/4
Ley 10336 art/21 lt/B, CCI art/20, Pol art/19 Num/8
Dto 100/2005 Sepre, Ley 19300 art/10, Ley 19300 art/11
Ley 19300 art/18, Ley 19300 art/2 lt/j, Ley 19300 Tit/II Par/2
Pol art/6, Pol art/7, Ley 19300 art/8, Ley 19300 art/9
Dto 95/2001 Sepre, Dto 83/85 telec

Descriptorios

Sistema Evaluación Impacto Ambiental, autopista Américo Vespucio Sur

Documento Completo

N° 7.634 Fecha: 15-II-2007

El Ministerio de obras Públicas se ha dirigido a la Contraloría General solicitando reconsideración del criterio expuesto en el dictamen N° 12.108, de 2006, mediante el cual se concluyó, respecto de la ejecución de la obra denominada "Proyecto Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78, Av. Grecia", que reúne las características de una autopista, y por ende, debió sujetarse a las exigencias de la normativa ambiental y someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA-.

Al efecto el Servicio recurrente manifiesta, en síntesis, que la interpretación extensiva del concepto de "autopista" formulada por este Organismo de Control al hacerlo coincidente con el entregado por el Diccionario de la Real Academia Española, se encontraría en contraposición con la definición técnica, que es de carácter restrictivo, y genera, a su juicio, un fuerte impacto a la aplicación del SEIA en esta materia, y la vulneración al sentido y alcance de la propia ley N° 19.300.

Lo anterior, por cuanto el concepto de autopista a la data de aprobación de las bases que regulan la concesión en comento, se encontraba definido por el legislador para ciertas materias en otros cuerpos legales, como el decreto 83 de 1985, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que "Define las redes viales básicas", la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que contiene conceptos básicos asociados a la "red vial pública", y el DFL N° 850 de 1997, "Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas", que regula los caminos públicos, entre otros, lo cual deja de manifiesto que el término autopista fue precisado para materias específicas, por lo que no correspondería excluir la acepción prevista en el D.S. 83, ya mencionado, pues ese cuerpo reglamentario define las redes viales básicas sobre la base de criterios de operación de tránsito y flujos de circulación vehicular referidas al transporte, ámbito diverso al regulado en la legislación ambiental.

Agrega que el artículo 20 del Código Civil no establece limitaciones en cuanto a que las acepciones deban corresponder necesariamente al ámbito temático de la definición cuyo

alcance se intenta dilucidar.

Asimismo el Ministerio sostiene que son evidentes las coincidencias conceptuales de la definición de autopista del decreto N° 83, antes señalado, con la del reglamento del SEIA. Además, precisa que la ciencia o arte respectiva distingue otras categorías viales más amigables y menos invasivas ambientalmente que las autopistas como las denominadas autovías, troncales, servicios etc. que no están obligadas legalmente a someterse al SEIA.

Estima que en la especie la aplicación del elemento gramatical, referido a las definiciones legales "para ciertas materias", consignado en el artículo 20 del Código Civil, debe aplicarse preferentemente, ya que permite dilucidar el verdadero sentido de la expresión restrictiva como se ha dicho para efectos de diferenciar esta categoría vial de otras diversas, entre las que se encuentra el proyecto en cuestión; y que a diferencia de lo sostenido en el dictamen recurrido, el referido código no ha restringido este contexto normativo a materias afines o a la misma materia (lo ambiental). Asimismo, señala que no corresponde a la CONAMA evaluar el proyecto o el citado "estudio de impacto ambiental referencial" y al MOP ingresarlo al SEIA en este momento en que se encuentra ya ejecutado.

Por último, hace presente que acorde con lo dispuesto en el artículo 111°, inciso cuarto, del DFL 850 de 1997, del Ministerio de Obras Públicas "en materias de carácter técnico, en que los decretos o resoluciones den lugar a interpretaciones contradictorias entre la Contraloría General de la República y la Dirección General de Obras Públicas, primará la resolución del Ministro de Obras Públicas con informe favorable del Director General de Obras Públicas". Asimismo, plantea que de conformidad al artículo 21 letra B) de la Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, esta Entidad Fiscalizadora no puede evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

Sobre el particular, cumple manifestar que, analizadas las consideraciones planteadas, se advierte que ellas sólo tienden a abundar sobre aspectos ya argumentados con anterioridad, sin que se aporten nuevos antecedentes de hecho o fundamentos de derecho que permitan variar el criterio sustentado en el oficio cuya reconsideración se pide.

En efecto, es dable anotar en primer término, que la materia sometida a consideración de esta Entidad de Control se encuentra en íntima relación con la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N° 8, de la Carta Suprema, en cuanto dispone que es deber del Estado velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

Ahora bien, como uno de los mecanismos destinados a salvaguardar la antedicha garantía, el artículo 10° de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, dispone que los proyectos y actividades que indica deben, necesariamente, someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental de que trata el mismo texto legal, para lo cual, con arreglo a sus artículos 11 y 18, sus titulares deben elaborar y presentar el respectivo estudio o declaración de impacto ambiental para su calificación por la autoridad pertinente, que de conformidad con lo preceptuado en su artículo 2°, letra j), y Párrafo 2°, del Título II, son las Comisiones Regionales o Nacional del Medio Ambiente, según sea el caso.

De la normativa indicada, en armonía con el principio de juridicidad que rige a la Administración del Estado, consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, es dable advertir que los aludidos organismos se encuentran en el imperativo de calificar los estudios y declaraciones de impacto ambiental, relativos a proyectos y actividades sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental que sean presentados a su consideración.

Precisado lo anterior, es del caso anotar que no afecta a la afirmación que antecede el hecho de que tales estudios y declaraciones se presenten a la autoridad con posterioridad al inicio de los proyectos y actividades a que ellos se refieren.

En efecto, si bien esa circunstancia importa una infracción de la normativa contenida en los artículos 8° y 9° de la ley 19.300 -que disponen, en lo que interesa, que los proyectos y actividades sometidos al sistema aludido sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental-, como se hiciera presente en el dictamen cuya reconsideración se pide, el incumplimiento de lo ordenado en este precepto afecta la responsabilidad del propio interesado, pero no altera la competencia de las aludidas Comisiones para ejercer una función que les ha sido asignada por la ley. Aplica dictamen N° 8.988 de 2.000.

En seguida, cabe reiterar que el criterio sustentado por esa Cartera de Estado en cuanto a que no se ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el proyecto "Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78, Av. Grecia" por no aplicarse a dicha obra la definición de autopista del decreto N° 95 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, resulta contrario a derecho.

Lo anterior, por cuanto de acuerdo a la regla de interpretación señalada en el artículo 20 del Código Civil, a las palabras de la ley se les dará su significado legal sólo cuando "el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias lo cual no ha ocurrido en la situación de la especie, sino que, como se indicara en su oportunidad, conforme a la misma disposición debió estarse a la acepción del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia que define "autopista" como "carretera con calzadas separadas para los dos sentidos de la circulación, cada una de ellas con dos o más carriles, sin cruces a nivel" y no a otros conceptos incluidos en otras fuentes normativas distintas del marco regulatorio que rige en la especie. Por ende, el referido proyecto debió someterse al Sistema de Evaluación indicado, independientemente de la falta de definición de autopista en la Ley y Reglamento del Medio Ambiente a la fecha de aprobación de las bases que regulan la concesión en comento, pues resulta indubitable que el proyecto presenta las características de una autopista.

En cuanto al hecho de que el término autopista se encuentre definido por el legislador en otros cuerpos legales, citados por la recurrente, relativos a ámbitos diversos al regulado en la legislación ambiental, es preciso considerar que el artículo 20 del Código Civil sí establece limitaciones a la regla de que las palabras de la ley se entenderán según el uso general de las mismas palabras al disponer a continuación que: "cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal". En consecuencia limita la definición al ámbito de la misma ley, contrariamente a lo que se sostiene al respecto.

Por otra parte, debe recordarse que en el ámbito del Derecho y particularmente en materia administrativa es preferente el principio que obliga a la interpretación de la norma jurídica en el sentido de que ésta pueda surtir efectos y desechar aquella que conduzca a la ineficacia del precepto, ya que dada la índole de los cometidos y funciones que debe cumplir la Administración del Estado, se presume que las normas aprobadas por el legislador a su respecto, se encuentran dirigidas a alcanzar siempre consecuencias prácticas, sea en orden a autorizar la acción administrativa en un campo nuevo, sea en el de condicionarla para proteger intereses de los afectados por esa actividad.

Por último, cabe consignar que en la especie se trata de la interpretación de una norma legal de carácter general como lo es la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que como antes se hiciera presente, tiene como fundamento el resguardo de una garantía constitucional y no de una simple norma técnica.

Finalmente, corresponde precisar que la emisión del dictamen objetado en modo alguno, como se sostiene en la petición, constituye una evaluación del mérito, oportunidad o conveniencia de las decisiones de la Administración. Por ende, en caso alguno vulnera el artículo 21 B de la ley 10.336, Orgánica Constitucional de este Organismo de Fiscalización, y solo conforma el

cumplimiento de una función consagrada constitucional y legalmente en orden a controlar la juridicidad del actuar de la Administración.

En mérito de las consideraciones expuestas, se desestima la solicitud de reconsideración formulada por el Ministerio de Obras Públicas y se ratifica en todas sus partes el criterio manifestado en el dictamen N°12.108, de 2006, en orden a que el proyecto "Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78, Av. Grecia" debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin perjuicio de las medidas y acciones implementadas para mitigar los impactos generados durante la construcción y explotación de la obra.