

11.

Comentario Sentencias Destacadas

EN BUSCA DE LA SENTENCIA PERDIDA: DOMINGA Y EL ETERNO RETORNO

Edesio Carrasco Q¹.

RESUMEN

La sentencia que se analiza es la tercera vez que el Primer Tribunal Ambiental se pronuncia respecto a la legalidad del proyecto Dominga. En ese marco, este trabajo expone los principales hitos que ha enfrentado el proyecto desde su ingreso al SEIA, sintetiza los principales elementos de la sentencia y analiza favorablemente la forma en que tribunal resuelve la disputa. En la misma línea, el artículo se hace cargo de los efectos sistémicos que una decisión como esta tiene y de los problemas que, en general, los proyectos deben enfrentar en materia de evaluación ambiental, reflexionando sobre sus causas y posibilidades de mejora, especialmente respecto a la forma en que se los impugna, administrativa y judicialmente, para no estar eternamente, en esa condición.

PALABRAS CLAVE proyecto; evaluación ambiental; Primer Tribunal Ambiental; judicialización; desarrollo.

ÍNDICE I. Introducción. II. El proyecto y sus hitos. III. Síntesis de la sentencia. IV. Comentario. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

1. Se agradecen los valiosos aportes a este trabajo de Roberto Guerreo, Maximiliano Alfaro y Miguel Fernández.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia dictada con fecha 9 de diciembre de 2024 por parte del Primer Tribunal Ambiental (1TA) (R – 95 – 2023), que por tercera vez se pronuncia sobre la legalidad de la decisión adoptada por el Comité de Ministros en el marco de la evaluación ambiental del proyecto minero–portuario Dominga (Dominga), no puede ser analizada de manera aislada.

Esto, pues más allá del sentido, alcance y los incidentes judiciales posteriores y conexos que la sentencia ha generado, sus efectos trascienden el caso concreto. Se trata de un fallo que evidencia un problema más profundo, cuya base radica en el diseño institucional ambiental vigente y en las deficiencias que este presenta, las que adquieren notoriedad en este caso.

En este contexto, el análisis que se expone a continuación, en una nueva edición de Sentencias Destacadas, no solo examina el fallo referido, sino que también se centra en la dificultad que enfrentan actualmente los proyectos de inversión sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para obtener una sentencia definitiva que establezca sus autorizaciones cuando son impugnadas administrativa y judicialmente. Dominga y otros proyectos han buscado esa certeza. Sin embargo, por razones que se explican a continuación, ello no ha sido posible, lo que justifica un comentario crítico en esta edición anual.

Tanto en Dominga, como en otras iniciativas, se observa un constante avance y retroceso, producto de decisiones circulares que llevan a los proyectos de vuelta al punto de inicio, sin importar la resolución adoptada. Esto permite comparar el sistema recursivo ambiental vigente con el juego de “escaleras y toboganes”, en el que cualquier avance en la tramitación de un proyecto puede ser revertido por nuevas impugnaciones, dificultando su desarrollo e impidiendo, en este caso particular, la existencia de una decisión que otorgue certeza jurídica.

Es por ello que el presente trabajo no solo analiza la mencionada sentencia, revisando sus efectos, sino que también examina, entre otras materias, las implicancias específicas que ella produce para el SEIA y el impacto general que irradia para el desarrollo de los proyectos de inversión en Chile. En otras palabras, no es posible entender Dominga, sin comprender, también, sus efectos sistémicos en el marco de la evaluación ambiental, por lo que es indispensable un sobrevuelo panorámico sobre esa dimensión.

II. EL PROYECTO Y SUS HITOS

Dominga se refiere a la controversia en torno a un proyecto minero-portuario, ubicado en la comuna de La Higuera, Región de Coquimbo. Es un proyecto de extracción de hierro y cobre impulsado por la empresa Andes Iron, que ha intentado, por más de una década, obtener una autorización favorable, definitiva y estable para su ejecución. La tensión social y política² sobre su aprobación se ha centrado en los impactos ambientales del proyecto, especialmente en el ecosistema marino cercano, donde habitan especies protegidas como el pingüino de Humboldt y otras en la Reserva Nacional del mismo nombre.

En ese marco, para entender adecuadamente la sentencia que se analiza, se hace necesario revisar esquemáticamente los principales hitos que subyacen a la decisión. Es decir, pasar revista a la cadena de decisiones públicas que, desde el año 2013, se han dictado, para, de esa forma, aglutinar un archipiélago de resoluciones, darle coherencia al análisis y estructurar una cronología lineal que simplifique la comprensión de la controversia. La tabla N° 1 da cuenta de ello.

Estos hitos dan cuenta de un proyecto que, luego de más diez años de tramitación ambiental, sumado a los recursos administrativos y judiciales posteriores, no ha podido lograr una mínima estabilidad en su autorización de funcionamiento. Cuatro gobiernos (Piñera 1, Bachelet 2, Piñera 2 y Boric) han interactuado de distintas formas con el proyecto, con integraciones distintas en la Comisión de Evaluación de Coquimbo, el Comité de Ministros, el 1TA y la Corte Suprema. Es decir, decenas de personas, con distintas aproximaciones económicas, técnicas, sociales y políticas se han relacionado con Dominga. Y si a ello se suma lo resuelto por el Tribunal Constitucional (TC)³, su complejidad no solo adquiere una arista técnica y legal, sino también constitucional, lo que convierte a este proyecto en uno cuyo control institucional ha sido extremadamente complejo en la última década, graficando la dificultad aparejada al desarrollo de proyectos en Chile con incidentes en las más variadas direcciones y con los más diversos objetivos.

Dominga es y seguirá siendo un caso en disputa, todavía abierto e incompleto. Con contornos no delineados del todo, los cuales se expanden y se

2. Cabe indicar que el presidente Gabriel Boric, al ser electo y dirigirse al país, señaló, en la primera parte de su discurso, que: “el cambio climático, la crisis climática, no es una invención. Está acá, genera efectos directos sobre nuestras vidas y también sobre las futuras generaciones [...]. No queremos más zonas de sacrificio, no queremos proyectos que destruyan nuestro Chile, que compran y destruyan a las comunidades. Y lo ejemplificamos en un caso que ha sido simbólico: no a Dominga”, La Tercera, 20 de diciembre de 2021.

3. Tribunal Constitucional, Rol N° 16.328 – 25, 11 de junio de 2025.

TABLA N°1

FECHA	HITO
2013	Ingreso del Proyecto al SEIA.
2017	La Comisión de Evaluación de Coquimbo rechaza el proyecto.
2017	El Comité de Ministros confirma el rechazo del proyecto.
2018	El 1TA revoca la decisión del Comité de Ministros.
2019	La Corte Suprema anula la sentencia del 1TA y le ordena a dicho tribunal revisar nuevamente el caso y dictar una nueva sentencia.
2021	El 1TA revisa el caso y declara ilegal nuevamente el rechazo al proyecto, ordenando una nueva calificación del proyecto.
2021	La Comisión de Evaluación de Coquimbo califica favorablemente el proyecto.
2022	La Corte Suprema confirma la sentencia del 1TA de 2021, al estar abierta la discusión y haber recursos administrativos y judiciales pendientes.
2023	Ante los nuevos recursos administrativos presentados producto de la calificación favorable el año 2021, el Comité de Ministros vuelve a rechazar el proyecto.
2024	El 1TA ante una nueva reclamación, dicta una tercera sentencia (Rol R-95-2023), anulando la resolución del Comité de Ministros del 2023 y ordenando una nueva resolución.
Enero 2025	El SEA deduce recursos de casación ante la Corte Suprema.
Febrero 2025	Vencido el plazo para el cumplimiento de la sentencia, la empresa solicita su cumplimiento.
Febrero 2025	El 1TA dicta la resolución de cumplimiento incidental, ordenando complementar la resolución.
Febrero 2025	El SEA apela de dicha decisión ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta.
Marzo 2025	Generada la gestión judicial pendiente, el SEA presenta requerimiento de contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional, alegando que el 1TA se ha inmiscuido en las atribuciones del Comité de Ministros.

contraen en cada decisión administrativa y judicial que se adopta. Un caso que, si bien sus hitos pueden ser sintetizados, está lejos de ser una suma de acontecimientos que se suceden uno tras otro bajo una lógica acumulativa y secuencial, pues no se trata de meros hechos estáticos. Un caso que, finalmente, no se puede dar por terminado y que ha reaparecido una y otra vez en la última década, con avances y repliegues, siendo su inestabilidad, más allá de la sentencia que se analiza, su primordial característica. Ello obliga, en consecuencia, a nuevas preguntas, enfoques y formas de

abordar el sentido y alcance de este fallo, pero, sobre todo, a admitir su complejidad y sus efectos sistémicos más allá de este.

III. SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

En cumplimiento de la sentencia dictada el 16 de abril de 2021 (causa rol R – 1 – 2017), la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo realizó una nueva calificación ambiental, aprobando el proyecto Dominga mediante la Resolución Exenta N°161/2021. Sin embargo, el 29 de junio de 2023, el Comité de Ministros, mediante Resolución Exenta N°202399101517/2023, acogió los recursos de reclamación presentados por los observantes del proyecto y revocó la decisión que había autorizado su funcionamiento.

En respuesta, Andes Iron SpA presentó un recurso de reclamación ante el 1TA (Rol R – 95 – 2023) en contra de la resolución del Comité de Ministros, la que fue resuelta mediante sentencia de 9 de diciembre de 2024. Al resolver la reclamación, el tribunal concluyó que la resolución del Comité de Ministros era ilegal. Es esa sentencia la que a continuación se sintetiza⁴, la que se segmenta temáticamente para una mayor claridad pedagógica. Sus líneas principales son las siguientes:

1. Incumplimiento de la sentencia dictada con anterioridad (C. 4 – 48)

En primer término, el 1TA resolvió que se habría incumplido la sentencia dictada el año 2021 (cuya base está en el año 2018), atendido que la resolución del Comité de Ministros se funda en aspectos que ya habían sido descartados por este, mediante una sentencia firme y ejecutoriada. El tribunal expone que la sentencia anterior ya había descartado impactos adversos sobre el aire; los recursos hídricos; el medio marino; el valor turístico; entre otros.

Sin embargo, en contradicción a lo fallado previamente por el tribunal, el Comité de Ministros habría insistido en acoger las reclamaciones fundado en los mismos aspectos que ya habían sido objeto de revisión judicial. Así, el tribunal concluyó que el Comité de Ministros habría excedido sus potestades, intentando soslayar el control judicial. Adicionalmente, el fallo enfatizó que lo concluido en sede judicial no puede ser tomado por la Administración del Estado como una mera recomendación.

4. Se deja constancia que la sentencia que a continuación se sintetiza y comenta, le fueron interpuestos recursos de casación en la forma y fondo aún pendientes de ser resueltos, cuya tramitación se sigue bajo el Rol N° 61.461 – 2024, pero que desde el 19 de mayo de 2025 se encuentran en acuerdo.

Por consiguiente, el tribunal anuló la decisión que rechazó el proyecto y ordenó que se dictase un nuevo acto administrativo que se ajuste a derecho, conforme con lo establecido en la instancia de revisión judicial.

2. Falta de imparcialidad y probidad administrativa por parte de las ministras del Comité de Ministros (C. 49 – 62)

El 1TA también dispuso que algunos ministros del Comité de Ministros ya habían manifestado previamente su opinión respecto del proyecto Dominga y, pese a ello, no se inhabilitaron al votar en la sesión correspondiente, infringiendo principios básicos de la función pública: imparcialidad y probidad administrativa.

En concreto, el tribunal señaló que la ex ministra de Minería (Marcela Hernando), siendo diputada en 2017, ya había expuesto su oposición al proyecto al formar parte de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre Dominga y votar a favor de un informe cuyo contenido era evidentemente contrario al proyecto.

En la misma línea, dispuso que la ministra de Medio Ambiente, María Heloísa Rojas, realizó declaraciones en una nota de prensa de 11 de agosto de 2021, en donde se mostró abiertamente crítica al proyecto Dominga, puntualizando que los problemas de fondo de este no habían cambiado. En efecto, el tribunal le imputó haber señalado que el proyecto Dominga no era una buena noticia y que el desarrollo del país no puede ir en línea con proyectos que destruyen la naturaleza.

Así, las opiniones previas emitidas por ambas ministras en contra del proyecto las debió haber inhabilitado de participar en la sesión que adoptó el acuerdo. Sin embargo, ambas votaron en dicha sesión, por lo que existió una infracción al principio de imparcialidad y probidad, pues estos exigen a la autoridad adoptar sus decisiones de manera objetiva e imparcial, evitando situaciones en que tales aspectos se pudieran ver comprometidos, incluso en modo potencial.

3. Extemporaneidad en la resolución del Comité de Ministros (C. 62 – 72)

Adicionalmente, se esgrimió por parte del titular un incumplimiento del plazo fatal de 60 días para resolver las reclamaciones administrativas en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento del SEIA.

Dicha alegación también fue acogida por el tribunal, atendido que el Comité de Ministros tardó 577 días totales en resolver el recurso administrativo, haciéndolo fuera de plazo. Al acoger esta alegación, el 1TA, por primera vez, hizo exigible el plazo dispuesto en la ley para resolver recursos de reclamación presentados ante dicho órgano colegiado. Por tal razón, se ordenó que la nueva decisión se adopte en el plazo de 15 días, lo que ha derivado en una serie de incidentes posteriores.

4. Incoherencia y falta de motivación en los informes técnicos (c.73 – 88)

La sentencia señaló, además, que durante la evaluación ambiental el titular fue dando respuestas a las solicitudes de la SEREMI de Medio Ambiente, hasta lograr un pronunciamiento conforme de este organismo, pero, a pesar de ello, la Subsecretaría de Medio Ambiente (superior jerárquico) al informar al Comité de Ministros, durante la instancia recursiva administrativa, estimó que no se aportaron antecedentes suficientes durante la evaluación del Proyecto.

Luego de analizar los oficios evacuados por ambos organismos, el 1TA concluyó que la Subsecretaría de Medio Ambiente no señaló, en su oficio, las razones que habría tenido para obrar en forma distinta a su inferior jerárquico, quedando sin explicación de cómo es que, durante la evaluación ambiental, la información fue considerada suficiente y adecuada para luego, en sede recursiva, resultar deficiente e inapropiada, contradicción que el tribunal no estuvo dispuesto a tolerar. Además, se cuestionó que ninguno de los antecedentes cuya falta reprocha el superior jerárquico, fue requerido durante la evaluación ambiental, por lo que el titular no tuvo oportunidad de referirse a ellos. Por tanto, el tribunal ordena que la decisión del Comité de Ministros se realice conforme con los pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado, siendo coherente con lo establecido en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cumplimiento con el deber de fundamentación y con el principio de protección de la confianza legítima.

5. Falta de fundamentación de la resolución del comité respecto a los aspectos técnicos que motivaron la calificación negativa del proyecto (C. 89 y siguientes)

Sin perjuicio que, a juicio del tribunal, los capítulos precedentes dan cuenta de una resolución del Comité de Ministros que adolece de

vicios que por sí solos ameritan la declaración de nulidad, igualmente se abordaron las controversias referidas a los elementos técnicos que motivaron la calificación negativa del proyecto. A continuación, una breve síntesis de lo razonado y resuelto por el 1TA:

a. Informes de *amicus curiae*

El 1TA analiza diversos informes presentados por terceros en calidad de *amicus curiae*, entre ellos el del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y los académicos María Salinas, Andrés Moreira y Guillermo Luna. El tribunal reconoce la posibilidad de considerar este tipo de aportes, pero concluye expresamente que dichos informes no abordan, directamente, los aspectos jurídicos o técnicos controvertidos en la causa. Por lo tanto, fueron desestimados como sustento de su decisión final.

b. Evaluación de impactos por emisión de Material Particulado Sedimentable (MPS)

El tribunal critica que el Comité de Ministros haya invalidado la evaluación previa en torno a las emisiones de MPS, señalando que el impacto fue adecuadamente abordado por el titular. Se constata que el proyecto consideró medidas de mitigación y control del MPS que fueron aceptadas por los organismos técnicos. El Comité de Ministros no fundamentó por qué tales medidas ahora se considerarían insuficientes.

c. Evaluación y predicción del impacto sobre los recursos hídricos

El fallo concluye que los fundamentos del Comité de Ministros para objetar la disponibilidad y calidad del recurso hídrico carecen de base técnica sólida. El proyecto Dominga habría entregado información suficiente (cuestión que es respaldada por los oficios de la DGA), por lo que la resolución de dicho órgano era ilegal al haber acogido las reclamaciones en base de una insuficiente evaluación de los impactos ambientales del Proyecto sobre los recursos hídricos, en particular respecto del Sistema de Captación y Devolución del Rajo Sur.

d. Medio marino

d.1 Área de influencia: el tribunal señala que sobre este punto se comparte el razonamiento arribado por esta misma magistratura (con integración diferente) en causa Rol R – 1 – 2017. Así, a

juicio del tribunal, los antecedentes presentados por el titular permitieron describir y caracterizar adecuadamente el área de influencia marítima del Proyecto (C.176 – 190).

d.2 Línea de base: el tribunal concluye que la línea de base marina fue adecuadamente caracterizada. Se levantaron múltiples parámetros físico–químicos y biológicos en campañas prolongadas, junto con una amplia y sólida base bibliográfica que cubre toda el área de influencia del Proyecto. Todo esto, por lo demás, fue validado por organismos competentes (C. 191 – 213).

d.3 Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos (AMERB): no se cumplen los presupuestos fácticos que indiquen una insuficiencia en la línea de base ni una inadecuada predicción y calificación de impactos significativos sobre las AMERB. Las condiciones fisicoquímicas y la biota marina de interés, especialmente la asociada a los recursos hidrobiológicos, no sufrirían cambios significativos ni afectaciones importantes o distintas, que no hayan sido recogidas por el titular durante la evaluación ambiental del proyecto. Es la propia evaluación ambiental la que se hace cargo en su totalidad de los impactos identificados mediante la entrega de propuestas con acciones y medidas concretas sobre el área marina (C. 214 – 237).

e. Evaluación de impactos

e.1 Pingüino de Humboldt: al haber sido determinada correctamente el área de influencia y la línea de base, el tribunal dispuso que se predijeron correctamente los impactos sobre esta especie. En la misma línea, señaló que las medidas propuestas fueron suficientes. (C.237 – 256).

e.2 Ruido submarino: en la definición del área de influencia y la caracterización de la línea de base para el medio marino, el fallo indicó que resultan adecuadas y suficientes, de manera que sí resultó posible evaluar los impactos asociados al ruido submarino de la actividad de navegación. Además, a juicio del tribunal, las medidas propuestas efectivamente se hacen cargo de este impacto de manera adecuada. (C.257 – 278).

e.3 Impacto lumínico en avifauna: el tribunal señaló que se presentaron antecedentes suficientes para hacerse cargo del impacto lumínico en la avifauna (C. 279 – 294).

e.4 Efectos sinérgicos con Puerto Cruz Grande: el Comité de Ministros estimó una falta de análisis sinérgico con dicho proyecto, pero el tribunal advirtió que tal evaluación sí fue incorporada en los términos que exige el artículo 12 letra g) del D.S. N°95/2001 (C. 295 – 309).

e.5 Valor turístico: las supuestas deficiencias de las que adolecían la determinación y justificación del área de influencia y en la caracterización de la línea de base para el medio marino fueron descartadas por el 1TA. Y si bien es efectiva la cita que hace el Comité de Ministros en el acto reclamado, en relación a que SER-NATUR habría destacado la importancia de la Reserva Nacional Pingüino de Humboldt para el turismo, lo cierto es que dicho Servicio confirmó, también, que la evaluación del valor turístico fue realizada conforme con el procedimiento y competencias establecidas al efecto, sin cuestionar o plantear la existencia de deficiencias a este respecto. Por tanto, la sentencia concluye que fue correctamente evaluado este componente (C. 310 – 318).

f. Medidas adicionales propuestas por el titular

El tribunal dispuso que el Comité de Ministros incurrió en una ilegalidad al restringir el concepto de compromiso ambiental voluntario (CAV), excluyendo las propuestas del Centro de Estudios y del Valor Compartido (las que habían sido destacadas en la sentencia de abril del 2021), además de fundar indebidamente la exclusión de tales medidas como exigencias o condiciones adicionales en uso de sus facultades (C.318 – 337).

IV. COMENTARIO

El comentario que a continuación se realiza, agrupa lo resuelto por el 1TA en cuatro ejes, los cuales comprenden, temáticamente, los principales elementos de la sentencia objeto de este análisis. Estos se concentran, tanto en la revisión misma del fallo, como en los efectos que este genera, en términos más amplios, sobre el desarrollo de proyectos en Chile.

1. Control judicial y cosa juzgada: claves de un Estado de derecho que la sentencia recuerda

Los Tribunales Ambientales (TA) son propiamente tribunales. Por lo tanto, ejercen jurisdicción en su ámbito de competencia: el contencioso–admi-

nistrativo ambiental. Esto implica, entre otras cosas, al no haber una norma especial sobre cosa juzgada en la Ley N° 20.600 que crea los TA, que sus sentencias producen el efecto general dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (CPC)⁵. Es decir, sus fallos entregan estabilidad, seguridad jurídica y cierran los debates que ante dicha sede se hayan expuesto. Su efecto garantiza que la permanencia de los derechos obtenidos por la o las partes en un juicio tengan eficacia, evitándose la reapertura permanente de un conflicto. En palabras de la Corte Suprema, la cosa juzgada “es una institución de orden público y constituye uno de los fundamentos necesarios del régimen jurídico al asegurar la certidumbre y estabilidad de los derechos que ella consagra”⁶.

En ese marco general, el artículo 30 de la Ley N° 20.600 dispone, en sus partes pertinentes, que la sentencia que acoja la acción –como ocurrió en este caso– “deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponde, la actuación impugnada”. En su inciso segundo, añade que “en el ejercicio de esta atribución”, no se podrá “determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare”, así como “tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.

Como indica José Miguel Valdivia, cualquier TA, en razón del texto expuesto, “posee dos importantes poderes: puede anular los actos administrativos ilegales y, además, ordenar su modificación, dentro de los límites que se le asignen”, estando el juez en condiciones de precisar, no “sólo lo que la administración no puede hacer, sino cómo debe actuar”, mediante una definición “lo más completa posible del marco legal aplicable a una determinada situación jurídica”⁷. Se trata de un poder intenso y exigente, que le permite a cualquier TA impartir órdenes, precisando de manera finita, el actuar de quien controla, pues este tipo de tribunal tiene dos características que institucionalmente le dan esa impronta: son tribunales especializados y su conformación es mixta (dos abogados y un experto en ciencias deben dictar sentencia).

Si bien ello no los habilita para reemplazar a ningún órgano de los que controlan judicialmente, sí pueden orientar su acción mediante sus sen-

5. El artículo 47 de la Ley N° 20.600 indica lo siguiente: “Normas supletorias. A los procedimientos establecidos en esta ley se les aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil”. De esta forma, buena parte de las reglas referidas a la cosa juzgada son aplicables a las sentencias definitivas que se dicten en el marco de esta ley.

6. Sentencia de la Corte Suprema, 9 de mayo de 1958, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 55, sección 1a, citada por Romero (2002), p. 12.

7. Valdivia (2015), p. 255, 258 y 268.

tencias, pues son una sede en la que el legislador ha confiado competencialmente discutir cuestiones técnicas vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental⁸. De esa forma, el servicio u órgano controlado, al incorporar el correcto sentido y alcance del fallo dictado por el TA competente que ha dejado sin efecto uno de sus actos, podrá cumplir su función lo más cercana posible al interés público que el legislador buscó al crearlo, propiciando, así, la estabilidad en la forma de actuar de los órganos de la Administración.

El alcance de lo descrito, ha sido conceptualizado por Alejandro Huergo, quien indica, a propósito del control de la Administración que se hace en España, que este tipo de sentencias podría catalogarse como sentencia-marco, las que caracteriza del siguiente modo:

“[...] en unos casos va a ser posible decirle exactamente a la Administración qué es el que debe hacer (sentencias de condena en sentido estricto) y en otros el tribunal tendrá que limitarse a indicarle qué deberes u obligaciones le impone el derecho y qué actuaciones se derivan de ellos, pero no podrá determinar en la condena, en todos los detalles, qué es lo que debe hacer la Administración para que queden satisfechos los intereses del demandante, porque la mera interpretación y aplicación de las normas no permite al tribunal llegar a ese resultado”⁹.

Lo relevante de lo anterior, está dado por el efecto de cosa juzgada que las sentencias de los TA generan en el órgano de la Administración del Estado cuya decisión es controlada, siendo eso, precisamente, lo que revisa con mucha fuerza el 1TA en la sentencia que se comenta. Por lo tanto, este no es un caso en que estén en riesgo las competencias amplias de Comité de Ministros¹⁰, sino si una sentencia firme produce o no sus efectos sobre un órgano cuya decisión fue dejada sin efecto.

Más aun, dicho tribunal ya se había pronunciado años atrás sobre diversos aspectos de la evaluación ambiental del proyecto Dominga, fijando la forma en que la normativa ambiental debía ser cumplida en el caso concreto,

8. La intensidad del control al que se hace referencia fue fijada tempranamente por el Segundo Tribunal Ambiental (2TA) en el caso *Inerco*, R - 13 - 2013, 17 de enero de 2014. Ese criterio, con diferentes variantes, ha sido también ratificado por más de una década por la Corte Suprema, la que ha indicado, al respecto, en el caso *Forestal Nalcahue*, que “[...] al establecerse los tribunales ambientales aquellos fueron configurados, precisamente, como órganos jurisdiccionales de carácter técnico, especializados en la materia a evaluar, por lo que no es dable cuestionarles que analicen precisamente los aspectos de dicho carácter en los procesos sometidos a su conocimiento, como pretende el recurrente”, Rol N° 71.616 - 2021, 11 de octubre de 2022. A lo anterior, puede sumarse *Municipalidad de Pucón*, Rol N° 14.448 - 2022, 26 de diciembre de 2022; entre otros.

9. Huergo (2000), p. 284, citado por Tapia (2024), p. 248.

10. Véase Benítez, Carrasco y Herrera (2014). Por su parte, Moraga (2024) se manifiesta particularmente crítica de esta sentencia, al imponerse un “marco de actuación y decisión” al Comité de Ministros (p. 5).

determinando tanto el perímetro de la decisión, como parte de su contenido, al menos respecto de aquellas materias que, a juicio del 1TA, no eran objeto de un reproche jurídico, ya sea porque la información del proyecto era suficiente o su matriz de impacto y medidas eran apropiadas para mitigar o compensar los efectos, características y circunstancias que generaba, debiendo el Comité de Ministros resolver sobre ese marco y no otro.

Se trata de una decisión que, adoptada años antes y por el diseño dispuesto en el sistema recursivo previamente sintetizado, condicionó lo que podía y debía resolver dicho órgano colegiado. La consecuencia de esa decisión fue, precisamente, vincular al órgano, en este caso al Comité de Ministros, y evitar que se eternizara una decisión final respecto del proyecto Dominga, haciendo ineficaz la decisión misma de la sentencia.

Es decir, reconociendo el ámbito discrecional de una decisión de estas características, como lo es calificar ambientalmente un proyecto, el 1TA se encargó de recordar que, sus decisiones, previamente dictadas, importan, se cumplen y tienen efectos. Los lineamientos que expone y que la sentencia previa concretamente indica, no son irrelevantes y neutros para el Comité de Ministros. Cumplen una función y el 1TA, celoso de su rol, parte su sentencia el año 2024, recordando de manera gruesa ese límite ya fijado antes, tanto el año 2018, como el 2021.

Para ello, aclara que sus decisiones, cuando se retrotrae un procedimiento y se pide al órgano correspondiente (Comisión de Evaluación o Comité de Ministros) pronunciarse nuevamente, no son meramente procedimentales. Hay también elementos sustantivos, de fondo, incluso de hecho, establecidas en una sentencia, que dicho órgano debe observar y respetar cuidadosamente. No es un reenvío para calificar ambientalmente desde cero, o a partir de una hoja en blanco, con una infinitud de posibilidades, un proyecto o actividad. Sino que, por el contrario, aquello debe hacerse siguiendo lo dispuesto en una sentencia firme y ejecutoriada que, con mayor o menor intensidad, delimita la potestad de dicho órgano. Pero para que ello pueda operativizarse, es esencial la buena fe y el cumplimiento de la legalidad, vías estructurantes para darle funcionalidad a un diseño de recursos administrativos y judiciales que, para producir sus efectos, confía, a la base, en que nadie está al margen del estado de derecho.

Pese a lo anterior, el Comité de Ministros decidió algo diferente, sobrepasando los límites que le fueron legalmente impuestos. Como bien lo dispone el fallo, su decisión devino en ilegal, entre otras razones, por contradecir una sentencia firme y ejecutoriada del propio 1TA. Este último, en ese contexto, dispuso lo siguiente:

“Cuadragésimo quinto. De acuerdo con lo establecido en los considerandos anteriores, se colige que el Comité de Ministros, al acoger las reclamaciones PAC, fundado en los mismos aspectos que habían sido objeto de revisión judicial y abordados en la sentencia de esta judicatura, que se encontraba firme y ejecutoriada, ha obrado ilegalmente, excediendo sus potestades e intentando soslayar el control ejercido por el Primer Tribunal Ambiental, lo concluido en sede judicial no puede ser tomado por la Administración como una recomendación.

Como se estableció al comienzo del análisis, la Ley N° 20.600 estableció un mecanismo de control de la administración de carácter intenso, incluyendo todos los elementos del acto administrativo, reglados y discrecionales, con la sola limitación respecto del reemplazo de la decisión administrativa.

Es justamente por la existencia de dicho límite que la administración debe cumplir con lo resuelto por esta judicatura ambiental, puesto que, al ser ejercido el control judicial, anulándose el acto impugnado, para que el nuevo acto se ajuste a derecho necesariamente debe dictarse conforme con lo establecido en la instancia de revisión judicial”.

Al desconocer el Comité de Ministros la “prejudicialidad” que conectaba ambas decisiones, tornó su resolución ilegal, “ya que el objeto de la causa de modo parcial viene establecido por una sentencia anterior”¹¹. Un aspecto que, como recuerda Iván Hunter, es de la mayor gravedad, ya que, si se pretende, en el cumplimiento de una sentencia, incorporar, por parte de Comité de Ministros, nuevas causales de rechazo a un proyecto previamente evaluado, bajo el argumento de la competencia propia y no derivada, “ello no solo debilita la fuerza de la cosa juzgada, sino que también perpetúa un ciclo indefinido de revisión judicial y administrativa, erosionando la certeza y la seguridad jurídica”. Pero no solo eso nos advierte dicho autor, sino además que ello puede incentivar un comportamiento institucional indeseable: permitir “a la autoridad administrativa omitir intencionalmente pronunciamientos durante el procedimiento administrativo, para luego, en caso de un fallo adverso, reintroducirlos como nuevos fundamentos de rechazo [...]”¹², situación que, en cualquier caso, debe evitarse.

11. Ferrada (2013), p. 227.

12. Hunter (2025), p.2.

Por eso, lo que finalmente hace el 1TA, parafraseando a José Esteve, es recordar que no solo existen jueces en Berlín, sino que también en Antofagasta¹³, por lo que sus decisiones no deben ser subestimadas (ni mucho menos obviadas), especialmente si aquellas se pronuncian sobre el fondo de un asunto y producen cosa juzgada.

2. Imparcialidad y cumplimiento de plazos: garantías de un justo y racional procedimiento administrativo

Conforme a lo señalado, el 1TA concluyó que la decisión del Comité de Ministros vulneró los principios de imparcialidad y probidad que rigen el actuar administrativo, puesto que las Ministras de Minería y de Medio Ambiente, que participaron en la votación, habían emitido previamente pronunciamientos y declaraciones en contra del proyecto Domingo.

En efecto, por un lado, el principio de imparcialidad, dispuesto en el artículo 11 de la LBPA, obliga a la Administración a “actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento, como en las decisiones que adopte”. De esta manera, la Administración debe adoptar sus decisiones de manera objetiva e imparcial, evitando circunstancias que resten o pueda restar objetividad al ejercicio de las potestades públicas. Resulta lógico que no puedan intervenir en un procedimiento administrativo quienes han adelantado una opinión o juicio, previo a la instancia correspondiente, pues ello hace carecer a la Administración de la necesaria independencia que debe regir el actuar administrativo.

En efecto, el adelantamiento de una opinión por parte de la Administración es un problema relevante, pues aquella es emitida antes de la instancia en la cual debe ser otorgada, alterando su normal sustanciación, al margen de las garantías dispuestas para un justo y racional procedimiento.

El Comité de Ministros, como todo órgano de la Administración, no está exento del principio de imparcialidad, debiendo ejercer su función pública con rectitud y objetividad, en aras del bien común y general, por sobre apreciaciones parciales o particulares que sus funcionarios posean respecto de determinado asunto que deba conocer en el marco del ejercicio de sus competencias.

Además, el adelantamiento de opiniones por parte de la Administración, respecto de asuntos o materias pendientes de resolución por la misma,

13. Esteve (2020).

afecta la probidad con que deben ser ejercidas las potestades públicas. En este sentido, la probidad implica que los funcionarios deben evitar cualquier acción que pueda representar un conflicto de interés, favorecimiento indebido o cualquier acto que comprometa la imparcialidad y el interés público. Precisamente, la Ley 20.880 en su artículo 11 letra f) establece lo siguiente: “los funcionarios deben actuar con estricto apego a la ley, buscando siempre el interés general por sobre el personal. Deben evitar cualquier situación que comprometa la integridad y confianza en la función pública. Están obligados a rendir cuentas de su gestión y a tomar decisiones de manera imparcial y objetiva”.

Para asegurar la debida imparcialidad y probidad del actuar administrativo, uno de los mecanismos que establece el ordenamiento es, precisamente, la abstención, cuyo objetivo es que quienes participen de la decisión administrativa no se encuentren implicados de modo que pueda afectarse la objetividad de la decisión¹⁴. En otras palabras, la abstención permite mantener incólume que los funcionarios públicos mantengan la debida imparcialidad sobre los derechos e intereses en juego, así como la suficiente libertad de juicio y de decisión¹⁵. Tal mecanismo de salvaguarda fue ignorado por las Ministras de Minería y de Medio Ambiente al momento de tomar la decisión.

La omisión del deber de abstención no solo vulnera reglas expresas que rigen el actuar de la Administración, sino que también, socava la legitimidad de la decisión, generando fundadas dudas sobre la transparencia, independencia y objetividad de la decisión adoptada. Esta infracción cobra particular gravedad cuando proviene de autoridades del más alto nivel jerárquico, como lo son los Ministros de Estado, quienes, por la relevancia de sus cargos, deben observar con especial celo los principios que rigen la función pública

Además, se compromete la confianza pública en las instituciones, debilitando la credibilidad técnica del procedimiento de evaluación ambiental y, en último término, de la instancia recursiva ante la Administración. En consecuencia, la decisión del Comité de Ministros no solo adolece de vicios procedimentales, sino que vicia el acto de forma originaria, afectando las garantías de un debido proceso.

Es destacable que el 1TA haya controlado de forma exigente el cumplimiento del plazo de 60 días para resolver una reclamación administrativa,

14. Cordero (2015), p. 367.

15. Moraga (2010), p. 174.

dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 19.300. Al respecto, a propósito del artículo 27 de la Ley N° 19.880, se ha discutido ampliamente en la doctrina nacional si los plazos establecidos para los trámites y decisiones son o no fatales para la Administración¹⁶. Sin perjuicio del claro tenor de la disposición, diversa jurisprudencia judicial y administrativa ha concluido de forma consistente que los plazos establecidos para los trámites y decisiones, salvo disposición expresa en contrario, no son fatales para la Administración, sino que solamente tendrían por finalidad el buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades públicas¹⁷. Esto implica que el vencimiento del plazo no genera, por sí mismo, la nulidad del acto respectivo, es decir, no sería inválida la dictación de un acto administrativo fuera de plazo, sin perjuicio de la eventual responsabilidad funcionaria¹⁸. La misma línea se ha seguido en materia ambiental, por ejemplo, respecto del procedimiento de declaratoria de humedales urbanos¹⁹.

En este caso, el 1TA sostuvo un criterio distinto: el plazo de 60 días establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, para que la autoridad ambiental resuelva el recurso administrativo, tiene un carácter fatal. Por lo tanto, concluye el tribunal, el vencimiento de tal plazo implica la extinción de la posibilidad u oportunidad para resolver los recursos administrativos interpuesto en contra de una RCA en el marco del SEIA. En esta situación particular, la resolución de la reclamación administrativa demoró 397 días hábiles administrativos, superando largamente el plazo de 60 días.

La conclusión arribada por el tribunal se explica, en buena parte, debido al tenor de la propia disposición que indica de forma expresa que “la autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso (...)”. Ahora bien, más allá del texto expreso de la norma, las circunstancias de hecho del caso también explican, en cierta medida, lo resuelto por el tribunal. Se trata de un proyecto que ingresó al SEIA en 2013 y que, transcurridos 12 años, su RCA (favorable o no) aún no se encuentra firme, luego de dos calificaciones de la Comisión de Evaluación, dos resoluciones del Comité de Ministros, tres sentencias del Primer Tribunal Ambiental y dos sentencias de la Corte Suprema. En ese escenario, resultaba aún más relevante que la Administración haya debido cumplir con lo dispuesto por el legislador en relación al plazo fatal para resolver la instancia de impugnación administrativa. No debe olvidarse que la instancia recursiva

16. Véanse, por ejemplo, Arancibia (2021); Vergara (2017); Valdivia y Blake (2015); y, Cordero (2011).

17. Contraloría General de la República, Dictámenes N°s. 61.059/2011, 4.571/2015, 20.306/2012, 96.251/2015, 22.453/2016, 3.860/2018, 19.288/2019 y 249.979/2022.

18. Contraloría General de la República, Dictámenes N°s. 19.557/2013, 31.739/2014, 4.571/2015 y 1.752/2017.

19. Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-4-2022, de 30 de enero de 2023, considerando 34°.

ante la Administración es una garantía para los regulados y que los plazos, especialmente cuando ellos son fatales, se encuentran relacionados con el derecho del particular a un actuar oportuno de la Administración.

En definitiva, el criterio adoptado por el 1TA representa un avance relevante en la exigencia de cumplimiento de los plazos por parte de la Administración, particularmente cuando estos han sido calificados expresamente como fatales por el legislador. Esta decisión refuerza el valor de los plazos en los procedimientos administrativos, no solo como elementos de orden, sino como garantías sustantivas del debido proceso y del derecho de los administrados a una actuación diligente y oportuna del Estado. En contextos marcados por una excesiva dilación en la resolución de controversias ambientales, como el del caso analizado, la exigencia del respeto estricto de los plazos no solo se justifica, sino que se torna imprescindible para resguardar la confianza en el funcionamiento del sistema institucional, asegurando un justo y racional procedimiento, comprometiendo, en términos reales y concretos, una buena administración ambiental.

3. Coherencia y consistencia administrativa en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como criterios para afianzar la confianza legítima

En este punto, el 1TA no hace más que recalcar la importancia que tienen los pronunciamientos a nivel regional y central para darle una mínima coherencia al procedimiento de evaluación, especialmente entre el inferior y el superior jerárquico.

De haber una diferencia interpretativa o una decisión distinta entre uno y el otro, esta debe estar plenamente justificada. En base a lo anterior, es llamativo lo hecho por la Subsecretaría de Medio Ambiente en este aspecto, al contradecir lo informado por la Secretaría Regional del mismo ministerio, desconociendo que los estándares de derecho administrativo procedimental, para resolver problemas de legalidad al interior del procedimiento de evaluación ambiental, son relevantes. Se trata de un control que los tribunales de justicia vienen exigiendo incrementalmente en la última década y que la autoridad prefirió obviar. En otras palabras: las formas, en el derecho administrativo, son importantes y el 1TA se encarga de recordarlo y exigirlo. Este escrutinio estricto a la motivación de los actos administrativos en el marco de la evaluación ambiental de proyectos no es nuevo. La Corte Suprema hace ya más de una década viene haciendo un control intenso de los expedientes de evaluación ambiental, requiriendo altos estándares de coherencia, consistencia, coordinación y motivación de las decisiones que se adopten en el marco del SEIA.

Para ello, basta recordar *Castilla* ²⁰, que fijó un criterio de coherencia básico en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, del que, al parecer, la autoridad, en este caso, decidió prescindir. El criterio del máximo tribunal en esa oportunidad fue claro: si un servicio público cambia de opinión respecto de pronunciamientos previos que se estiman ilegales, lo que corresponde es invalidar el acto administrativo que lo contiene –en base a un procedimiento previo, que incluye audiencia previa al interesado en virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880– y dictar uno nuevo que se ajuste a derecho.

Pero si además la trascendencia de ese acto administrativo es esencial para tomar la decisión, pues en base a este se justifica el rechazo de un proyecto, como ocurrió en este caso, y no se lo pretende invalidar, entonces su estándar de motivación, para ser modificado, debe ser “altísimo”, tal como también lo ha recordado la Corte Suprema en otras oportunidades en materia de regulación ambiental²¹. Ello es particularmente evidente si la autoridad política–ambiental (Ministerio del Medio Ambiente) es inconsistente en sus propios actos y pronunciamientos respecto a un caso sensible, como Dominga. Si hay un caso que ameritaba un control judicial intenso, era este. Por lo tanto, el estándar de motivación y consistencia al que las autoridades participantes iban a estar expuestas, era anticipadamente alto.

Un servicio público que se manifiesta conforme en el ámbito de sus competencias tanto en la Adenda N° 3 y N° 4 y que luego visa conforme el Informe Consolidado de Evaluación (ICE), para, posteriormente, sin que hubiera cambios en los antecedentes o circunstancias del proyecto que justificaran objetivamente una variación, cambiar radicalmente su posición cuando el Comité de Ministros se lo requiere, exige, en un estado de derecho, al menos una explicación fundada que no afecte la seguridad jurídica y la confianza legítima en las decisiones públicas.

Este criterio ha sido, además, desarrollado por el propio Tercer Tribunal Ambiental (3TA), el que ha señalado que el comportamiento de los servicios públicos participantes del procedimiento de evaluación ambiental, implica la sujeción a ciertos principios. Al efecto, ha expuesto que:

“[...] el principio de igualdad y de seguridad jurídica imponen a la Administración el deber de consistencia y coherencia en su actuación, y de no comportarse de manera veleidosa cambiando su forma de actuar o sus criterios inesperadamente ante los ciudadanos. De otra forma se genera incertidumbre en los administrados”²².

20. Corte Suprema, Rol N° 7167 – 2010, 15 de noviembre de 2010.

21. Corte Suprema, Rol N° 1.119 – 2015, 30 de septiembre de 2015

22. Tercer Tribunal Ambiental, R – 30 – 2016, 17 de noviembre de 2016, c. 55.

Es interesante, así, como la sentencia recorre todos los pronunciamientos de la Seremi y de la Subsecretaría del Medio Ambiente para, luego de compararlos y contrastar sus huellas dactilares en el procedimiento de evaluación ambiental, concluir que su genealogía motivacional era contradictoria. El siguiente razonamiento del Tribunal en su sentencia sintetiza lo expuesto respecto de este punto:

“Octogésimo quinto. De los antecedentes referidos en los considerandos anteriores, se desprende que la Subsecretaría de Medio Ambiente informó a la Dirección Ejecutiva del SEA, en el contexto de la resolución de las reclamaciones administrativas deducidas contra la RCA N° 161/2021, que no se aportaron antecedentes suficientes para la evaluación de los efectos, características y circunstancias de los literales b) y d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, pese a que durante la evaluación de impacto ambiental la SEREMI de Medio Ambiente de la Región de Coquimbo se había pronunciado de manera favorable respecto de la Adenda 4 y sin observaciones al ICE. Además, del contraste entre los pronunciamientos de la SEREMI de Medio Ambiente y aquel emitido por la Subsecretaría del ramo, se advierte que ninguno de los antecedentes cuya falta reprocha este último órgano fue requerido durante la evaluación de impacto ambiental, de manera que el proponente no tuvo oportunidad de aclarar, rectificar o ampliar la información respectiva.

Octogésimo sexto. Asimismo, cabe considerar que la Subsecretaría de Medio Ambiente no señala en su oficio las razones que habría tenido para obrar de forma distinta a lo realizado por la SEREMI de Medio Ambiente, su inferior jerárquico, ni como la evaluación generada por este se conectaba con su nuevo razonamiento, entendiéndose que las competencias ambientales por las cuales la subsecretaría emitía esta nueva opinión son idénticas para ambos actores de la Administración, quedando sin explicación cómo es que durante la evaluación ambiental la información se estimó como suficiente y adecuada para luego, en sede recursiva, resultar deficiente e inapropiada”.

Los servicios públicos deben, en el marco del SEIA, justificar sus pronunciamientos en términos tecnocráticos, basados en la ley que los habilita para dictarlos, debiendo explicar, técnica y adecuadamente, las razones que los llevan a pronunciarse de una u otra forma en el marco de la evaluación ambiental de un proyecto bajo el esquema de una ventanilla única. El expertise técnico es relevante y ese debe ser el centro de atención de un servicio al pronunciarse.

El 1TA no estuvo dispuesto a permitir una nueva apreciación técnica–política del proyecto por parte de una misma autoridad. En otras palabras, si hay cambios respecto de la valoración del proyecto Dominga, lo que en principio es legítimo, ello debe estar sustentado en los hechos, la información correspondiente y la evidencia técnica que lo sustente y no en una eventual nueva valoración política del proyecto²³. El razonamiento del 1TA, al final, no hace más que exigir tácitamente una mejor administración ambiental en la toma de decisiones que se adopten, en cualquiera de sus órganos, instrumentos y procedimientos.

Por eso, toda autoridad, incluido el Ministerio de Medio Ambiente (a nivel regional y central) debe ser consistente en el tiempo y con las situaciones que debe resolver (trato similar ante hechos análogos); sus decisiones deben ser extremadamente motivadas; debe ser neutral en cuanto a las partes y los destinatarios (Administración del Estado, titular y comunidades); y, transparente y abierto a confrontar ideas u observaciones antagónicas (participativa), con una debida ponderación de todos los antecedentes²⁴.

Todo lo anterior no parece haber estado presente en la decisión adoptada por el Comité de Ministros en función del pronunciamiento de la Subsecretaría de Medio Ambiente. En tal sentido, el 1TA, en el marco de la confianza legítima²⁵, optó por hacerla exigible, pues la protección de las expectativas que Dominga puso en el pronunciamiento original de la Seremi, generó la creencia, legítima y justificada, de que la misma autoridad, a nivel central, mantendría esa postura o criterio. Esto, porque la intervención administrativa debe ser congruente con las expectativas legítimas de los ciudadanos, salvo que se justifique de forma expresa y escrita, un cambio en una dirección diferente u opuesta, lo que en este caso no fue debidamente expuesto.

4. Efectos sistémicos para el desarrollo de proyectos que el caso Dominga ha evidenciado: fragmentación de la tutela, concurrencia de acciones y doble control judicial. Buscando una luz al final del camino

Lo que subyace a la sentencia analizada y al contexto que ha rodeado desde un inicio al proyecto Dominga, es finalmente el tiempo que toma tener la anhelada certeza para contar con una RCA que establezca una autorización de funcionamiento. A eso ha estado sujeto Dominga y muchos otros proyectos que han debido navegar por las turbulentas aguas del SEIA.

23. Para una revisión sobre la relación entre la política, los cambios de gobierno, la motivación de actos administrativo y cómo eso puede ser controlado judicialmente, puede verse Watts (2009).

24. Véase Edly (1990), p. 14 y siguientes.

25. Véase Phillips (2020), pp. 294 – 333.

Eso hace también el 1TA, al realizar un escrutinio estricto a la decisión del Comité de Ministros que por segunda vez rechazó el proyecto, dejando sin efecto, en este caso, la RCA obtenida el año 2021, ordenando, como contrapartida, un plazo perentorio para resolver y cumplir lo ordenado.

Este retorno permanente, en que un proyecto puede ser aprobado y luego rechazado o viceversa, ya sea por instancias administrativas o judiciales, ha generado un saludable debate sobre la forma en que se tramitan proyectos de inversión en Chile. Esto, porque Dominga no es más que una muestra de un problema más profundo que decenas de proyectos, con menos repercusión mediática, también han debido enfrentar. Es el caso, a modo ejemplar, de los proyectos *El Morro I*²⁶, *Parque Eólico Chiloé*²⁷, *Terminal Puerto Lirquén*²⁸, *Egaña Sustentable*²⁹, *Tronaduras en Isla Riesco*³⁰, *Generación de Energía*³¹, *Cerro Colorado*³², *Carmen Oriente*³³, *Portezuelo*³⁴, *Ecocampus*³⁵, *Data Center*³⁶, *Parque Solar Alicanto*³⁷, *Proyecto Inmobiliario en Puerto Varas*³⁸, entre otros.

En todos ellos, una sentencia judicial ha anulado total o parcialmente una RCA, debiendo, posteriormente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), evaluar ese componente específico (agua, suelo, aire, medio humano, arqueología o suelo) el que, a juicio del tribunal ambiental competente o de la Corte Suprema, requería de un descarte, de una medida diferente o de una instancia originalmente no evaluada o prevista. Ello ha generado decisiones administrativas circulares cuyo efecto concreto ha sido solo cambiar al proyecto del casillero respectivo (administrativo o judicial). Pero ello no ha otorgado la certeza o seguridad en cuanto a su real autorización

26. Corte Suprema, Rol N° 11.299 – 2014, de 7 de octubre de 2014, donde se anula totalmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento para la emisión de nuevos informes por la CONADI.

27. Corte Suprema, Rol N° 10.090 – 2011, de 22 de marzo de 2012, donde se anula totalmente la RCA, exigiendo que el proyecto se someta a un EIA.

28. Corte Suprema, Rol N° 65.349-2016, de 30 de enero de 2017, donde se anula totalmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento para la realización del proceso de Consulta Indígena.

29. Segundo Tribunal Ambiental, R – 231 – 2020, de 25 de noviembre de 2021, anula parcialmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento.

30. Corte Suprema, Rol N° 55.203-2016, de 30 de enero de 2017, donde anula totalmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento para la realización del procedimiento de participación ciudadana.

31. Res. Ex. N° 20239910172, de 26 de enero de 2023, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que invalida de oficio la resolución que acoge el recurso de reclamación del proponente, calificando desfavorablemente el proyecto.

32. Segundo Tribunal Ambiental, R – 141 – 2017, de 8 de febrero de 2019, que anula parcialmente la RCA, retrotrayendo procedimiento.

33. Segundo Tribunal Ambiental, R – 263 – 2020, de fecha 20 de julio de 2022, que anula parcialmente la RCA, retrotrayendo procedimiento a la etapa de ICSARA.

34. Segundo Tribunal Ambiental, R – 236 – 2020, de 1° de octubre de 2021, donde anula parcialmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento a la etapa del primer ICSARA.

35. Segundo Tribunal Ambiental, R – 352 – 2022, de 31 de enero de 2024, donde anula parcialmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento hasta la etapa de dictarse un nuevo ICSARA.

36. Segundo Tribunal Ambiental, R – 271 – 2020, de 26 de febrero de 2024, donde anula parcialmente la RCA, retrotrayendo el procedimiento hasta la etapa anterior al último ICSARA.

37. Res. Ex. N° 202599101266, de 31 de marzo de 2025, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que retrotrae de oficio el procedimiento de evaluación ambiental a la etapa posterior a la presentación del ICSARA.

38. Res. Ex. N° 202599101191, de fecha 28 de febrero de 2025, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que retrotrae el procedimiento de evaluación ambiental al día posterior de la presentación de la Adenda Complementaria.

o rechazo, pues siempre existirá una puerta o rendija adicional para advertir nuevas causales de rechazo o de aprobación, que permitan, en ambos casos, revivir o hacer fenecer un proyecto sometido al SEIA.

Lo anterior, nos lleva a entender que, por distintas razones, se ha ido desarrollando un sistema de impugnación de las RCA que no ha permitido que se establezcan en el tiempo. Puede haber proyectos aprobados, pero no estables en cuanto a su autorización. En efecto, al existir acciones administrativas y judiciales diversas para impugnar este tipo de autorizaciones (recurso de protección, solicitud de invalidación y reclamación), la tutela ambiental se ha fragmentado. Esto, porque nuestro modelo institucional-ambiental mantiene el recurso de protección como una acción residual vigente; pero, a la vez, ha creado tribunales especiales en distintas áreas regulatorias, especializando, sobremanera, como ha indicado Alejandro Vergara³⁹, la justicia administrativa, de la cual el derecho ambiental no ha estado exento.

A ello se suma que las acciones señaladas se interpongan de manera concurrente sobre un mismo acto administrativo vinculado a un único instrumento de gestión ambiental, como ocurre en el SEIA y en particular con cualquier RCA que pone término al procedimiento de evaluación ambiental, en la que pueden confluír, paralelamente, la acción de protección; la reclamación administrativa y luego judicial de un observante del procedimiento de participación ciudadana; y, la solicitud de invalidación, de la misma RCA, de un tercero que no se hizo parte en el procedimiento, pero que luego, si esta es rechazada, también tendrá acción judicial para recurrir al tribunal ambiental competente.

El sistema que hemos descrito, también contempla, como parte de su diseño, un doble control judicial. Por una parte, de los tribunales ambientales, y por otra, de la sentencia definitiva que dicte la Corte Suprema por medio de los recursos de casación en la forma y en el fondo que eventualmente se interpongan. Se tiene, así, dos tribunales controlando a la Administración del Estado ambiental: los tribunales ambientales y la Corte Suprema, previo agotamiento de la vía administrativa, pero cuya revisión puede concurrir por las tres vías que hemos señalado de manera paralela. Este diseño de acciones, que ha derivado en un enjambre de procedimientos, competencias y órganos de la Administración del Estado que intervienen son los cuales todo proyecto debe lidiar para obtener una RCA que, como hemos descrito, está lejos de estar firme y estable.

39. Vergara (2014)

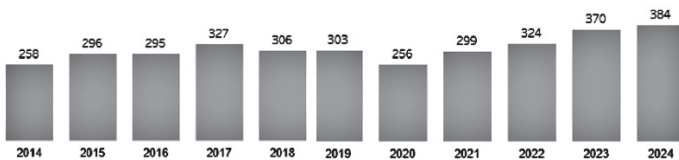
Ahora bien, el fenómeno descrito tiene, también, otro problema estructural. Este está referido a los plazos que también demora, hoy, obtener una RCA. De acuerdo a la propia información del SEA, los tiempos de tramitación, tanto de las Declaraciones (DIA), como de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), han aumentado exponencialmente la última década (2014 – 2024). Así lo evidencia la Figura 1.

De acuerdo a la propia información del SEA, el promedio de días totales de tramitación de una DIA ha aumentado de 258 a 384 días. Es decir, ha habido un aumento de 126 días, lo que implica un aumento de 48% en los tiempos de tramitación. En el caso de los EIA, ese aumento se ha producido de 562 a 1063 días totales promedio, lo que constituye un aumento de 501 días adicionales, implicando un aumento de un 89,1%.

Si bien las razones que pueden explicar el fenómeno descrito son variadas, ambas cifras explican, en parte, el debate sobre “permisología” que se ha dado en el país y que llevó al gobierno actual a presentar dos proyectos de ley en tal sentido: el de “Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales” (Boletín N° 16.566-03) y de “Evaluación Ambiental 2.0” (Boletín N° 16.552-12). Habiendo sido críticos de ambos proyectos⁴⁰ y teniendo una tramitación

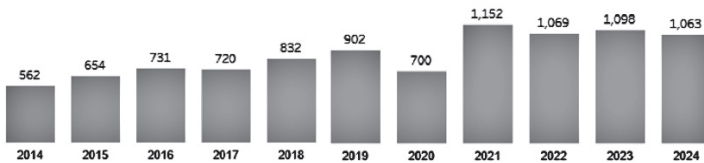
FIGURA N°1

Promedios de Días Totales de Tramitación DIA



Fuente: SEA.

Promedio de Días Totales de Tramitación EIA



Fuente: SEA.

40. Véase García Huidobro, García y Carrasco (2024) y Carrasco, García y García Huidobro (2024).

dispar cada uno de ellos en el Congreso, con señales contradictorias respecto de su real importancia y avance⁴¹, lo cierto es que más allá de los proyectos de ley, las declaraciones públicas y el sano debate público que Dominga y el desarrollo de proyectos ha generado, en concreto, no se observan cambios reales ni a nivel parlamentario, judicial y administrativo (gestión y modernización del Estado) que permitan, efectivamente, evidenciar un cambio de rumbo en hacer más eficiente y racional el régimen de permisos general y ambiental al que los proyectos deben enfrentarse para su desarrollo.

El proyecto Dominga es una de las dimensiones del problema sobre permisos que enfrentamos como país. Una muestra de un problema más profundo que no hemos querido o podido resolver, lo que refleja que existen, todavía, visiones muy dispares respecto del modelo de desarrollo que Chile debe seguir en las próximas décadas, como el caso del *loop* permanente al que se ha enfrentado Dominga. Este no es solo un problema de diseño, sino también de voluntad política en su solución, pues como lo advierte Ricardo Irarrázabal, se ha “generado un verdadero *loop* de idas y venidas entre la sede administrativa y judicial, lo cual no solo es ineficiente en términos de tiempo, sino que también afecta la certeza jurídica. Ello ya que un acto administrativo anulado podría volver a caer en la ilegalidad reclamada judicialmente”⁴².

V. CONCLUSIONES

La sentencia analizada es un avance en el respeto a la legalidad y al estado de derecho. Recuerda el cumplimiento de sentencias previas, es exigente en cuanto a los niveles de imparcialidad y de cumplimiento de plazos a las que el Comité de Ministros está sujeto y no está dispuesta a tolerar incoherencias en los pronunciamientos de los servicios públicos, requiriendo niveles de motivación altos. Este fallo que, por su contenido y efectos en relación al proyecto respecto del cual se pronuncia, seguirá produciendo consecuencias, pero que, de no mediar cambios de diseño institucional y de gestión (administrativa), corre el riesgo de diluirse y no irradiar repercusiones más sistémicas respecto de otros casos, menos noticiosos, que han enfrentado y padecen tramitaciones ambientales similares.

41. “Hacienda excluye de proyectos prioritarios para último tramo del gobierno la reforma al SEIA y el de rentas regionales”, La Tercera, 22 de abril de 2025. A ello se suma el veto que el Presidente Gabriel Boric, por medio del oficio N°64-373 de 22 de mayo de 2025, ejerció a las disposiciones relativas a recursos hídricos, contenidas en la iniciativa correspondiente al Boletín 17322-03 que “Modifica cuerpos legales que indica, en materia de simplificación regulatoria y promoción de la actividad económica”.

42. Irarrázabal (2024), p. 79.

Nuestras autoridades tienen la palabra, siendo, la sentencia dictada por el 1TA, un marco de referencia concreto que entrega lineamientos respecto de la forma en que el Comité de Ministros debe resolver los recursos de reclamación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Arancibia Mattar, Jaime (2021) "Caducidad o decaimiento administrativo por prescripción, preclusión y resolución" Revista Jurídica Digital UANDES, Vol.5 Núm.1: 105-139.

Benítez, Rodrigo; Carrasco, Edesio; Herrera, Javier: "Naturaleza jurídica y potestades del Comité de Ministros en conformidad a la Ley 19.300". Revista Actualidad Jurídica, 30: 347-372.

Blake, Tomás; Valdivia, José Miguel (2015): "El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo". Estudios Públicos, 138: 93-135.

Carrasco, Edesio; García, José Francisco; y, García – Huidobro, Eugenio (2024): "Evaluación ambiental ante el Congreso. Diagnóstico parcial y propuestas de reforma insuficientes", Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos.

Cordero Vega, Luis (2015): Lecciones de derecho administrativo, Legal Publishing, Thomson Reuters.

Cordero Vega, Luis (2011): "El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador". Anuario de Derecho Público (Santiago, Universidad Diego Portales), pp.243-255.

Edly, Christopher (1990): Administrative Law. Rethinking Judicial Control of Bureaucracy, (Yale University Press).

Esteve, José (2020): Hay jueces en Berlín. Un cuento sobre el control judicial del poder, Marcial Pons, 2020.

Ferrada, Juan Carlos (2013): "La cosa juzgada en la justicia administrativa", en Precedentes, cosa juzgada y equivalentes jurisdiccionales en la litigación pública, Colección Derecho Público, Arancibia, Jaime; Martínez, José Ignacio; y, Romero, Alejandro, Coordinadores, Universidad Los Andes, Thomson Reuters.

García – Huidobro, Eugenio; García, José Francisco; y, Carrasco, Edesio (2024): "Permisología Sectorial ante el Congreso: Examen crítico y propuestas de mejora", Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos.

Hunter, Iván (2025): "Contienda de competencia y respeto a la función jurisdiccional en el Estado de Derecho: acerca de la contienda de competencia en el proyecto Dominga", en *El Mercurio Legal*, 19 de mayo de 2025.

Irarrázabal, Ricardo: "Fundamentos del artículo 30 de la Ley N° 20.600 y el equilibrio entre el control y el criterio de deferencia en el actuar administrativo ambiental", en Kim Echeverría (coord.), *Tribunales Ambientales en Chile. A 10 años desde su creación*, Tirant lo Blanche, Valencia.

Moraga, Pilar (2024): "Reflexiones sobre el rol de los tribunales ambientales a la luz del caso Dominga", *Revista de Derecho Ambiental*, Universidad de Chile, N° 22.

Moraga Klenner, Claudio (2010): *La actividad formal de la administración del estado*, Tomo VII, Legal Publishing.

Phillips Letelier, Jaime (2020): *La protección de expectativas en el derecho administrativo chileno*, Tirant lo Blanch.

Romero (2002): *La cosa juzgada en el proceso civil chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Tapia, Claudio (2024): "A propósito de los poderes de los jueces ambientales; Una recensión de Remedios judiciales en el contencioso administrativo ambiental, de Cristófer Ruffat Núñez", *Revista Ambiental de Derecho y Ciencia*, Primer Tribunal Ambiental, N°1.

Valdivia, José Miguel (2015): "Contenido y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales", en *La nueva Justicia Ambiental*, Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge; Pinilla, Francisco, Coordinadores, Thomson Reuters.

Vergara, Alejandro (2014): "El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: Crónica de una espera, como la de Godot". *Anuario de Derecho Público*, N.º 1., Universidad Diego Portales, Santiago.

Vergara, Alejandro (2017): "El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el "decaimiento" en los procedimientos administrativos". *Estudios Públicos*, 148: 79-118.

Watts, Kathryn A. (2009): "Proposing a place for politics in arbitrary and capricious review", *The Yale Law Journal*, 119 Yale, L.J.2.

Corte Suprema

Rol N° 7167 – 2010, 15 de noviembre de 2010
Rol N° 10.090 – 2011, 22 de marzo de 2012
Rol N° 11.299 – 2014, 7 de octubre de 2014
Rol N° 1.119 – 2015, 30 de septiembre de 2015
Rol N° 65.349-2016, 30 de enero de 2017
Rol N° 55.203-2016, 30 de enero de 2017
Rol N° 71.616 – 2021, 11 de octubre de 2022
Rol N° 14.448 – 2022, 26 de diciembre de 2022
Rol N° 61.461 – 2024

Tribunal Constitucional

Rol N° 16.328 – 25, 11 de junio de 2025

Primer Tribunal Ambiental

R – 95 – 2023, 9 de diciembre de 2024

Segundo Tribunal Ambiental

R – 13 – 2013, 17 de enero de 2014
R – 231 – 2020, 25 de noviembre de 2021
R – 141 – 2017, 8 de febrero de 2019
R – 263 – 2020, 20 de julio de 2022
R – 236 – 2020, 1° de octubre de 2021
R – 352 – 2022, 31 de enero de 2024
R – 271 – 2020, 26 de febrero de 2024

Tercer Tribunal Ambiental

R – 4 - 2022, 30 de enero de 2023
R – 30 – 2016, 17 de noviembre de 2016

Dictámenes de la Contraloría General de la República

Dictamen N°61.059, 27 de septiembre de 2011
Dictamen N°4.571, 16 de enero de 2015
Dictamen N°20.306, 10 de abril de 2012
Dictamen N°96.251, 3 de diciembre de 2015
Dictamen N°22.453, 23 de marzo de 2016
Dictamen N°3.860, 1° de febrero de 2018

Dictamen N°19.288, de 19 de julio de 2019
 Dictamen N°249.979, de 26 de agosto 2022
 Dictamen N°19.557, 2 de abril de 2013
 Dictamen N°31.739, 7 de mayo de 2014
 Dictamen N°4.571, 16 de enero de 2015
 Dictamen N°1.752, 18 de enero de 2017

Dirección Ejecutiva SEA

Res. Ex. N° 20239910172, de 26 de enero de 2023
 Res. Ex. N° 202599101266, de 31 de marzo de 2025
 Res. Ex. N° 202599101191, de 28 de febrero de 2025

Otras fuentes

Marusic, Marian (2021): “No a Dominga”, La Tercera, 20 de diciembre de 2021.

Alonso, Carlos (2025): “Hacienda excluye de proyectos prioritarios para último tramo del gobierno la reforma al SEIA y el de rentas regionales”, La Tercera, 22 de abril de 2025.

Oficio N°64-373 de 22 de mayo de 2025, del Presidente de la República Gabriel Boric.

Estadísticas SEA

<https://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-plazos-de-tramitacion-en-el-seia>