

Causa R-40-2020 “Junta de Vecinos Los Nogales de Membrillar y Otro con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región del Biobío”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Junta de Vecinos Los Nogales de Membrillar
- Junta de Vecinos Membrillar

Reclamada:

- Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío [Coeva]

2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Los Reclamantes impugnaron la decisión de la Coeva, que rechazó su solicitud de invalidación contra la Resolución de Calificación Ambiental [RCA] del proyecto «Galpón de Encalado de Lodos Cabrero» -en adelante «Proyecto»- ubicado en el sector Membrillar de la comuna de Cabrero, Región del Biobío.

Los Reclamantes señalaron que la decisión fue dictada en forma ilegal, por cuanto determinó que no poseían legitimación activa, en circunstancias que ello no fue controvertido en sede administrativa por el titular del proyecto y porque, además, se determinó que los Reclamantes se encontraban dentro del área de influencia del proyecto, por lo que tendrían un interés concreto, personal y susceptible de ser afectado por la RCA. Agregaron que, la ilegalidad se evidencia también porque la decisión de la Coeva fue dictada fuera del plazo de dos años que dispone el art. 53 de la Ley N° 19.880, caducando en consecuencia la potestad invalidatoria y decayendo el procedimiento administrativo, pues no se habría cumplido el plazo de 6 meses del art. 27 de la Ley N° 19.880. En consecuencia -concluyeron- debió haberse aplicado el silencio positivo del art. 64 de la referida normativa, entendiéndose acogida la solicitud de invalidación.

Los Reclamantes sostuvieron que, la Coeva se integró ilegalmente, porque la Secretaría Regional Ministerial [Seremi] de Energía inicialmente se excluyó de la evaluación, pero luego concurrió a su integración y votó en la calificación

ambiental del Proyecto, sin perjuicio de cuestionar en general los demás votos. Destacaron también que la Declaración de Impacto Ambiental [DIA] del proyecto no descartó los efectos del art. 11 letras a), b) y c) de la Ley N° 19.300 porque: i] existen denuncias ante la SMA por las instalaciones del proyecto, siendo improcedente la exigencia de denunciar específicamente ante la Seremi de Salud; b] el titular realizó un compromiso ambiental voluntario sobre plan de control de proliferación de vectores, lo que sería indicio de errónea determinación del área de influencia del proyecto, pues dicho compromiso se haría efectivo en viviendas fuera de esta. Por último, sostuvieron que la pérdida de pantallas vegetales provocará que nuevos habitantes de un loteo de casi 100 parcelas deberán soportar vectores y malos olores provenientes del proyecto, asunto que fue planteado por la Municipalidad de Cabrero.

Por lo anterior, solicitaron al Tribunal que deje sin efecto la decisión de la Coeva y adopte cualquier otra medida que les favorezca, o sólo esto último.

La Coeva, por su parte, sostuvo que su decisión se ajustó a Derecho. En primer lugar, indicó que transcurrieron menos de dos años desde la publicación de la RCA y que, en todo caso, el plazo que dispone el art. 53 de la Ley N° 19.880 es para el ejercicio de la potestad invalidatoria, la que no fue ejercida en este caso. Agregó que el decaimiento del procedimiento no aplica, pues dicho instituto es propio del procedimiento administrativo sancionatorio, excluyéndose la fase recursiva. Enfatizó que el plazo del art. 27 de la Ley N° 19.880 no tiene el carácter de fatal y que, en todo caso, la demora en la resolución del procedimiento se debió a la alta carga laboral, lo que fue informado a la Contraloría General de la República. En cuanto al silencio administrativo, destacaron que los Reclamantes no exigieron su certificación, sin perjuicio que lo que correspondería invocar es el silencio negativo y no el silencio positivo.

Con relación a la potestad invalidatoria, la Coeva destacó que sólo puede ejercerse por razones de ilegalidad, y no de oportunidad, mérito o conveniencia, como se desprende de las razones expuestas por los Reclamantes. Además, habría operado la norma de clausura del art. 17 N° 8, pues los Reclamantes en su calidad de observantes en la etapa de participación ciudadana [PAC] debieron ejercer el recurso administrativo especial del art. 20 con relación al art. 30 bis, ambos de la Ley N° 19.300.

Sobre la alegación de indebida integración de la Coeva, sostuvo que son objetivos diferentes la participación de un órgano de la administración con competencia ambiental durante la evaluación y la votación de la autoridad como representante ante dicho órgano. La decisión de las autoridades fue motivada, existiendo además desviación procesal porque dicho vicio no fue alegado en la solicitud de invalidación, no indicándose además cuál sería la falta de motivación en que habría incurrido el acto a este respecto.

Sobre la evaluación de los efectos, características y circunstancias del art. 11 letras a), b) y c) de la Ley N° 19.300, la Coeva indicó que los Reclamantes no fundamentan porqué la decisión sería errónea, enfatizando que los efectos fueron correctamente evaluados. Agregó que el argumento sobre la subdivisión del terreno donde se emplazaría una barrera vegetal apenas es un dicho de los Reclamantes, que carece de asidero, porque los impactos fueron debidamente evaluados. Por último, sostuvo que los efectos sinérgicos entre la instalación actual y el Proyecto, fueron debidamente considerados durante la evaluación ambiental.

La Coeva solicitó el rechazo de la reclamación, con costas.

3. Controversias

- i. Si aplica la norma de clausura del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.
- ii. Si procede el decaimiento del procedimiento administrativo y el silencio positivo.
- iii. Si procede la invalidación por actos contrarios a derecho y no por mérito, oportunidad o conveniencia.
- iv. Si se integró debidamente la Coeva y si fueron fundamentados los pronunciamientos de los organismos que la integran.
- v. Si se determinó debidamente el área de influencia del proyecto y si se descartaron los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300.

4. Sentencia

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que se produjo una especie de preclusión respecto a aquellas materias ventiladas en la etapa de PAC, pues los Reclamantes no intentaron la vía recursiva del art. 17 N° 6, sino que la de la invalidación del art. 17 N° 8. No opera el efecto preclusivo respecto a aquellas materias no abordadas en la etapa de PAC, siendo posible su revisión en sede judicial, más aún si los Reclamantes habitan el área de influencia del proyecto. En consecuencia, estimó que la Junta de Vecinos Membrillar debió ejercer los recursos que la ley dispone para los observantes PAC, en tanto decidió emitir pronunciamiento sobre los vicios invocados por la Junta de Vecinos Los Nogales de Membrillar.
- ii. No procede aplicar el decaimiento del procedimiento administrativo, porque el transcurso del plazo de 6 meses [art. 27 Ley N° 19.880] o de 30 días [art. 59 Ley N° 19.880] no produce como efecto la pérdida de la potestad para resolver la solicitud de invalidación-recurso, sino que la posibilidad de activar el silencio administrativo. Además el referido

decaimiento, conforme a la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, procede sólo respecto al ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración. Respecto al silencio administrativo, el Tribunal igualmente rechazó la alegación, al no existir constancia de la denuncia del silencio ante el mismo órgano que debía resolver la solicitud, tal como dispone el art. 64 de la Ley N° 19.880. En todo caso, determinó que lo procedente era invocar el silencio negativo -en los términos del art. 65 de la Ley N° 19.880- y no el silencio positivo.

- iii. El control que la jurisdicción puede realizar de un acto administrativo contempla todos los elementos decisionales vinculados con los preceptos aplicables, lo que manifiesta el principio de tutela judicial efectiva. Ello no significa que el Tribunal no deba respetar los ámbitos de decisión en los que el legislador otorga competencia exclusiva a la administración, como es en la discrecionalidad. El descarte de los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300 está lejos de constituir íntegramente un ejercicio de discrecionalidad. Materias como la corrección metodológica de los informes sectoriales, la solidez del conocimiento científico utilizado, la fiabilidad y completitud de la información proporcionada por el titular, la justificación de la decisión de la autoridad administrativa y la suficiencia de la información proporcionada para descartar un impacto se encuentran sometidas a un control pleno de legalidad en la medida que sirven para determinar el supuesto de hecho de la norma a aplicar. En consecuencia, la conclusión probatoria consignada en la RCA acerca de la existencia o inexistencia de un hecho puede ser revisada por el Tribunal Ambiental, pues aunque existen espacios para la discrecionalidad administrativa en la determinación de impactos adversos significativos del art. 11 de la ley N° 19.300, estos en ningún caso se vinculan a cuestiones probatorias, si no que a la conclusión probatoria que sustenta la existencia o inexistencia de un impacto, lo que puede ser revisado por el Tribunal Ambiental. Por todo lo anterior, se rechazó la alegación de la Coeva en torno a excluir los aspectos de oportunidad, mérito o conveniencia del control judicial.
- iv. En cuanto a la alegación sobre debida integración de la Coeva y fundamentación de los pronunciamientos de los organismos que la integran, el Tribunal rechazó la alegación por cuanto los Reclamantes no hicieron cuestionamientos a los argumentos del órgano para el rechazo de esta alegación en sede administrativa, sino que los repitieron en sede judicial. Destacó que si uno de los órganos de la Administración del Estado queda excluido de participar por carecer de competencias vinculadas al proyecto, ello no significa que ese órgano queda excluido o inhibido de participar en su calificación. Respecto a la alegación sobre indebida fundamentación de los pronunciamientos de los órganos integrantes de la Coeva, el Tribunal determinó la existencia de desviación

procesal. Además, en cuanto a los pronunciamientos al resolver la solicitud de invalidación, el Tribunal consideró que se trató de una alegación extremadamente genérica, que impide saber los motivos por los que se impugna el acto en relación al vicio alegado, por lo que no existen los elementos para que el Tribunal realice el contraste fáctico y jurídico.

- v. Que, respecto a la alegación sobre producción de los efectos del art. 11 letras a) y b) del art. 11 de la Ley N° 19.300, el Tribunal la rechazó por estimar que tuvo el carácter de genérica, por lo que conforme se vio impedido de emitir pronunciamiento. Respecto al literal c) de dicho artículo, consideró que las modelaciones sobre emisiones permitían descartar, con un alto grado de probabilidad, efectos adversos significativos sobre la salud y calidad de vida de las personas. Con relación a la eventual explotación de los bosques circundantes al proyecto y la alteración a partir de ello de las modelaciones de olores, al perderse la cortina vegetal, el Tribunal desechó la alegación, conforme a las modelaciones, que consideraron como escenario más desfavorable la inexistencia de cortinas vegetales, además de las medidas comprometidas en la RCA del proyecto, especialmente en cuanto a control de vectores, lo que permite descartar la alegación sobre que ello sería un reconocimiento tácito de que el proyecto afecte la calidad de vida y la salud de la población. El Tribunal agregó que, tal compromiso voluntario de control de vectores no puede estimarse como un enmascaramiento de una medida de mitigación propia de un Estudio de Impacto Ambiental, porque el reconocimiento de dicha alteración de carácter no significativo es compatible con el descarte de los impactos significativos que pueden generar los olores que emite el proyecto, lo que es consistente con el Informe emitido por la Seremi del Medio Ambiente sobre la materia. Por último, estableció respecto al argumento de que el funcionamiento del galpón del proyecto ha generado un aumento de vectores y malos olores, no quedó demostrada en el proceso, razón por la que igualmente fue desestimado.
- vi. El Tribunal rechazó la reclamación, sin condenar a los Reclamantes al pago de las costas del juicio.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N° 6, art. 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27 y 30]

[Ley N° 19.880](#) [art. 27, 53, 59, 64 y 65]

[Ley N° 19.300](#) [art. 11 letras a), b) y c); 86]

6. Palabras claves

Decaimiento del procedimiento administrativo, silencio administrativo, invalidación impropia, principio de congruencia, discrecionalidad administrativa, extensión del control judicial, integración Coeva, área de influencia, malos olores, presencia de vectores.