



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen	012108N06
-----------------	------------------

Texto completo

N° 12.108 Fecha: 16-III-2006

Los señores XX., YY., ZZ y doña MM. solicitan a la Contraloría General un pronunciamiento en relación a la infracción en que habría incurrido el Ministerio de Obras Públicas a las normas de Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, al no someter la obra denominada "Proyecto Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78, Av. Grecia" al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Aducen que la obra mencionada constituye una "autopista" y debió ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental consagrado en los artículos 10°, letra e), de la ley precitada y 3°, letra e), del Decreto N° 95, de 2001, de la Secretaría General de la Presidencia, preceptos que debieron primar por sobre aquella normativa que se encontraba vigente a la época en que se realizó la licitación de la obra.

A su turno, don ZZ. denuncia una serie de situaciones que le afectarían, relacionadas con la ejecución de las obras, tales como la realización de trabajos en horarios nocturnos, deficiencias en el control de ruidos, lavado de ruedas de vehículos de carga y emisión de polvo, entre otros.

Requerido el informe correspondiente, éste fue expedido por el Ministerio de Obras Públicas a través del ORD. N° 1770, de 2005, en el cual manifiesta, en síntesis, que la Coordinadora General de Concesiones estimó que el proyecto en cuestión no debía someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por cuanto no afecta áreas protegidas y las obras a ejecutar no correspondían a una "autopista", atendido que de acuerdo con la clasificación de vías contenida en el Decreto N° 83, de 1985, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, era procedente caracterizarlas como "autovía". Agrega que a pesar de que el proyecto no ingresó al indicado sistema, se contemplaron medidas de mitigación ambiental sobre la base de un Estudio de Impacto Ambiental Referencial realizado por la Unidad de Territorio y Medio Ambiente de la mencionada Coordinación General.

A su vez, la Coordinación General de Concesiones, a través del Oficio ORD. N° 2.058, de 9 de noviembre de 2005, informa respecto de las medidas adoptadas por la inspección fiscal de la obra relacionadas con las situaciones planteadas por el señor ZZ.

Finalmente, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, -CONAMA-, mediante el ORD. N° 510, de 2005, señala, en resumen, que no correspondía someter el proyecto referido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que no concurrían en su caso las características de una "autopista" según lo establecido en la letra e) del artículo 3° del Decreto N° 95, de 2001, de la Secretaría General de la Presidencia, que aprueba el Reglamento de dicho instrumento de evaluación ambiental.

Sobre el particular, cumple manifestar, en primer término, que el artículo 2°, letra j), de Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, define la Evaluación de Impacto Ambiental como "el procedimiento a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes". A su vez, la letra k), del referido precepto señala que impacto ambiental es "la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área

determinada".

Por su parte, el artículo 8° de la referida ley preceptúa: "los proyectos o actividades señalados en el artículo 10° sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental", de acuerdo a lo establecido en el mismo cuerpo legal. Seguidamente, el aludido artículo 10° contempla los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, "en cualesquiera de sus fases", los cuales "deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental".

A su turno, el artículo 9, inciso primero, de la ley en comento, señala que "el titular de todo proyecto o actividad comprendido en el artículo 10° deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Aquéllos no comprendidos en dicho artículo podrán acogerse voluntariamente al sistema previsto en este párrafo".

Como puede advertirse, de las normas reseñadas se desprende que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental constituye un procedimiento que pretende identificar, predecir y evaluar los efectos positivos o negativos generados en el ambiente por aquellos proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, "en cualquiera de sus fases", es decir, tanto en el diseño, ejecución, operación u abandono del proyecto sujeto a dicha evaluación. Lo anterior, en principio, debe realizarse con antelación a la ejecución del proyecto o sus modificaciones. Lo que interesa, a dichos efectos, es la medición y calificación de los riesgos de carácter ambiental de los referidos proyectos.

Precisado lo anterior, es dable consignar que la letra e), del artículo 10° ya citado, menciona a las "autopistas" entre los proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin especificar en qué consisten ni sus características.

Ahora bien, la obra concesionada "Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78, Av. Grecia" se adjudicó mediante el decreto del Ministerio de Obras Públicas N° 1.209, de 2001, a cuyo respecto corresponde dilucidar si debía o no ingresar al mencionado Sistema de Evaluación Ambiental, dada, como se ha dicho, la falta de una definición de "autopistas" en la legislación ambiental vigente a la fecha de adjudicación. En tales circunstancias, necesariamente debía estarse a las reglas de interpretación de las leyes contenidas en el Código Civil, en particular a la señalada en el artículo 20 de ese cuerpo normativo, en cuanto expresa que "las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras", y sólo se les dará su significado legal, -conforme a la misma disposición-, cuando "el legislador las haya definido expresamente para cierta materia".

De conformidad con lo expuesto, procedía considerar el concepto de "autopista" que entrega el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, a la que define 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", el cual resultaba plenamente aplicable a la aludida obra, especialmente al no diferenciar el carácter urbano o rural de la misma.

En el contexto anotado, la obra sobre la cual versa la consulta reúne precisamente las características de autopista en los términos del referido diccionario, y por ende debió sujetarse a las exigencias de la normativa ambiental y someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De ese modo, al disponerse la exclusión del referido Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a la mencionada obra por estimar que correspondía a una autovía y no a una autopista, se vulneraron tanto las normas de interpretación citadas como la finalidad del instrumento preventivo mencionado, esto es, la medición y calificación de los riesgos de carácter ambiental inherentes a la ejecución del referido proyecto.

En cuanto al criterio sostenido por los Servicios Públicos informantes respecto a que dicha exclusión obedeció a la aplicación de la clasificación de "autopistas" y "autovías" establecida en el Decreto N° 83, ya citado, cumple señalar que no se ajustó a derecho, ya que dicho cuerpo

normativo, al definir las redes viales básicas sobre la base de criterios de operación de tránsito y flujos de circulación vehicular referidas al transporte, estableció las características de las categorías mencionadas en un ámbito diverso al regulado por la legislación ambiental, cuyo objetivo comprende, conforme al artículo 1° de Ley N° 19.300, la regulación del "derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental".

Del mismo modo, tampoco resultan atendibles los argumentos presentados por CONAMA en cuanto a que el concepto de "autopista" fue definido por la normativa ambiental -Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto N° 95, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia-, con posterioridad a la data de adjudicación de la obra, puesto que, como ya se ha dicho, al interpretar el precepto que contenía tal locución, debía atenderse a su sentido natural y obvio, pues lo contrario habría importado restringir su verdadero sentido y alcance, en circunstancias que el legislador no estableció limitación alguna al respecto. En el mismo sentido es preciso destacar que la definición de autopista incorporada al reglamento citado, guarda armonía con la que formula el diccionario de la lengua, y no con lo consignado en el aludido Decreto N° 83.

No obsta a la conclusión anterior la circunstancia de que en su oportunidad se haya dispuesto la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental Referencial -como exigencia establecida en las bases administrativas de la obra-, por cuanto dicho documento no pudo suplir una exigencia legal de mayor orden impuesta a los interesados del proyecto ni alterar la correcta aplicación que la autoridad a cargo de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental debe realizar de la normativa que lo regula en la calificación del referido proyecto.

De ese modo, y en cumplimiento del principio de juridicidad, en cuya virtud la Comisión Nacional del Medio Ambiente se encuentra obligada a calificar los estudios y declaraciones de impacto ambiental relativos a proyectos sometidos a su consideración, el referido estudio referencial deberá complementarse con las medidas adoptadas durante la ejecución de las obras con ocasión de sus modificaciones y ser evaluado por la indicada Comisión.

Lo anterior resulta exigible aun cuando se encuentre terminada la etapa de construcción de que trata la concesión de la especie, ya que si bien la presentación del aludido estudio en esta oportunidad implica un cumplimiento tardío de la Ley N° 19.300, conforme a la cual se debió someter a calificación con antelación a la ejecución o modificación del proyecto, no resulta menos cierto que ese incumplimiento únicamente afecta la responsabilidad del interesado y no así la competencia de la mencionada Comisión para ejercer la función que le encomienda la ley, esto es, determinar si el impacto ambiental que ha tenido el proyecto en cuestión, amerita o no la implementación de medidas que permitan mitigar o compensar los efectos negativos que han podido producirse o aquellos que se puedan prever para la etapa de explotación de la concesión indicada.

En mérito de las consideraciones expuestas, es dable concluir que los criterios empleados por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas a través de la Coordinación General de Concesiones en orden de excluir el proyecto "Sistema Américo Vesputio Sur, Ruta 78, Av. Grecia" del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no se ajustaron a derecho, ni a los principios que informan la legislación ambiental ni a las reglas de hermenéutica, por lo que deberán en lo sucesivo adoptarse las medidas tendientes a evitar situaciones como las expuestas, procurando velar por el interés público comprometido en el ejercicio de sus actuaciones.

En lo que atañe a la reclamación de don ZZ., cumple señalar que de acuerdo a los antecedentes proporcionados por la inspección fiscal del contrato y por la visita a terreno realizada por personal especializado de esta Contraloría General, se ha podido verificar que con ocasión de las situaciones que afectaban al recurrente se dispusieron medidas de mitigación tendientes a solucionarlas, las que en algunos casos dieron origen a procedimientos sanitarios o judiciales respecto de los cuales no cabe pronunciamiento de esta Entidad Fiscalizadora.