

Valdivia, dos de febrero de dos mil veintiuno.

**VISTOS:**

1. A fs. 1 y ss., el 25 de septiembre de 2020, compareció el Sr. BORIS FELIPE CHAMORRO REBOLLEDO, Rut N° 15.592.276-1, en representación, en su calidad de Alcalde, de la **Ilustre Municipalidad de Coronel**, persona jurídica de derecho público, Rut N° 69.151.200-2, ambos con domicilio en calle Bannen N° 70, comuna de Coronel, en adelante "la Reclamante", e interpuso reclamación del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 202099101534 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), de 21 de agosto de 2020 (en adelante la "resolución reclamada"), que acogió recurso de reclamación y modificó la Res. Ex. N° 6, de 8 de enero de 2020, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío (COEVA Biobío) y calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del Proyecto "Terminal de Productos Pacífico" (en adelante, el "Proyecto"), de la Compañía de Petróleos de Chile COPEC S.A. (en adelante, el "Titular").
2. El Proyecto consiste en una instalación para la recepción, almacenamiento y distribución de combustibles, que contempla la construcción y operación de un terminal marítimo o fondeadero para naves mayores y otro para naves menores y, asimismo, de un conjunto de diecisiete tanques de almacenamiento y despacho de combustibles líquidos, correspondientes a Gasolinas, Petróleo Diesel y Petróleos Combustibles, con una capacidad total agregada de 190.000 m<sup>3</sup>. Contempla además tanques de combustibles de apoyo operacional y consumo esporádico, recipientes de drenaje para cada tanque, mesas de carga de combustibles para camiones tanque, líneas o tuberías que permitirían el traslado de combustibles entre los distintos componentes del Proyecto, con sus correspondientes conexiones y manifolds, estacionamientos de camiones y vehículos, instalaciones de apoyo y edificio administrativo.
3. Respecto de la resolución reclamada, la compareciente solicitó "anular dicha resolución, ordenando retrotraer el



*procedimiento a la etapa anterior a su dictación, o bien a la etapa que este Ilustrísimo Tribunal determine” (fs. 38).*

**I. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

4. En lo que interesa respecto de la evaluación ambiental del Proyecto, consta:

- a) A fs. 248, certificado de autenticidad del expediente administrativo que contiene la DIA del Proyecto, suscrito por la Directora Regional del SEA Región del Biobío.
- b) A fs. 260 y ss., la DIA del Proyecto, y a fs. 2924, Res. Ex. N° 169, de 21 de junio de 2018, que la acogió a trámite.
- c) A fs. 2929 (Ord. N° 246), 2932 (Ord. N° 245) y 2934 (Ord. N° 244), con solicitud de pronunciamiento sobre la DIA a los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.
- d) A fs. 2947 y 2948, registro de publicación de la DIA del Proyecto. A fs. 3007 consta certificación de difusión radial.
- e) A fs. 2992, Ord. 12.600/210/SEA, de la Gobernación Marítima, con pronunciamiento conforme. A fs. 3052, Ord. N° 2851, de 14 de agosto de 2018, del Gobierno Regional del Biobío, con observaciones a la DIA.
- f) A fs. 3016, Ord. N° 1091, de la Ilustre Municipalidad de Coronel, de 10 de julio de 2018, con observaciones a la DIA sobre compatibilidad territorial del Proyecto, normativa aplicable y manifestando la necesidad de iniciar un proceso de participación ciudadana.
- g) A fs. 3020, Ord. N° 058 DDUI, de la Seremi de Vivienda y Urbanismo Región del Biobío, de 3 de agosto de 2018, con pronunciamiento sobre la DIA, definiendo al Proyecto como actividad productiva de impacto intercomunal, con aplicación del Plan Regulador Metropolitano de Concepción (PRMC), y con observación al Titular relativa a que el uso del suelo no permite emplazamiento en franja de 71 metros de protección costera fijada por el Plan Regulador Comunal (PRC) de Coronel.

- h) A fs. 3023, Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones ("ICSARA"), elaborado por el SEA el 6 de agosto de 2018, y su notificación a fs. 3051.
- i) A fs. 3053, Acta de Evaluación N° 44 de 10 de septiembre de 2018, atingente al Proyecto.
- j) A fs. 3083, Adenda de mayo 2019, en respuesta al ICSARA, y a fs. 4019, Ord. N° 128, de 27 de mayo de 2019, solicitando pronunciamiento a órganos según distribución.
- k) A fs. 4036, Ord. N° 865, de 11 de junio de 2019, de la Ilustre Municipalidad de Coronel, con observaciones a la Adenda, en donde recomienda rechazar el Proyecto por incompatibilidad territorial e imposibilidad de otorgar el permiso de edificación. A fs. 4044, consta Ord. 12.600/220/SEA, de 11 de junio de 2019, de la Gobernación Marítima, que se pronuncia inconforme a la Adenda por las razones que indica. A fs. 4058, Ord. N° 027 DDUI, de la Seremi de Vivienda y Urbanismo, que se pronuncia conforme a la Adenda, reiterando la aplicación del PRMC.
- l) A fs. 4060, ICSARA complementario elaborado el 8 de julio de 2019, y su notificación, a fs. 4076.
- m) A fs. 4082, Ord. N° 1291, de 21 de agosto de 2019, de la Municipalidad de Coronel, que informa de una presentación a la Contraloría General de la República, de 14 de agosto de 2019, para obtener pronunciamiento sobre qué instrumento prevalecería, relativo al uso de suelo del lugar de emplazamiento del Proyecto. El municipio reitera que este corresponde a zona de protección de borde costero ZP-2, y zona de actividades productivas ZAP-2 y ambas prohíben el uso de suelo infraestructura de transporte del tipo "recintos marítimos o portuarios".
- n) A fs. 4090, Adenda complementaria en respuesta a ICSARA complementario, de septiembre de 2019 y, a fs. 4770, Ord. N° 258, de 30 de septiembre de 2019, solicitando pronunciamiento a diversos órganos según distribución. A fs. 4772, en Ord. N° 260, de 4 de octubre de 2019, se solicitó pronunciamiento a la Seremi de Vivienda y Urbanismo Región del Biobío.

- o) A fs. 4777, Ord. N° 12.600/401, de 8 de octubre de 2019, de la Gobernación Marítima, que se pronuncia conforme. A fs. 4891, Ord. N° 1583, de 10 de octubre de 2019, de la I. Municipalidad de Coronel, que recomienda el rechazo del Proyecto. A fs. 4915, Ord. N° 3001, de 18 de octubre de 2019, de la Seremi de Vivienda y Urbanismo, que reitera aplicación del PRMC.
  - p) A fs. 4779, Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental ("ICE") del Proyecto, con recomendación de aprobación (fs. 4889). A fs. 4907, por Res. Ex. N° 197 se rectificó el ICE en el sentido que indica.
  - q) A fs. 4921, Acta de Comisión Evaluadora N° 21/2019, de 18 de noviembre de 2019.
  - r) A fs. 4961, Res. Ex. N° 006, de 8 de enero de 2020, que calificó desfavorablemente la DIA del Proyecto.
5. En lo que interesa respecto al recurso de reclamación presentado por el Titular del Proyecto, consta:
- a) A fs. 5047, recurso de reclamación del art. 20 de la Ley N° 19.300, contra la Res. Ex. N° 006, de 8 de enero de 2020, de la COEVA Región del Biobío, que calificó desfavorablemente la DIA del Proyecto.
  - b) A fs. 5159, Res. Ex. N° 20209910115, de 24 de febrero de 2020, que admitió a trámite el recurso e instruyó informe a la Dirección Regional del SEA.
  - c) A fs. 5165, 5167, 5169 y 5172, respectivamente solicitud de informe a la Subsecretaría de Salud Pública, a la Subsecretaría de Transportes y Telecomunicaciones, a la Municipalidad de Coronel y a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
  - d) A fs. 5178, consta respuesta de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, por medio de Ord. N° 195, de 4 de mayo de 2020; a fs. 5189, de la I. Municipalidad de Coronel, por medio de Ord. N° 566/2020, de 8 de mayo de 2020; a fs. 5268, de la Seremi de Vivienda y Urbanismo, por medio de Ord. N° 1093, de 25 de mayo de 2020; a fs. 5297, de la Subsecretaría de Transportes, por medio de Ord. N° 3186, de 10 de junio de 2020; a fs. 5350, de la

Subsecretaría de Salud Pública, por medio de Ord. N° 2922, de 28 de julio de 2020.

- e) A fs. 5303, escrito de téngase presente del Titular del Proyecto y, a fs. 5357, Res. Ex. N° 202099101534, de 21 de agosto de 2020, que acoge el recurso, modifica la Res. Ex. N° 6 de la COEVA Región del Biobío y califica favorablemente la DIA del Proyecto.
- f) A fs. 5386, certificado de autenticidad del expediente administrativo de reclamación, suscrito por el Director Ejecutivo del SEA.

## II. Antecedentes del proceso de reclamación

6. En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional derivado de aquella, en autos consta que:

- a) A fs. 1 y ss., se inició el procedimiento mediante reclamación interpuesta el 25 de septiembre de 2020 conforme al art. 17 N°6 de la Ley N° 20.600, en la que se acompañaron los documentos que constan en autos de fs. 39 a 198.
- b) A fs. 201, se admitió a trámite la reclamación y se tuvieron por acompañados los documentos. Se rechazó traer a la vista expediente de evaluación solicitado al segundo otrosí de la reclamación.
- c) A fs. 202, consta oficio N° 126/2020 dirigido al SEA y a fs. 203 constancia de remisión digital del mismo.
- d) A fs. 204, compareció asumiendo patrocinio y poder por el SEA, la abogada Sra. Yordana Mehsen Rojas, delegando poder, señalando forma de notificación, solicitando ampliación de plazo para informar y acompañando documento. A fs. 210, el Tribunal tuvo presente el patrocinio y poder y accedió a las demás solicitudes.
- e) A fs. 211, la Reclamada evacuó informe y acompañó expediente administrativo de evaluación del Proyecto y expediente de reclamación, con certificados de autenticidad, conforme consta en los documentos de fs. 248 a 5386.

- f) A fs. 5390, el Tribunal tuvo por evacuado informe y ordenó pasar los autos al relator de la causa.
- g) A fs. 5391, consta certificación de causa en estado de relación, y a fs. 5392, consta el decreto de autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el 14 de enero de 2021, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia. Se tuvieron además por acompañados los documentos presentados en el informe de la Reclamada. A fs. 5393 la Reclamante solicitó suspensión de la vista de la causa, petición que fue rechazada a fs. 5394.
- h) A fs. 5395, se hizo parte Compañía de Petróleos de Chile COPEC S.A., por medio de letrado, comparecencia que el Tribunal aceptó a fs. 5442, en calidad de tercero independiente, conforme fue solicitado.
- i) A fs. 5443 y 5500, la Reclamante acompañó documento y solicitó suspensión de vista de la causa, accediendo el Tribunal a las peticiones a fs. 5568 y fijando audiencia de alegatos para el 19 de enero de 2021, a las 09:30 horas, ordenando realizarla conforme a lo ordenado en resolución de fs. 5392.
- j) A fs. 5583, 5584 y 5585, respectivamente, los anuncios de las partes y su providencia a fs. 5586 y 5590.
- k) A fs. 5588 y 5589, respectivamente, acta de instalación del Tribunal y certificación de la realización de la audiencia.
- l) A fs. 5591, certificación del acuerdo y, a fs. 5592, resolución que designa redactor.
- m) A fs. 5593, certificación de entrega del proyecto de sentencia.

**CONSIDERANDO:**

**I. Alegaciones de las Partes**

**PRIMERO.** La Reclamante interpuso reclamación del 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, en contra de la R.E. N° 202099101534 del Director Ejecutivo del SEA, de fecha 21 de agosto de 2020. Mediante dicha resolución, el Director Ejecutivo del SEA acogió el recurso de

reclamación interpuesto por el Titular del proyecto "Terminal de Productos del Pacífico", procediendo a calificar favorablemente el Proyecto referido. En su reclamación, la Reclamante solicitó anular la resolución referida, ordenando retrotraer el procedimiento a la etapa anterior a su dictación o a la etapa que el Tribunal determine. Para fundamentar su solicitud, alegó lo siguiente:

1. Falta de la debida consideración de los informes y observaciones presentadas por la Ilustre Municipalidad de Coronel durante el proceso de evaluación ambiental (fs. 19). La Reclamante señaló que durante el proceso de evaluación ambiental así como durante la reclamación administrativa, presentó los informes requeridos por el SEA y actuó como garante de la participación de la comunidad, como lo indicaría el art. 31 bis de la ley N° 19.300. Alegó que las observaciones presentadas en dichos informes habrían sido descartadas al resolverse el recurso de reclamación interpuesto por el Titular, pese a que habrían sido debidamente consideradas en el proceso de evaluación a cargo de la COEVA. En concreto, puntualizó:

- a) Que no habrían sido consideradas, del todo, las observaciones presentadas tanto en el proceso de evaluación como en la reclamación administrativa, relativas a las emisiones acústicas que podría generar el Proyecto. Por el contrario, al resolver la resolución reclamada, sólo fue considerada la emisión de gases y material particulado. De esta forma, no solo no se consideraron las observaciones de la Reclamante sino que, además, sería incompleta la evaluación del riesgo para la salud de la población, vulnerando el principio preventivo (fs. 20).
- b) Que la resolución reclamada no consideró todos los impactos que el Proyecto podría generar, relativos a la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos, restringiendo su análisis únicamente a la letra c) del art. 7 RSEIA. Lo anterior, pese a las observaciones presentadas por la Reclamante durante la evaluación ambiental y vía Ord. 566/2020. Agregó que, de

haberse considerado las circunstancias observadas, el SEA hubiese concluido que el Proyecto debió ingresar vía Estudio de Impacto Ambiental (fs. 21).

- c) Que al no haberse determinado con precisión la falta de concurrencia de las hipótesis del art. 11 de la Ley N° 19.300, el SEA ha debido poner término al procedimiento de evaluación ambiental en los términos del art. 18 bis de la ley referida (fs. 22).
- d) Que la resolución reclamada se fundaría en el pronunciamiento de un órgano de la Administración del Estado sin competencia ambiental. Esto sería un vicio de ilegalidad evidente, que habilitaría al Tribunal para acoger esta reclamación (fs. 23). En efecto, según la Reclamante durante la evaluación ambiental sólo pueden pronunciarse sobre su compatibilidad territorial el Gobierno Regional, las Municipalidades y la Autoridad Marítima, sin que puedan hacerlo otros órganos de la Administración. De esta forma, según la Reclamante, se incurrió en un vicio de ilegalidad al considerar lo señalado por la SEREMI Minvu de la región del Biobío. Agregó que las facultades otorgadas a dicha Secretaría Regional, en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, deben ejercerse con las limitaciones que les impone un procedimiento administrativo reglado y especial, como sería el procedimiento de evaluación ambiental (fs. 25). El vicio de ilegalidad tendría una doble expresión: primero, porque la resolución reclamada se fundó en el pronunciamiento de un órgano incompetente que ha actuado fuera del marco legal y; segundo, porque la resolución reclamada desestimaría los argumentos vertidos por la I. Municipalidad de Coronel con base en aquellos pronunciamientos ilegales, los que por ser tales, no pueden servir para fundamentar su exclusión. Junto con lo anterior, la Reclamante expuso cuáles son las funciones y competencias de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo en el SEIA (fs. 25); la conducta de la SEREMI Minvu durante la evaluación ambiental del proyecto "Terminal de Productos Pacífico" (fs. 26); las controversias aparentes entre la



Reclamante y la SEREMI referida (fs. 27); el contenido de los informes presentados por la Reclamante respecto de la compatibilidad territorial del Proyecto (fs. 27); y la posición de la SEREMI Minvu (fs. 30). Sobre este último punto, la entidad edilicia sostuvo que el Proyecto se trata de uno de "Infraestructura de Transporte del tipo recintos marítimos o portuarios", sin impacto intercomunal, por lo que le es aplicable lo dispuesto en el PRC de Coronel, el que prohíbe la instalación de proyectos de este tipo en las zonas urbanas donde se pretende emplazar. La SEREMI Minvu, por su parte, informó que se trata de un proyecto que correspondería a una actividad productiva de impacto similar al industrial con impacto intercomunal, por lo que resultaría aplicable el PRMC.

2. Que las Municipalidades tienen un doble rol en el procedimiento de evaluación ambiental. Por una parte, como Órgano de la Administración del Estado con competencia ambiental -en adelante "OAECA"- (art. 8 y 9 ter de la Ley N° 19.300, y 33 y 34 RSEIA), y como garantes de la participación de la comunidad (art. 31 Ley N° 19.300). En tanto OAECA, las facultades de las municipalidades serían exclusivas y excluyentes para informar sobre la compatibilidad territorial de los proyectos respecto de los instrumentos de planificación territorial sobre los que serían competentes así como para informar si los proyectos sometidos a evaluación se relacionan con las políticas y planes de desarrollo comunal. Por su parte, su calidad de garante de la participación de la comunidad se debe vincular con: i) el artículo 1° de la LOC de Municipalidades, que establece que la finalidad de las Municipalidades será satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas; ii) el artículo 4° de la ley referida, que les otorga -en su literal b)- funciones relativas a la salud pública y a la protección del medio ambiente; y iii) el artículo 5° de la ley señalada, que establece que las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la

protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales (fs. 33).

3. Que tendría legitimación activa para interponer la reclamación establecida en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600. Fundó lo anterior, en lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el art. 20 de la misma; así como en lo dispuesto en el art. 18 de la ley N° 20.600, que establece que se presumirá el interés actual de las municipalidades en los procedimientos regulados en dicha ley. Además, cita jurisprudencia y doctrina que respaldaría su posición (fs. 34).
4. Que la resolución reclamada adolecería del vicio de falta de motivación suficiente, ya que no se habrían considerado las observaciones presentadas por la Reclamante ni tampoco los informes que, por ley, les correspondería elaborar exclusivamente a las municipalidades. Por ello, la resolución debería ser anulada por abuso o exceso de poder (fs. 36).

**SEGUNDO.** La Reclamada, por su parte, solicitó en su informe rechazar en todas sus partes la reclamación deducida, por los siguientes argumentos (fs. 211):

1. La Reclamante no tendría legitimación activa para reclamar. Fundamentó esta alegación, señalando:
  - a) Que la Reclamante es un órgano de la Administración del Estado con competencia ambiental y que, por tanto, sus pronunciamientos son distintos al de los participantes en un proceso PAC y sus observaciones. Al respecto, señaló que -considerando lo dispuesto en los artículos 9° y 26 de la ley N° 19.300; y 1, 2, 24, 35 y 86 y ss., del RSEIA- queda claro que las observaciones planteadas por una OAECA tienen una finalidad y tratamiento jurídico diverso al de las observaciones ciudadanas, sin que puedan ser asimiladas unas con otras. Además, señaló que los OAECAS sólo pueden pronunciarse dentro de la esfera de sus atribuciones y en la competencia específica establecida en la ley y no respecto de otras materias. En este sentido, agregó que la ley no le otorga facultades a la Reclamante para presentar observaciones ciudadanas (fs. 214).

- b) Que los municipios que han intervenido como OAECA carecen de legitimación activa para impugnar la resolución de calificación ambiental de conformidad al artículo 29 en relación con el artículo 20 de la ley N° 19.300. Al respecto, la Reclamada señaló que un órgano no puede ser Titular de un derecho subjetivo si es el mismo ordenamiento jurídico el que determina expresamente las esferas de sus competencias, sobre todo considerando que en tanto órganos públicos sólo pueden hacer aquello que está expresamente permitido, conforme al principio de juridicidad. Agregó que tener a la Reclamante como legitimada activamente, desviaría flagrantemente las competencias otorgadas por el legislador dentro del ámbito del SEIA (fs. 216).
2. La acción del art. 17 N° 6 interpuesta en autos, sería improcedente ya que no cumpliría con los requisitos legales para ejercerla. Al respecto, señaló que la acción de reclamación presentada requiere del cumplimiento de dos requisitos, que no se cumplirían en este caso: i) que se haya realizado un proceso de participación ciudadana en la que se hubieren presentado observaciones; ii) que se haya presentado la reclamación del artículo 20 en contra de la indebida consideración de dichas observaciones, agotando con ello la vía de reclamación administrativa (fs. 220). Agregó que, al no existir un proceso PAC, tampoco podrían existir observaciones ciudadanas en el marco de la evaluación y, en consecuencia, tampoco podría haberse presentado la reclamación del artículo 20 de la Ley N° 19.300 por la indebida consideración de observaciones.
3. La resolución reclamada descartó adecuadamente los impactos adversos significativos dispuestos en los literales a) y b) del artículo 5° (fs. 224 y 225); y a), b), c) y d) del artículo 7° (fs. 230 y 233), todos del RSEIA.
4. No concurrirían los requisitos que exige la ley para realizar un proceso de participación ciudadana. Sobre esta alegación, la Reclamada señaló que la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental fue establecida sólo para algunos casos, los cuales detalla en su escrito. Agregó, que en este caso ninguna organización ciudadana ni persona natural

solicitó la apertura de un proceso de participación ciudadana, aún cuando se cumplieron con todas las exigencias legales sobre difusión y publicidad del Proyecto (fs. 236 y ss.).

5. El Proyecto sería territorialmente compatible con los instrumentos de planificación territorial aplicables. Al respecto, la Reclamada alegó lo siguiente:

a) Si bien los municipios tienen competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial, no sería posible afirmar que dicha competencia es exclusiva de los municipios, sobre todo considerando además que sus pronunciamientos se circunscriben a los instrumentos comunales únicamente. Por ello, el pronunciamiento de la SEREMI Minvu se ajustaría a las facultades legales que le han sido otorgadas. Existiendo -durante la evaluación ambiental- pronunciamientos contradictorios entre la SEREMI Minvu y la Municipalidad de Coronel respecto de la compatibilidad territorial del Proyecto, la Reclamada recuerda que los pronunciamientos de los OAECA no son vinculantes y que corresponde al SEA, como administrador del SEIA, analizarlos y considerarlos en su justo mérito. Apoyó este último argumento en lo dispuesto en el artículo 24 del RSEIA, art. 38 de la Ley N° 19.880 y en jurisprudencia de la Corte Suprema (fs. 238).

b) El Proyecto cumpliría con la normativa ambiental aplicable en materia de ordenamiento territorial (fs. 241). Al respecto, la Reclamada describió la discusión entre la SEREMI Minvu y la I. Municipalidad de Coronel, en relación a la compatibilidad territorial del Proyecto, para justificar finalmente lo dispuesto en el ICE. En dicho acto, se estableció que la norma que otorgaría compatibilidad territorial al Proyecto sería el PRMC y que, por tanto, éste sería aplicable a sus instalaciones, en particular por lo señalado en el artículo 2.1.20 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en cuanto a que los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y solo se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. Esto habría sido confirmado por la resolución reclamada.

**TERCERO.** El tercero independiente solicitó el rechazo de la reclamación, por los siguientes argumentos:

1. Que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 17 N° 6 y 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, no concurren dos presupuestos o requisitos de procesabilidad habilitantes para la procedencia de la reclamación deducida por la Reclamante. En concreto, señaló que para que la acción pueda ser admitida a tramitación como para que sea acogida, (i) debió haberse realizado previamente un procedimiento de participación ciudadana y, (ii) debió haberse interpuesto un reclamo administrativo por parte del afectado, agotando con ello la vía administrativa (fs. 5402). En razón de lo anterior, la Reclamante no contaría con legitimación activa para interponer la reclamación. Agregó que en ningún caso podría entenderse que lo anterior implica un supuesto de indefensión ni menos de afectación al principio de tutela judicial efectiva, ya que la vía para estos casos es la contemplada en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 (fs. 5404).
2. Que la Reclamante confunde su actuación en calidad de OAECA con la de un observante en el procedimiento PAC. Al respecto, señaló que lo dispuesto en los Ord. N° 1091/2018, N° 865/2019, N° 1291/2019 y N° 566/2020 emitidos por la Reclamante, no fueron formulados en el marco de un proceso PAC sino que en su calidad de OAECA, conforme queda claro de los artículos 8° y 9° de la Ley N° 19.300 y del artículo 24 de su Reglamento (fs. 5405).
3. Que el Titular del Proyecto habría cumplido con la normativa ambiental aplicable al mismo, tanto respecto de las materias referidas a compatibilidad territorial como respecto de descartar la generación de los efectos o características del artículo 11 de la Ley N° 19.300, subsanando todas las observaciones planteadas por los OAECA. Al respecto, el tercero se refiere latamente a las razones por las cuales el Proyecto no debía ingresar a evaluación vía estudio de impacto ambiental, señalando que:
  - a) No existirían impactos establecidos en el literal a) del art. 11 de la Ley N° 19.300, ya que el Proyecto no genera riesgos para la salud de la población y, además, porque

los impactos acústicos fueron correctamente evaluados y los establecimientos educacionales indicados en la reclamación se encuentran emplazados mucho más alejados de los puntos receptores evaluados;

- b) No existirían impactos asociados al art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, según se desprende del expediente administrativo de evaluación ambiental, en el cual se descartaron los efectos ambientales potencialmente derivados de reasentamiento de comunidades y por eventual alteración significativa de sistemas de vida y/o costumbres de grupos humanos. Agregó que tampoco procedía la realización de un procedimiento de participación ciudadana ni una consulta indígena. Finalmente se refirió al cumplimiento de la normativa ambiental aplicable señalando (i) que la SEREMI Minvu es plenamente competente para participar en el procedimiento de evaluación ambiental; (ii) que las alegaciones del Reclamante se basan en una errada y tendenciosa interpretación de la normativa aplicable y de los antecedentes del procedimiento de evaluación; (iii) que el Proyecto tiene un claro impacto intercomunal, siendo compatible con la zonificación territorial, como lo ratificó el organismo técnico encargado de interpretar la normativa urbana; y (iv) que, para efectos de su asimilación a las normas sobre planificación territorial, el Proyecto corresponde a una actividad industrial y no a un terminal marítimo, siendo esta última calificación aplicable sólo para definir su ingreso al SEIA (fs. 5406 y ss.), y además incluso si erradamente se estimara que no posee efecto intercomunal; igualmente sería compatible con el PRC de Coronel, el que también autoriza la instalación de actividad productiva.

## II. Cuestión de resolución previa al fondo del asunto

**CUARTO.** Como se expresó en el Considerando Primero, la Reclamante interpuso la acción establecida en el art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, vinculada con los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, en relación al art. 20 de la misma. Dichos artículos

facultan a cualquier persona, natural o jurídica, para reclamar ante la Administración y luego ante el Tribunal Ambiental, cuando las observaciones presentadas en un proceso de participación ciudadana no hayan sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental. Por su parte, el art. 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, establece que son legitimados para interponer la acción referida ante los Tribunales Ambientales, las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.

**QUINTO.** De las normas señaladas en el considerando anterior, se desprende que existen los siguientes requisitos de procesabilidad para efectos de que la reclamación del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 pueda prosperar:

1. Que se haya solicitado y abierto un proceso de participación ciudadana durante la evaluación ambiental del proyecto o actividad;
2. Que la Reclamante haya presentado observaciones en el proceso de participación ciudadana;
3. Que las observaciones presentadas por la Reclamante no hayan sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental;
4. Que la Reclamante haya presentado, dentro de plazo, la reclamación administrativa ante el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, según corresponda, por la indebida consideración de sus observaciones;
5. Que, ante el rechazo de la reclamación referida en el numeral anterior, la Reclamante haya presentado, dentro de plazo, la reclamación judicial del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 ante los Tribunales Ambientales.

**SEXTO.** De los antecedentes tenidos a la vista, el Tribunal observa que no se cumplen los requisitos de procesabilidad señalados en el considerando anterior. En primer término, en la evaluación ambiental del Proyecto no se abrió un procedimiento de participación ciudadana según informó el SEA a fs. 221, por no haberse solicitado por personas naturales directamente afectadas u organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica conforme a la ley; lo que consta en el expediente administrativo acompañado a fs. 258 y ss., y en la resolución reclamada del Director

Ejecutivo a fs. 5367 (Considerando 8.4.2). De ello fluye que no nació el derecho a presentar observaciones ciudadanas al Proyecto y por ello no era procedente la interposición de los recursos administrativos y judiciales vinculados al incumplimiento de la obligación de considerar debidamente las observaciones en la RCA. De esta forma, al no existir proceso PAC ni observaciones ciudadanas durante la evaluación ambiental del Proyecto, la I. Municipalidad de Coronel no cumplió con el trámite esencial que sirve de antecedente a la acción intentada, esto es, el agotamiento previo de la vía administrativa a que alude el art. 17 N° 6 en relación con el art. 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, razón por la cual no contaba con la acción interpuesta ante esta magistratura como mecanismo directo de impugnación de la resolución administrativa que calificó ambientalmente favorable la DIA del Proyecto.

**SÉPTIMO.** Adicionalmente, y como ya lo ha hecho este Tribunal (causa R-2-2020), es necesario distinguir entre las observaciones ciudadanas presentadas durante la evaluación ambiental y los informes de compatibilidad territorial exigidos a las Municipalidades durante la evaluación ambiental, regulados en los arts. 8° y 9° ter de la Ley N° 19.300 y 34 del Reglamento de dicha ley.

Entre ambos existen diferencias sustanciales respecto de la manera en que se formulan, del objetivo que persiguen y del efecto que producen. En efecto, mientras los informes de la Municipalidad son evacuados a requerimiento del SEA y aportan información sobre la compatibilidad del Proyecto con los instrumentos de planificación territorial vigente y el plan de desarrollo comunal; las observaciones ciudadanas nacen de la propia comunidad y consisten en *“formular cualquier tipo de opinión, comentario, duda, preocupación o consulta, vinculadas con los impactos o riesgos de un proyecto o actividad, en cualquiera de los componentes ambientales, o de sus partes, obras o etapas”* (como ya lo ha definido este Tribunal en sentencia de causa Rol N° R-12-2019). Junto con lo anterior, mientras que la emisión de informes genera la obligación de la Municipalidad de señalar, una vez presentada la Adenda, si fueron subsanados los errores, omisiones o inexactitudes que pudiera haber presentado el Estudio (art. 40



RSEIA); la presentación de observaciones ciudadanas genera diversas obligaciones para el SEA, según lo dispuesto en el art. 83 RSEIA. En efecto, en dicho artículo se establece que -una vez realizadas las observaciones ciudadanas- el SEA deberá: i) recibirlas y efectuar una evaluación respecto de su admisibilidad; ii) en el caso de ser admisibles, el SEA deberá considerarlas como parte del proceso de calificación ambiental; y iii) respecto de aquellas consideradas en el proceso de calificación, el SEA deberá hacerse cargo y pronunciarse fundadamente de ellas en el informe consolidado de evaluación.

**OCTAVO.** Además de las diferencias ya señaladas, al analizar la Ley N° 19.300, su reglamento y el instructivo del SEA que imparte "Instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental" (Of. Ord. D.E. N° 130528), queda en evidencia que los habilitados por la ley para presentar observaciones ciudadanas son las personas naturales u organizaciones ciudadanas, y no los órganos de la Administración del Estado. Es así como, por ejemplo, el inciso quinto del art. 20 RSEIA, especifica que los sujetos señalados en los arts. 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 -que regulan la participación ciudadana- son "*las organizaciones ciudadanas y personas naturales*". De esto da cuenta, adicionalmente, el título V del RSEIA denominado, justamente, "De la participación de la comunidad en el proceso de evaluación de impacto ambiental". En el mismo sentido se manifiesta el instructivo referido anteriormente, el cual es claro en señalar que el proceso de participación ciudadana está dirigido, justamente, a la comunidad.

De esta forma, los informes y observaciones en que la Reclamante basa su acción, no tienen relación alguna con aquellas observaciones que pueden dar lugar a las reclamaciones administrativas establecidas en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300 ni -en consecuencia- a aquella establecida en el art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

**NOVENO.** Finalmente, resulta necesario señalar que el rol de garante de la participación de la comunidad atribuido a las Municipalidades por la Reclamante, en ningún caso las habilita para presentar observaciones ciudadanas. En este sentido, y como ya fue señalado en la causa R-2-2020 de este mismo Tribunal, los

órganos de la Administración deben respetar el principio de legalidad como autorización previa, fundado en los arts. 6° y 7° de la Constitución Política. Esto implica, en términos generales, *"el sometimiento de las diversas manifestaciones de la administración al derecho objetivo"* (Valdivia, J. (2018). Manual de Derecho Administrativo. (1a ed.). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.). En similares términos lo dispone Jorge Bermúdez, quien señala que la *"actuación de la Administración debe realizarse con una previa habilitación o apoderamiento para actuar, no cabe actuación sin previa habilitación y mucho menos cabe un auto apoderamiento de potestades. Tampoco cabrán las autorizaciones genéricas o en blanco, es en este sentido "atributivo" en el que se debe entender en su real dimensión el principio de legalidad"* (Bermúdez, J. (2015). Derecho Administrativo General. (2a ed.). Valparaíso. Chile: Thomson Reuters). Por su parte, la Excma. Corte Suprema, en autos rol 87738-2016, Considerando 9°, resolvió: *"En este escenario, resulta trascendente que el actuar de los órganos públicos se rige por el principio de legalidad o juridicidad y de reserva legal, en virtud de los cuales la Administración necesita de una habilitación legal previa que lo faculte para actuar, debiendo realizar sólo aquello que fue expresamente autorizado. Estos principios se encuentran consagrados en los arts. 6 inciso 1° y 7 de la Constitución Política de la República y en el art. 2° de la Ley N° 18.575, norma esta última que dispone que los órganos de la Administración someterán su acción a la Constitución y las leyes y no tendrán más atribuciones que las que expresamente le haya conferido el ordenamiento jurídico. Es así como la demandada Municipalidad de Santiago en su calidad de órgano de la Administración del Estado, debe regirse en su actuar por el Derecho Público"*. Por lo tanto, no existiendo norma legal alguna que habilite a las Municipalidades a presentar observaciones ciudadanas, éstas se encuentran impedidas de hacerlo.

**DÉCIMO.** Por todo lo anterior, y sin perjuicio de los demás recursos que la Municipalidad pueda hacer valer en contra de la legalidad del acto reclamado, el Tribunal estima que la I. Municipalidad de Coronel no cuenta con legitimación activa para reclamar por vía del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, razón por

la cual no es posible analizar los asuntos de fondo, debiendo ser rechazada la presente acción.

**POR LO TANTO Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en los arts. 17 N° 6, 18 N° 5, 20, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300; art. 38 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169 y 170 del CPC; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

**SE RESUELVE:**

- I. Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R-32-2020**

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. Sibel Villalobos Volpi y Sr. Jorge Retamal Valenzuela.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a dos de febrero de dos mil veintiuno, se anunció por el estado diario.