

Valdivia, veintinueve de octubre de dos mil veintiuno.

**VISTOS:**

1. A fs. 1 y ss., el 4 de enero de 2020, compareció la abogada Sra. PAULA ANDREA VILLEGAS HERNÁNDEZ, con domicilio en calle O'Higgins N° 630, Concepción, en representación de la **ASOCIACIÓN GREMIAL CÁMARA DE COMERCIO DE PENCO**, RUT 71.201.500-4, persona jurídica del giro de su denominación, domiciliada en Calle Maipú N° 299, de la comuna de Penco, y de la **UNIÓN COMUNAL DEL ADULTO MAYOR DE PENCO**, organización comunitaria funcional con personalidad jurídica vigente inscrita bajo el N° 303 del Registro Municipal de Penco, con domicilio en calle Cochrane N° 2 de dicha comuna, en adelante "las Reclamantes", e interpuso reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 210, de 12 de noviembre de 2019, en adelante la "Resolución Reclamada", dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío ("COEVA Región del Biobío"), que rechazó solicitud de invalidación presentada por la compareciente contra la Res. Ex. N° 204, de 2 de agosto de 2017, de la misma Comisión, que calificó ambientalmente favorable el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "Terminal Marítimo GNL Talcahuano" (en adelante, el "Proyecto"), cuyo titular es GNL Talcahuano SpA (en adelante, el "titular"). El Proyecto consiste en la construcción y operación de un Terminal Marítimo del tipo isla near-shore, que contará con una Balsa de Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado (en adelante, "GNL") permanentemente amarrada, la que tendrá una capacidad de almacenamiento de 100.000 m<sup>3</sup> de GNL y una capacidad de regasificación de 8.5 millones de m<sup>3</sup>/día, donde atracará regularmente la unidad de transporte GNL, el cual transferirá el GNL a la balsa donde se llevará a cabo el proceso de regasificación.
2. Las Reclamantes a fs. 12 de su escrito de reclamación solicitan: "(...) dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 210/2019 emanada la Comisión Evaluación Ambiental del Bio Bio, declarándose consecuentemente con lo anterior el decaimiento administrativo del acto administrativo precitado



*y la aplicación del silencio administrativo positivo, en términos de reconocerse estimatoria la solicitud de invalidación planteada por la Asociación Gremial Cámara de Comercio y la otra por la Union Comunal del Adulto Mayor, ambas de la comuna de Penco; o en SUBSIDIO; se decrete Cualquier otra medida favorable a esta parte que este Ilustre Tribunal estime del caso decretar, conforme al mérito de autos, con expresa condena en costas”.*

**A. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

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

- a) A fs. 213 y 27.006, ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), del Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”) del Proyecto “Terminal Marítimo GNL Talcahuano”, el 17 de mayo de 2016, cuyo proponente es Inversiones GNL Talcahuano SpA y, a fs. 5.801, resolución de 24 de mayo de 2016 que acogió a trámite el EIA. A fs. 5.825 y 5.829 consta, respectivamente, la publicación del extracto del EIA en el Diario Oficial y Diario El Sur, y a fs. 5855, certificación de difusión radial.
- b) A fs. 5.811, 5.815 y 5.817, solicitud de pronunciamiento sobre el EIA a órganos con competencia ambiental según distribución. La respuesta de estos últimos consta entre fs. 5.861 a 5.921, fs. 5.925 a 5.937, y fs. 5.953.
- c) A fs. 5.939 y 30.529, Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (“ICSARA”), elaborado por el SEA el 26 de julio de 2016, y su notificación a fs. 5.951.
- d) A fs. 7.228, Anexo de Participación Ciudadana remitido por el SEA al proponente, constando las observaciones ciudadanas de fs. 5.969 a 7.224.
- e) A fs. 7.242 y 20.705, Adenda presentada con fecha 19 de octubre de 2016, en respuesta a ICSARA, y a fs. 15.397, Ord. N° 605 solicitando pronunciamiento a órganos según

distribución. La respuesta de estos últimos consta entre fs. 15.403 a 15.464, y fs. 15.493.

- f) A fs. 15.485 y 30.545, ICSARA complementario elaborado el 13 de diciembre de 2016, y su notificación, a fs. 15.491.
- g) A fs. 15.495, Informe del Proceso PAC elaborado por el SEA.
- h) A fs. 15.599 y 24.030, Adenda complementaria presentada en enero de 2017, en respuesta a ICSARA complementario y, a fs. 17.605, Ord. N° 053 solicitando pronunciamiento a órganos según distribución. La respuesta de estos últimos consta entre fs. 17.613 a 17.631.
- i) A fs. 17.635 y 30.554, ICSARA complementario elaborado el 17 de marzo de 2017, y su notificación, a fs. 17.643.
- j) A fs. 17.647 y 24.943, Adenda complementaria presentada en abril de 2017, en respuesta a ICSARA complementario, y a fs. 18.191, Ord. N° 185 solicitando pronunciamiento a órganos según distribución. La respuesta de estos últimos consta entre fs. 18.193 a 18.207.
- k) A fs. 18.233, Acta de Evaluación N° 16, del Comité Técnico de Evaluación de la Región del Biobío.
- l) A fs. 18.241, Res. Ex. N° 42, de 14 de julio de 2017, que no acogió la solicitud de una nueva etapa de participación ciudadana de conformidad al art. 92 del RSEIA efectuada por el Sr. Javier Alexis Inostroza López y otros.
- m) A fs. 18.247, Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental ("ICE") del Proyecto, que recomendó aprobar el EIA del mismo. A fs. 19.259, Ord. N° 13 remitiendo ICE para visación a órganos según distribución. La respuesta de estos últimos consta entre fs. 19.261 a 19.263, y de fs. 19.269 a 19.293.

- n) A fs. 19.295, Res. Ex. N° 204/2017, que calificó favorablemente el EIA del Proyecto, y su publicación en extracto a fs. 20.175, 20.177 y 20.181.
  - o) A fs. 20.188, Acta N° 08/2017, Sesión Ordinaria de la COEVA Región del Biobío, de 24 de julio de 2017, que resolvió la calificación ambiental del Proyecto.
  - p) A fs. 20.219 y 20.220, cartas de la Unión Comunal del Adulto Mayor de Penco y de la Cámara de Comercio y Turismo de Penco, ambas de 15 de julio de 2016, dirigidas al SEA, por las cuales exigen participación ciudadana. La respuesta del SEA consta a fs. 20.215 y 20.217, en cartas N° 672 y 673, de 5 de agosto de 2016, dirigidas a los solicitantes.
  - q) A fs. 20.221, certificado de autenticidad del expediente de evaluación ambiental del Proyecto, suscrito por la Directora Regional del SEA Región del Biobío.
4. En lo que interesa respecto de la solicitud de invalidación presentada por los reclamantes de autos, consta:
- a) A fs. 20.222, solicitud de invalidación presentada contra la RCA del Proyecto por la abogada Sra. Paula Andrea Villegas Hernández, el 5 de octubre de 2017, por la Asociación Gremial Cámara de Comercio de Penco y la Unión Comunal del Adulto Mayor de Penco.
  - b) A fs. 20.255, presentación de la solicitante de invalidación denunciando incumplimiento de plazo para resolver la admisibilidad de la solicitud.
  - c) A fs. 20.257, Res. Ex. N° 115, de 24 de abril de 2018, que admitió a trámite la solicitud anterior y confirió traslado al titular.
  - d) A fs. 20.283, presentación del titular del Proyecto, de fecha 16 de mayo de 2018, formulando descargos.
  - e) A fs. 20.379, Res. Ex. N° 210, de 12 de noviembre de 2019, que rechazó la solicitud de invalidación y, a fs. 20.449, su notificación.

f) A fs. 20.453, certificado de autenticidad del procedimiento administrativo de invalidación, suscrito por la Directora Regional (s) del SEA Región del Biobío.

**B. Antecedentes del proceso de reclamación**

5. 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 4 de enero de 2020 conforme al art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, compareciendo la abogada Sra. Paula Andrea Villegas Hernández, por sus representadas, en la que acompañó los documentos que constan en autos de fs. 15 a 74. Previo a proveer, se ordenó a fs. 76 acompañar mandatos presentados en la reclamación en copia autorizada con vigencia, en tercer día y bajo apercibimiento del art. 2 inciso 4° de la Ley N° 18.120. A fs. 81 se rechazó solicitud de prórroga de plazo formulada por la reclamante.

b) A fs. 82, la compareciente cumplió lo ordenado y, a fs. 94, se admitió a trámite la reclamación, y se tuvieron por acompañados los documentos, con la salvedad del individualizado al número 6 del primer otrosí de la reclamación, el cual previo a proveer se ordenó venir en forma.

c) A fs. 95, consta oficio N° 13/2020 dirigido al SEA y a fs. 96 constancia de despacho y recepción del mismo.

d) A fs. 97, comparecieron asumiendo patrocinio y poder por el SEA, el abogado Sr. Javier Naranjo Solano y la abogada Sra. Yordana Mehzen Rojas, delegando poder, señalando forma de notificación, pidiendo ampliación de plazo para informar y acompañando documento. A fs. 105, el Tribunal tuvo presente el patrocinio y poder, y accedió a las demás solicitudes.

e) A fs. 106, la Reclamada evacuó informe y acompañó expediente administrativo de la evaluación ambiental del Proyecto y de solicitud de invalidación de su RCA, con

certificados de autenticidad. Además, acompañó presentación de fecha 16 de abril de 2018 ante el Director Regional del SEA del Biobío, mediante la cual los solicitantes de invalidación denuncian el incumplimiento de plazo para resolver; solicitud de la Contraloría Regional del Biobío, mediante la cual se requiere al SEA Regional del Biobío emitir un informe jurídico en relación a denuncia por falta de servicio presentada por los solicitantes de invalidación; Ord. N° 007 de 17 de enero de 2019 de la Directora Regional (s) del SEA mediante el cual se evacúa el informe solicitado por la Contraloría; y pronunciamiento N° 2.767 de la Contraloría Regional del Biobío, de fecha 3 de abril de 2019, mediante el cual desestima el reclamo sobre dilación en procedimiento invalidatorio.

- f) A fs. 20.496, el Tribunal tuvo por evacuado informe y por acompañados los documentos.
- g) A fs. 20.497, se certificó la causa en relación y, a fs. 20498, consta el decreto autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el 14 de mayo de 2020, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia.
- h) A fs. 20.499, se hizo parte, por medio de letrado, Inversiones GNL Talcahuano SpA, como tercero independiente, teniéndola el Tribunal como parte, en tal calidad, a fs. 20507.
- i) A fs. 20.508, el tercero independiente solicitó suspensión de la audiencia conforme el Art. 165 N° 6 del CPC, acompañando al efecto los documentos de presentación rolante a fs. 20509.
- j) A fs. 20.525, el Tribunal tuvo por acompañados los documentos de fs. 20.509 y accedió a la solicitud de suspensión de audiencia, fijando otra para el 4 de junio de 2020, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia.

- k) A fs. 20.522, proveyendo solicitud de anuncio de la Reclamada, el Tribunal ordenó estarse al mérito de lo resuelto.
- l) A fs. 20.528 y fs. 20.531, el Tribunal tuvo por anunciadas a las partes conforme a escritos de fs. 20.527, 20.529 y 20.530.
- m) A fs. 20.684 y 20.687, consta, respectivamente, acta de instalación del Tribunal y certificación de realización de audiencia.
- n) A fs. 20.686, consta resolución que tuvo presente lo señalado en escritos de fs. 20.586 y 20.651. Se tuvieron además por acompañados los documentos presentados en escrito de fs. 20.532 y se rechazó solicitud de traer a la vista causa que indica.
- o) A fs. 20.688, consta certificación de estudio de la causa.
- p) A fs. 20.689, consta certificación de acuerdo y, a fs. 20690, designación de Ministro redactor.
- q) A fs. 20.699, se rechazó solicitud del tercero independiente solicitando tener presente las consideraciones que indica.
- r) A fs. 20.700, conforme al art. 84 inciso final del CPC y teniendo en consideración lo que indica, el Tribunal ordenó al SEA acompañar dentro de quinto día copia legible y completa de las piezas individualizadas en la resolución relativas a la evaluación ambiental del proyecto materia de la litis. A fs. 20703 el Tribunal accedió a petición de aumento de plazo solicitada por el SEA.
- s) A fs. 20.704 el SEA presentó los documentos indicados en su escrito. A fs. 30.996, el Tribunal los tuvo por acompañados, con excepción de los que se individualizan en esta última resolución, respecto de los cuales se ordenó al SEA acompañarlos tal como constan en los expedientes administrativos ya agregados a la causa,

pero en una resolución a color que permita su adecuada y correcta percepción, dentro de quinto día y bajo apercibimiento de multa de conformidad a lo dispuesto en los arts. 29, 45 y 47 de la Ley N° 20.600, y art. 238 del CPC.

- t) A fs. 30.998, el SEA acompañó los documentos requeridos y alegó entorpecimiento y aumento de plazo para acompañar el que indica. Además, a fs. 32.960, rectificó su presentación en los términos que señala.
- u) A fs. 32.961, el Tribunal accedió a la rectificación, certificando el Secretario del Tribunal lo que se señala a fs. 32.962. A fs. 32.963, el Tribunal tuvo por acompañados los documentos, rechazando aquellos que constituían información nueva, razón por la cual también desestimó el entorpecimiento alegado.
- v) A fs. 32.964 consta entrega de proyecto de sentencia.

**CONSIDERANDO:**

**I. Discusión de las partes**

**A. Argumentos de los Reclamantes**

**PRIMERO.** Que, las Reclamantes comienzan identificando el acto reclamado, refiriéndose a la competencia del Tribunal para conocer su reclamación y su legitimación activa ante esta sede. Sobre esto último, precisaron que se encuentran en el supuesto de haber solicitado la invalidación administrativa y verse directamente afectadas por la resolución impugnada, ya que se trata de dos personas jurídicas legalmente constituidas y vigentes que desarrollan día a día sus actividades en la comuna de Penco, Región del Biobío, excluida arbitrariamente por el titular de formar parte de la línea de base del Proyecto.

**SEGUNDO.** Que, enseguida, como fundamento de la invalidación, alegaron que su solicitud de 5 de octubre de 2017 fue resuelta el 12 de noviembre de 2019, y que el 28 de noviembre de 2019 se les notificó la decisión que la rechaza (Resolución Exenta N°



210/2019). Indicaron, en consecuencia, que el acto reclamado resulta viciado por una tardanza excesiva e inexcusable, que refleja un estado de antijuricidad del mismo y torna ilegítima la decisión. Explicaron que el tiempo necesario para configurar una tardanza inexcusable para resolver sería de dos años, mismo plazo que concede el artículo 53 inciso 1° de la Ley N° 19.880. Añadieron que conforme lo resuelto por la Excma. Corte Suprema procedería el decaimiento, porque el acto administrativo en contra del cual se ejerce la reclamación (1) emana de un procedimiento administrativo; (2) tenía la naturaleza de impugnativo, y (3) ha existido una injustificada tardanza en resolver. Estimaron que debe reconocerse el silencio administrativo positivo, en el sentido que no habiéndose resuelto oportunamente la solicitud de invalidación, conforme al art. 64 Ley N° 19.880 se ha accedido a lo solicitado. Agregan que denunciaron ante el Director Regional del SEA el transcurso del plazo para resolver admisibilidad, luego denunciaron ante el Contralor Regional la inactividad para resolver y, por último, que el 4 de febrero de 2019 solicitaron nuevamente que se declare falta de servicio y se aplique el silencio administrativo positivo.

**TERCERO.** Que, controvirtiendo lo decidido por el SEA en la resolución reclamada, señalaron que no se les consideró dentro del área de influencia del Proyecto y que solicitaron apertura de proceso PAC en Penco sin respuesta de la autoridad. Indicaron que la determinación de la línea de base es errónea, y que más allá de los dichos del titular relativos al emplazamiento del proyecto en la comuna de Talcahuano, tras una exhaustiva revisión topográfica, es posible advertir que la zona descrita como área terrestre del gasoducto corresponde al sector de Cosmito, perteneciente a la comuna de Penco. Manifestaron que el titular menciona a la comuna de Penco, reconociéndose incluso una franja lineal de 60 metros en Penco, pero no se acompañaron al proceso de evaluación antecedentes que permitieran determinar la significancia de determinados impactos en esta comuna, y por consiguiente imponer o evaluar medidas apropiadas.

**CUARTO.** Que, la reclamación también refiere a la necesidad de considerar en la evaluación las obras de conexión a la red de distribución, que según las Reclamantes se sitúan en la comuna de Penco, lo que en su visión ha generado un fraccionamiento del proyecto, máxime teniendo presente las múltiples disputas judiciales originadas con posterioridad a la aprobación ambiental del proyecto entre su titular Inversiones GNL Talcahuano SpA y la empresa Gasoducto del Pacífico S.A. Existirían además efectos sinérgicos que pueden generarse en relación a este proyecto y el de GNL Penco-Lirquén, que no fueron evaluados, y en suma acusaron falta de información suficiente que impidió descartar de manera certera los efectos del artículo 11 de la Ley 19.300.

**B. Informe del SEA**

**QUINTO.** Que, a fs. 106 y ss., el SEA, informando en autos solicitó el rechazo de la reclamación. En primer lugar, indicó que operó la norma de clausura del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 puesto que en los casos en que se ha abierto un proceso de participación ciudadana, debe preferirse la vía recursiva especial del artículo 20 y 29 bis de la Ley N° 19.300. La norma de clausura a su juicio tiene por fin evitar duplicidad y contradicción de decisiones; y de otra forma se desincentivaría la participación ciudadanía de momento que sería más conveniente no participar en la PAC y reclamar en plazo más extenso para reclamar, como ser el plazo de 2 años que tiene la administración para invalidar. Explicó que la norma de clausura aplica también a terceros absolutos que no han participado de la evaluación, sin que exista indefensión de ellos porque dentro del SEIA pudieron intervenir y presentar observaciones, luego haber deducido la reclamación y finalmente recurrir ante los tribunales ambientales.

**SEXTO.** Que, luego el SEA alegó que las Reclamantes carecen de interés y, por consiguiente, de la legitimación activa para solicitar la invalidación, pues no explicaron de qué manera sus intereses individuales o colectivos podían verse afectados por la resolución impugnada. El SEA precisó que dio respuesta a las misivas de las reclamantes solicitando apertura de PAC en Penco,

respondiendo que se encontraba vigente el plazo para formular observaciones y que podían hacerlo conforme al RSEIA, lo cual no realizaron.

**SÉPTIMO.** Que, además rechazó los argumentos relativos al decaimiento del acto y silencio positivo. Refirió en primer término que el plazo de dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880 es un plazo de caducidad y opera sólo para anular un acto, imponiéndole un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración. Señaló que no haber resuelto la solicitud dentro del plazo de dos años, no conlleva la ilegalidad del acto dado que el plazo para resolver no era fatal. Estimó que la figura del decaimiento es improcedente en el caso de autos y que no se verifica en los hechos ninguna circunstancia sobreviniente que conlleve privar al acto de sus efectos. Agregó, además, que el decaimiento no es una figura contemplada en la ley sino que emana de jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ante actos administrativos sancionatorios que se han dilatado excesivamente, de manera que la multa correspondiente perdía su finalidad en razón del tiempo. Reconoció que la demora se encuentra justificada porque contra el Proyecto se presentaron siete solicitudes de invalidación y once reclamaciones PAC, estimando que estas últimas debían ser resueltas de forma preferente. Aclaró que, en cualquier caso, correspondería aplicar el silencio negativo y no el positivo, puesto que se solicitó a la Administración revisar un acto preciso, una RCA, en los términos del artículo 65 de la Ley N° 19880, no siendo la solicitud de invalidación una vía para obtener una autorización, aprobación o permiso, como erradamente invoca la parte reclamante. Por último en este punto, refirió que dio respuesta a la denuncia de no resolver la admisibilidad, emitió el informe requerido por la Contraloría Regional y en todo caso lo que correspondía era presentar la denuncia y solicitar la certificación correspondiente ante el mismo SEA.

**OCTAVO.** Que, luego expuso que el área de influencia y la línea de base del Proyecto fueron correctamente determinadas, y que las principales obras físicas del mismo se emplazan en territorio de la comuna de Talcahuano. Reprochó de infundadas las

afirmaciones en torno a que no existió evaluación de los impactos en Penco, y que se evaluaron correctamente las emisiones atmosféricas y de ruido conforme se presenta en un mapa de isoconcentración. Agregó que no se vulneró el principio preventivo ni la normativa ambiental, porque la comuna de Penco si bien fue considerada dentro del área de estudio, de los antecedentes del EIA, que fueron complementados durante el proceso de evaluación, se determinó de manera fehaciente que la referida comuna no forma parte de su área de influencia.

**NOVENO.** Que, sobre el proceso de participación ciudadana, indicó que se realizó conforme a la normativa aplicable y se efectuó publicación del extracto con los principales antecedentes del EIA del Proyecto en el Diario El Sur y Diario Oficial, con difusión a la ciudadanía y avisos radiales. Agregó que se realizaron convocatorias y actividades presenciales del periodo de PAC en la comuna de Talcahuano, con seis actividades en modalidad casa abierta entre los días 23 de junio y el 27 de julio de 2016, y que de la información disponible hasta ese momento, todos los impactos ambientales significativos del Proyecto se generarían en la comuna de Talcahuano, no en Penco y Tomé. Informó que existieron 246 fichas con observaciones ciudadanas de observantes domiciliados además en las comunas de Concepción, Penco, Tomé, Hualpén, Hualqui, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Coronel. Precisoó que las referidas actividades cumplieron con los criterios de la Guía Metodológica de Actividades Presenciales del Servicio de Evaluación Ambiental con la Ciudadanía (SEA, 2017). Estimó que la invalidación del art. 53 no puede tener por objeto revisar las cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia, propias del proceso de evaluación ambiental, y que se cumplió con la normativa en fomentar y facilitar la participación ciudadana y establecer los mecanismos que aseguren la participación informada, habiendo dado respuesta a las consultas de los reclamantes en este sentido, sin que hayan efectuado observaciones ciudadanas a pesar de ser convocados a ello.

**DÉCIMO.** Que, por último, relativo al fraccionamiento y la relación del proyecto con el Gasoducto del Pacífico, señaló que

corresponde a la SMA determinar esa hipótesis, requerir el ingreso adecuado al SEIA y aplicar sanciones al respecto. Agregó que el proyecto no eludió el SEIA porque ingresó por medio de un EIA, instrumento más exigente. Precisó que sólo existe un proyecto, esto es, el Terminal Marítimo GNL Talcahuano, no siendo las futuras obras de conexión un proyecto en evaluación, y por consiguiente, no corresponde referirse a un supuesto fraccionamiento respecto a un proyecto hipotético que actualmente no existe.

### **C. Presentación del tercero independiente**

**UNDÉCIMO.** Que, a fs. 20.586 el tercero independiente, Inversiones GNL Talcahuano SpA, solicitó tener presente las consideraciones que indicó en abono del rechazo de la reclamación, particularmente en lo relativo a la falta de legitimación activa de las Reclamantes para solicitar la invalidación de la RCA; la improcedencia de aprovecharse de su propia torpeza al no haber presentado, a sabiendas, observaciones ciudadanas en el proceso PAC, motivo adicional para no contar con legitimación activa; la circunstancia de no haberse desvirtuado en la reclamación judicial los argumentos del acto reclamado; y, por último, la inexistencia de razones técnicas que justifiquen una errónea determinación del área de influencia del proyecto o la procedencia de los restantes vicios de fondo alegados por las Reclamantes.

## **II. Determinación de las controversias.**

**DUODÉCIMO.** Que, de acuerdo a lo expuesto, la discusión de autos se vincula a los siguientes aspectos:

- a) Aplicación de la norma de clausura del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600;
- b) Si las Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA del Proyecto;
- c) Si resultaba procedente el decaimiento del procedimiento administrativo que originó la invalidación;
- d) Si resultaba procedente el silencio positivo;

- e) Si el área de influencia y línea de base del proyecto fueron correctamente determinadas;
- f) Si el proceso de participación ciudadana se ajustó a derecho pese a excluirse a la comuna de Penco;
- g) Si el proyecto sometido a evaluación se encuentra fraccionado.

### **III. Análisis de las controversias**

#### **A. Aplicación de la norma de clausura del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600**

**DECIMOTERCERO.** Que, a fs. 110 y ss., la Reclamada señaló que opera la norma de clausura del artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley 20.600, dado que en los casos en que se ha abierto un proceso de participación ciudadana debe preferirse la vía recursiva especial de los artículos 20 y 29 o 30 bis de la Ley N°19.300. En efecto, expresó que esta norma tiene por finalidad evitar duplicidad y contradicción de decisiones porque una resolución administrativa podría ordenar que el procedimiento se retrotraiga, y otra resolución judicial, que se deje sin efecto o declarar que el acto es válido. Indicó que contra el Proyecto también se presentaron ante este Tribunal reclamaciones del art. 17 N°6, de manera que eventualmente dependiendo de la integración de la Corte Suprema podría plantearse el problema de no saber qué fallo cumplir. Explicó que la norma de clausura aplica también a terceros absolutos que no han participado de la evaluación, sin que en caso alguno exista indefensión porque dentro del SEIA pudieron intervenir y hacer observaciones, presentar reclamaciones y finalmente recurrir ante los Tribunales Ambientales. En caso contrario, concluyó, se podría fomentar que algunas personas participen en la PAC y otras no, utilizando vías de impugnación diferentes, produciéndose una judicialización paralela.

**DECIMOCUARTO.** Que, el inciso final del art. 17 N°8, de la Ley N° 20.600, señala: "En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los

recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido". Lo primero que debe despejarse es el ámbito de aplicación de la norma en cuestión, esto es: a) si se aplica solo a la invalidación propiamente tal del art. 53 de la Ley N° 19.880 como parece indicarlo su tenor literal, o; b) si además hay que incluir al ejercicio de la invalidación impropia o invalidación recurso.

**DECIMOQUINTO.** Que, el Tribunal es de opinión de que la referida prohibición del ejercicio de la potestad invalidatoria no puede interpretarse en el sentido de excluir la invalidación recurso cuando en el procedimiento de evaluación exista etapa de PAC y se hayan formulado observaciones. Lo anterior implica que los ciudadanos que se sientan afectados por la RCA pueden, de igual forma, interponer el recurso de invalidación impropia. Para tal conclusión se hace necesario distinguir los ámbitos en que se mueven las impugnaciones del art. 17 N°s 6 y 8 de la Ley N° 20.600.

**DECIMOSEXTO.** Que, en efecto, la competencia del numeral 6° del art. 17, tiene por finalidad controlar si la RCA que autoriza un proyecto o actividad consideró debidamente las observaciones ciudadanas. Se trata de una causal específica y determinada, cuya finalidad es verificar si en el procedimiento de evaluación y en la RCA la observación fue analizada técnicamente y ponderada por la autoridad administrativa. Por lo general, el análisis que debe realizar el Tribunal Ambiental es sobre la fundamentación y consistencia técnico-ambiental de la respuesta otorgada por el SEA. Por otro lado, de conformidad a lo establecido en el art. 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, solo puede presentar esta reclamación, la persona natural o jurídica que haya interpuesto el recurso administrativo. De esta forma, solo los que hayan agotado la vía administrativa ante el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros (arts. 29 y 30 bis, en relación al art. 20 de la Ley N° 19.300), están legitimados para recurrir al Tribunal Ambiental. A su vez, para interponer estos recursos administrativos es indispensable haber sido observante en la PAC. Esto marca un aspecto clave en la lógica de esta impugnación

dado que puede ser observante cualquier persona natural o jurídica (art. 90 RSEIA) sin necesidad de acreditar o justificar un interés o derecho afectado.

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, por su parte, la competencia del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, es más amplia en cuanto a los sujetos que pueden impugnar y los motivos que se pueden invocar en la impugnación; no obstante, es más exigente en lo relativo a la legitimación.

**DECIMOCTAVO.** Que, en efecto, la invalidación impropia al constituir un reclamo de ilegalidad con agotamiento previo de la vía administrativa, tiene por finalidad efectuar un control de la legalidad del acto administrativo ambiental. En ese control pueden alegarse vicios del procedimiento como vicios sustantivos. Se ha resuelto, en este sentido, que "la ilegalidad del acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable (C. Suprema, 1 de septiembre de 2015, Rol N° 3412-2015). De esta manera, el ámbito de revisión que se puede efectuar en la invalidación impropia es mucho más amplio dado que abarca toda clase de vicios de legalidad que pueda adolecer el acto terminal, y no se encuentra acotado a una causal específica. Por otro lado, en cuanto a la legitimación para impetrar este reclamo en sede judicial, según el art. 18 N°6 de la Ley N° 20.600, le corresponde al que haya solicitado la invalidación administrativa o al directamente afectado por la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación. A su vez, para poder solicitar la invalidación en sede administrativa es necesario invocar y justificar alguna de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880 (Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016 y Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, 12 de julio de 2019, R-3-2019). Por tal razón puede interponer la invalidación impropia cualquier persona natural o jurídica que justifique que el acto administrativo ambiental le cause un agravio en sus derechos e intereses, individuales o colectivos,



no requiriéndose que haya efectuado alguna actividad en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

**DECIMONOVENO.** Que, como se puede observar, los numerales 6 y 8 del art. 17, de la Ley N° 20.600, abarcan causas de impugnación y legitimados diferentes. En el caso del numeral 6°, la causal que autoriza la impugnación es la falta de consideración de las observaciones en la RCA, y en el numeral 8°, es la ilegalidad del acto terminal. Luego, para tener legitimación en el numeral 6° se requiere haber sido observante y agotar la instancia administrativa, y en el numeral 8°, encontrarse en cualquiera de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880, y haber interpuesto la solicitud de invalidación o estar directamente afectado por el acto que la resuelve.

**VIGÉSIMO.** Que, atendido lo anterior, no es posible aceptar la interpretación del SEA, por tratarse de vías de impugnación completamente diferentes que no se excluyen entre sí. Esto significa que aún en los casos en que exista PAC, que se hayan efectuado observaciones e interpuesto los recursos administrativos y jurisdiccionales, será posible deducir el recurso de invalidación impropia por todo aquel que se sienta lesionado en sus derechos e intereses por la RCA.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Que, a juicio del Tribunal, una interpretación diferente a la aquí sostenida no sería consistente con el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 19 N° 3, inciso 1°, en relación al art. 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, y que permite a los ciudadanos cuyos derechos han sido lesionados por la actividad administrativa recurrir a los tribunales que señale la ley. De aceptarse la tesis propuesta por el SEA, todos los ciudadanos que no participaron como observantes en la evaluación ambiental de un proyecto, tendrían excluida la posibilidad de recurrir al Tribunal Ambiental para la protección de sus derechos o intereses legítimos.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, en relación al argumento de que diversas vías recursivas podrían generar decisiones contradictorias, hay que señalar tres cuestiones: a) la existencia de decisiones contradictorias solo sería posible si

ambas vías de impugnación abarcaran los mismos aspectos del control, cuestión que, como se ha explicado latamente, no es así; b) la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece en sus artículos 3 inciso 2° y 5 inciso 2°, el deber de los órganos de la Administración de actuar coordinadamente, cuestión que el SEA como administrador del SEIA (art. 81 letra a) de la Ley N° 19.300) debería procurar cuando eventualmente puedan producirse decisiones contradictorias en el contexto de recursos o instancias administrativas; c) si bien en algunos casos la resolución de estos recursos queda entregada a autoridades diferentes, las diversas interpretaciones o decisiones que se pueden producir, son jurisdiccionalmente resueltas por el mismo órgano, que es el Tribunal Ambiental.

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, en forma adicional a lo anterior, no es correcta la interpretación que realiza el SEA respecto del alcance de la sentencia que dicta el Tribunal cuando anula un acto administrativo ambiental. El SEA señala que los efectos de la sentencia "son relativos, es decir, producen efectos para las causas en que actualmente se pronunciaren (artículo 3 del Código Civil), por ende, nos podríamos encontrar ante la imposibilidad de cumplir una sentencia o ante la problemática de decidir con cuál cumplir" (fs. 114). Sobre el particular la Corte Suprema en reiteradas ocasiones ha señalado que existen dos tipos de acciones contencioso administrativas: las puramente anulatorias (recurso por exceso de poder) y las de plena jurisdicción. Las anulatorias se caracterizan por estar encaminadas a conseguir la nulidad de un acto administrativo, pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, haciendo desaparecer el acto administrativo con efectos generales (*erga omnes*) y requieren de una ley expresa que las consagre (Corte Suprema, 12 de diciembre de 2016, Rol N° 43411-2016; 1 de agosto de 2016, Rol N° 27.814-2016). A esta categoría pertenecen precisamente las acciones contencioso administrativas que se ejercen en virtud de la Ley N° 20.600, pues su única finalidad es lograr la nulidad del acto o disposición impugnada (art. 30 Ley N° 20.600).

**VIGÉSIMO CUARTO.** Que, de esta forma, la sentencia anulatoria que dicta el Tribunal Ambiental en conocimiento de cualquiera de las reclamaciones contenidas en los numerales 5, 6 y 8 del art. 17 de la Ley N° 20.600 producirá efectos generales, desde que "toda anulación de actos administrativos debe operar erga omnes. Esta es una exigencia derivada del carácter indivisible del principio de legalidad" (Valdivia, José Miguel, "Contenido y efectos de las sentencias de los Tribunales Ambientales" en *La nueva Justicia Ambiental*, Thomson Reuters, 2015, p. 263). Si el acto administrativo materia de las impugnaciones se extingue por la sentencia de nulidad, se producirá la pérdida sobreviniente del objeto de las demás acciones pendientes. Esto evita cualquier atisbo de contradicción entre decisiones judiciales.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Que, por las razones esgrimidas, se rechazará el argumento del SEA de excluir la invalidación impropia por aplicación al inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, cuando ha existido participación ciudadana.

**VIGÉSIMO SEXTO.** Que, sin perjuicio de lo anterior, se debe concluir que el ámbito natural del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 es el ejercicio de la invalidación potestad del art. 53 de la Ley N° 19.880. La razón para esta conclusión proviene del tenor literal de la disposición, que hace referencia expresa a la potestad invalidatoria, la que, conforme se ha sostenido en los Considerandos Decimoquinto y ss., es diferente a la invalidación impropia o recurso.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, atendido lo anterior, la autoridad administrativa no podrá ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la Ley N° 19.880, en dos hipótesis: a) Cuando la RCA ha sido objeto de recursos administrativos y jurisdiccionales, de los numerales 5° y 6° del Art. 17 de la Ley N°20.600, y estos han sido resueltos. Este no es más que un efecto propio de la cosa juzgada y la preclusión. Cuando un asunto ha sido sometido a un tribunal de justicia, la decisión judicial goza de los efectos de cosa juzgada, lo que impide volver a revisar la legalidad del acto, siendo además vinculante lo decidido por el Tribunal. En este sentido además la norma implícitamente positiviza el efecto preclusivo de la cosa juzgada (Romero,

Alejandro, *La cosa juzgada en el proceso civil chileno*, Editorial Jurídica de Chile, pp. 68 a 70) pues entiende que la imposibilidad de invalidar es absoluta, independiente si los motivos de legalidad que se invocan hayan sido considerados previamente en la sentencia judicial. b) Cuando los plazos para interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales de los numerales 5° y 6° del art. 17 de la Ley N°20.600 han transcurrido y no se han interpuesto. En este caso, la regla opera modificando el plazo para ejercer la potestad invalidatoria de la Administración respecto de una RCA. Las razones que subyacen no son otras que la seguridad y certeza jurídica dado que el acto autorizatorio logra firmeza sin que pueda cuestionarse posteriormente su legalidad por la misma Administración.

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Que, en consecuencia, la prohibición en cuestión no operará, y la Administración podrá ejercer su potestad invalidatoria, mientras los recursos administrativos y judiciales interpuestos contra la RCA se encuentren pendientes de decisión. En el caso que la Administración decida invalidar, los recursos administrativos y judiciales pendientes pierden su objeto por causas sobrevinientes, al haberse extinguido el acto reclamado. Así también, el perjudicado con la invalidación podrá recurrir al Tribunal Ambiental impugnando el acto que realiza la invalidación conforme lo dispone el art. 53 inciso final de la Ley N° 19.880.

**B. Si los Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA del Proyecto**

**VIGÉSIMO NOVENO.** Que, las Reclamantes a fs. 3 señalan que tienen legitimación activa conforme al art. 18 de la Ley N° 20.600, ya que, por un lado, han solicitado la invalidación administrativa, y por el otro, son directamente afectados por la resolución que resuelve el procedimiento administrativo de invalidación. Agregaron que como personas jurídicas válidamente constituidas, desarrollan sus actividades día a día en la comuna de Penco, la que habría sido excluida arbitrariamente de la línea de base del proyecto. Por esa razón los vicios de ilegalidad les afectan directamente. Añadieron, a fs. 9 y 10, que durante el

proceso de evaluación ambiental habrían participado mediante dos cartas elaboradas por la Asociación Gremial Cámara de Comercio y la Unión Comunal del Adulto Mayor, ambas de la comuna de Penco, en las que solicitaron la realización del proceso PAC en dicha comuna.

**TRIGÉSIMO.** Que, la Reclamada, por su parte, señaló a fs. 115 que los solicitantes no acreditaron tener la calidad de interesados. Agregó a fs. 116 que las referidas cartas fueron respondidas señalando que "no ha existido bajo ningún precepto, la exclusión de la comunidad de Penco en participar en el respectivo proceso de Participación Ciudadana (PAC), toda vez que el proceso se encuentra vigente y el plazo para presentar observaciones por cualquier persona natural o jurídica vence el 29 de agosto de 2016". Añadió que los solicitantes no han acreditado cómo se les ha afectado en un derecho e interés calificado, de manera que la autoridad administrativa no estuvo en condiciones de distinguir si se esgrimía un mero o simple interés no protegido jurídicamente, o si, por el contrario, correspondían a interesados en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Por otra parte, a fs. 117 indicó que los solicitantes no han acreditado su calidad de directamente afectados, pues no señalan cómo de forma concreta y cierta, el proyecto podría afectar de forma directa los derechos subjetivos de los solicitantes, máxime si se considera que los solicitantes corresponden a personas jurídicas que realizan actividades fuera del área de influencia del proyecto. Concluyen a fs. 118, expresando que los solicitantes no explicaron de qué manera sus intereses, individuales o colectivos, podrían verse afectados por la resolución impugnada, y no dotaron de contenido alguno el concepto de interés reclamado.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Que, para poder promover un procedimiento administrativo ejerciendo la invalidación-recurso del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, existe consenso en que los solicitantes deben encontrarse en cualquiera de las hipótesis del art. 21 de la Ley N° 19.880. Esta disposición reconoce tres tipos de interesados: "1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber

iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva". No cabe duda que las Reclamantes han promovido la invalidación-recurso, dando origen a un procedimiento de revisión de legalidad, según consta a fs. 20.222, por lo que se encuentran en la hipótesis del N°1, del art. 21 de la Ley N° 19.880. Solo restaría determinar si los Reclamantes son titulares de un derecho o interés individual o colectivo que pueda haberse afectado por el acto impugnado.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, para tal efecto, se debe considerar que efectivamente las Reclamantes no son precisas en traducir a una fórmula jurídica concreta el derecho e interés que les permite justificar su solicitud de invalidación. Sin embargo, ello no es impedimento para inferir de los antecedentes de la misma solicitud y del expediente administrativo de evaluación e invalidación, cuál es el derecho o interés que invocan y cómo el acto impugnado los afecta. No existen, en este punto, fórmulas sacramentales o únicas para expresar el interés y la afectación, por lo que corresponde a la autoridad administrativa definir en base a los antecedentes si concurren ambos elementos de la legitimación activa. Al respecto, se debe considerar lo siguiente:

a) Consta a fs. 20.022, que ambas Reclamantes invocaron su calidad de organizaciones comunitarias funcionales, y la existencia de un "interés ambiental", señalando, además, sentirse afectados. A fs. 20.225, a propósito de la errónea determinación del área de influencia del Proyecto, señalaron que se excluyó a Penco, comuna que constituye el espacio geográfico donde se emplazan las Reclamantes y desarrollan sus labores de apoyo a la comunidad. En esta misma solicitud se expresó que se habrían excluido a los habitantes de la comuna de Penco del proceso de participación ciudadana. Luego, a fs. 20.227, esgrimieron que el Proyecto contempla medidas de compensación planteadas en relación a las emisiones de MP 2.5, las que afectarán a Tomé por tratarse

de una comuna que está declarada saturada para este contaminante. Seguidamente a fs. 20.231, agregaron que el interés de los Reclamantes es exclusivamente ambiental al entender que las condiciones y medidas contempladas en la RCA son insuficientes.

- b) A fs. 20.219, consta carta enviada por la Unión Comunal del Adulto Mayor de Penco, al SEA de la Región del Biobío, de 15 de julio de 2016. En esta carta se hace referencia, nuevamente, a que la comuna de Penco estaría dentro del área de influencia del proyecto, solicitando: "la aplicación de las normas que reglan la participación ciudadana contenida en los artículos 82 y siguientes del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, toda vez que el Proyecto se estima afectará a la comunidad de esta comuna que necesariamente debe incluirse dentro de aquellos grupos que tienen derecho a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas".
- c) A fs. 20.220, consta carta enviada por la Cámara de Comercio y Turismo de Penco, al SEA de la Región del Biobío, de 15 de julio de 2016. En esta carta se hace referencia, nuevamente, a que la comuna de Penco estaría dentro del área de influencia del proyecto, solicitando: "la aplicación de las normas que reglan la participación ciudadana contenida en los artículos 82 y siguientes del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, toda vez que el Proyecto se estima afectará a la comunidad de esta comuna que necesariamente debe incluirse dentro de aquellos grupos que tienen derecho a acceder y conoce el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas".
- d) Ambas cartas fueron respondidas, según consta a fs. 20.215 y 20.217, con fecha 5 de agosto de 2016, oportunidad en que la autoridad administrativa señala que el expediente administrativo se encuentra disponible en forma digital, que no ha existido bajo ningún precepto exclusión de la comuna de Penco en el respectivo proceso de Participación Ciudadana,

y que el plazo para presentar observaciones vencería el 29 de agosto de 2016.

- e) Se debe considerar además que no hay discusión en estos autos que ambas organizaciones comunitarias se domicilian en la comuna de Penco (fs. 20.216 y 20.218), como tampoco existe controversia acerca de que desarrollan en esa comuna sus actividades.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Que, como se puede apreciar, ambas organizaciones comunitarias impugnantes invocan un interés ambiental cuyo contenido puede traducirse, sin mayor dificultad, en la posibilidad de acceder a la información ambiental y de participar en el proceso PAC, respecto de un Proyecto que entienden produce efectos ambientales en la comuna en que realizan sus actividades. Se trata, por tanto, de un verdadero *derecho de participación* que se manifiesta en forma concreta en el acceso y conocimiento del contenido de la evaluación, mediante la realización de actividades de acercamiento entre la autoridad y la comunidad a la que pertenecen ambas organizaciones. Este interés era conocido por la propia autoridad administrativa, pues en eso consistieron las cartas enviadas por las Reclamantes en las que expresamente solicitaban la realización de actividades PAC en la comuna de Penco. Es precisamente para el cumplimiento de ese derecho, que los arts. 4 y 81 letra h) de la Ley N° 19.300 y el art. 83 del RSEIA, impone al SEA el deber de realizar actividades de información a la comunidad con la finalidad que esta conozca el procedimiento de evaluación, los derechos que disponen los ciudadanos, el tipo de actividad o proyecto y los principales efectos de dicha tipología. Dicho conocimiento no logra adquirirse sin que medie un lenguaje directo, sencillo y de fácil comprensión; por ende, se trata de una actividad que resulta consustancial para el ejercicio de los demás derechos que el ordenamiento reconoce a los ciudadanos.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Que, en este sentido, se debe aclarar que la legitimación para promover un procedimiento administrativo y obtener una decisión sobre el fondo de la pretensión incoada, es independiente de si efectivamente la lesión o afectación se produce, o si el vicio alegado concurre o no en la especie. Lo



relevante, para efectos de la legitimación, es que la revisión de una actuación administrativa se motive a solicitud de una persona natural o jurídica que afirme y justifique la existencia de un derecho o interés que pueda verse afectado por el acto.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Que, en la especie, el Tribunal estima que la posible vulneración del derecho a acceder y conocer del expediente de evaluación por parte de los Reclamantes, y muy concretamente la posibilidad de tener reuniones informativas con el SEA y el titular del proyecto, en un lenguaje directo, sencillo y de fácil comprensión, constituye un derecho e interés ambiental suficiente para promover la invalidación recurso del art. 17 N° 8, de la Ley N° 20.600. En consecuencia, esta alegación de la Reclamada será rechazada.

**C. Si resultaba procedente el decaimiento del procedimiento administrativo del procedimiento de invalidación.**

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Que, los Reclamantes a fs. 5 y siguientes, alegaron el decaimiento del procedimiento administrativo de invalidación. Señalaron que el procedimiento de invalidación ha tenido una tardanza excesiva e inexcusable en su resolución, cuestión que reflejaría un estado de antijuricidad que la Excma. Corte ha entendido que constituye una especie de decaimiento del procedimiento administrativo. A fs. 7, indicaron que desde el inicio del procedimiento con la solicitud de invalidación (5 de octubre de 2017) y la fecha de emisión de la resolución recurrida (12 de noviembre de 2019) han transcurrido más de dos años, que sería el plazo máximo identificado por la jurisprudencia recurriendo al art. 53 de la Ley N° 19.880. A mayor abundamiento, expresó que entre la dictación de la Resolución Exenta N° 204 (2 de agosto de 2017) y la fecha de la dictación de la Resolución Exenta N° 210 que resuelve la solicitud de invalidación (12 de noviembre de 2019) se ha configurado una tardanza inexcusable en resolver administrativamente un procedimiento impugnatio (sic).

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, la Reclamada a fs. 119, solicitó el rechazo de la alegación indicando, en primer término, que la invalidación es una potestad de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos por razones de legalidad, y que el plazo

del art. 53 de la Ley N° 19.880, es un plazo de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria y no para resolver la solicitud. Agregó, en segundo lugar, que la solicitud de invalidación fue rechazada por lo que no tiene aplicación el referido plazo. Añadió a fs. 121, que el plazo para resolver un procedimiento administrativo conforme al art. 27 de la Ley N° 19.880 es de seis meses, pero que este plazo no es fatal para la Administración. Agregó, en todo caso, que la sanción cuando han transcurrido más de dos años es la imposibilidad de ejercer la potestad invalidatoria más no la ilegalidad de la resolución reclamada. Por último, a fs. 123 y siguientes, la Reclamada arguyó que no se verifican los requisitos del decaimiento al no existir ninguna circunstancia sobreviniente que conlleve a privar de efectos al acto, que esta institución ha sido desarrollada para los procedimientos sancionatorios y que además ha sido fuertemente cuestionada por la doctrina.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Que, el Tribunal se ve en la obligación de aclarar que el plazo de dos años contenido en el art. 53 de la Ley N° 19.880 efectivamente constituye uno de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria. No obstante, la competencia del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 no está referida al ejercicio de dicha potestad. Sobre el particular la Corte Suprema en reiteradas sentencias (C. Suprema, 12 de mayo de 2016, Rol N° 11.515-2015; C. Suprema, 16 de agosto de 2016, Rol N° 16.263-2015; C. Suprema, 25 de junio de 2018, Rol N°44.326-2017; C. Suprema, 12 de marzo de 2020, Rol N° 8.737-2018; C. Suprema, 21 de abril de 2021, Rol N° 59.656-2020), ha dicho que, a primera vista, la competencia del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 sería simplemente el traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N° 19.880 para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria. Se trataría, entonces, de una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el Tribunal Ambiental y no ante la justicia ordinaria como señala el art. 53, ya citado. Sin embargo, esta interpretación no se condice con la historia de la ley, dado que el propósito del legislador fue entregar a los terceros afectados por el acto administrativo, y que no han

participado en el procedimiento administrativo ambiental, un *verdadero recurso*.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Que, esta conclusión se reafirma con lo dispuesto en el inciso final del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que dispone que en los casos que indica «no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del art. 53 de la ley N° 19.880». Esta mención sólo se justificaría tratándose de un recurso distinto de aquel del inciso 1°, del mismo número. Así entonces, sería necesario distinguir, por una parte, entre este recurso que la Corte Suprema denomina «invalidación impropia» y la invalidación propiamente tal. En este contexto, el plazo de dos años contemplado en el art. 53 de la Ley N° 19.880 no resulta aplicable, dado que, en la especie, se ha ejercido la invalidación recurso o invalidación impropia.

**CUADRAGÉSIMO.** Que, en este orden de ideas, se debe señalar que la etapa administrativa de la invalidación recurso no se encuentra regulada en la Ley N° 20.600 ni en la Ley N° 19.300, por lo que corresponde aplicar la Ley N° 19.880. En este sentido, la autoridad administrativa que debe pronunciarse sobre la invalidación tiene el deber de concluir el procedimiento mediante un acto terminal que se pronuncie acerca de la legalidad del acto cuya invalidación se solicita. Tal deber deriva de los principios de celeridad, conclusión, inexcusabilidad, eficiencia y eficacia de la acción administrativa, y debería producirse -a falta de norma en contrario- dentro del plazo de seis meses o de 30 días conforme lo establecen los arts. 27 y 59 de la Ley N° 19.880, respectivamente. Resolver el plazo aplicable resulta, sin embargo, irrelevante para efectos de esta controversia.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Que, en el caso concreto, desde el inicio del procedimiento mediante la solicitud de invalidación (5 de octubre de 2017) hasta la dictación del acto reclamado (12 de noviembre de 2019) transcurrieron con creces el plazo de 30 días o de seis meses para emitir la decisión final. Sin embargo, la consecuencia del incumplimiento de ese plazo no es la pérdida de la potestad para resolver la solicitud de invalidación-recurso sino la posibilidad de activar el silencio administrativo conforme los artículos 64 y 65 de la Ley N°

19.880. Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que pudieran afectar a los funcionarios, la demora en decidir no produce la caducidad ni el decaimiento de la etapa administrativa de la invalidación. Esto además iría en contra de las mismas impugnantes, dado que resulta contrario a sus intereses alegar el decaimiento del procedimiento administrativo que busca anular la RCA del Proyecto; si esto fuera así, dejaría firme este acto administrativo.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por otra parte, existe abundante jurisprudencia, específicamente de la Corte Suprema, que ha aplicado la institución del decaimiento del procedimiento administrativo, pero solo al ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración (C. Suprema, 28 de enero de 2010, Rol N° 7284-09; C. Suprema, 3 de agosto de 2017, Rol N° 38.340-2016; C. Suprema, 18 de marzo de 2021, Rol N° 95.140-2020, entre otros). Esta, en los términos que se viene exponiendo, es una institución de cuño jurisprudencial aplicable al acto sancionatorio cuando el titular de la potestad incurre en una demora excesiva e injustificada (más de dos años) en sustanciar el procedimiento administrativo correspondiente. Por ende, no está vinculado a la extinción de potestades administrativas de otra naturaleza, ni menos aún, a la posibilidad de que caduque o se extinga el deber del órgano de resolver la etapa administrativa de la invalidación recurso, de agotamiento obligatorio, para el acceso a la jurisdicción. Conforme lo expuesto, el Tribunal rechazará la alegación.

**D. Si resultaba procedente el silencio positivo.**

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** Que, las Reclamantes señalaron a fs. 7 que se ha producido el silencio positivo dado que no se ha resuelto la solicitud de invalidación de manera oportuna, siendo aplicable el art. 64 de la Ley N° 19.880. Agregaron que han efectuado dos denuncias al órgano Contralor Regional, una el 19 de noviembre de 2018, y otra, el 4 de febrero de 2019, con la finalidad de que se obligara a la autoridad administrativa a resolver la solicitud. De esta manera correspondería, a juicio de los Reclamantes, que se proceda al reconocimiento judicial

del silencio administrativo positivo alegado previamente ante el órgano contralor (fs. 9).

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Que, por su parte, la Reclamada a fs. 129 señaló que, para el presente caso, de ser procedente el silencio, correspondería al silencio negativo, puesto que se solicita revisar un acto de la Administración, en concreto una RCA, no siendo la invalidación una solicitud para obtener una autorización, aprobación o permiso. Añadió a fs. 131 que tampoco se cumplen los requisitos del silencio, dado que la denuncia en la tardanza en resolver se debió efectuar ante el órgano al que le corresponde decidir la solicitud. En consecuencia, no habiéndose efectuado la denuncia ni la certificación de silencio, y existiendo acto expreso que resolvió la invalidación, no corresponde aplicar el silencio.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Que, el silencio positivo -alegado en estos autos- se encuentra consagrado en el art. 64 de la Ley N° 19.880. Esta norma señala, en su inciso 1°, lo siguiente: "Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas". Agrega en su inciso 2°: "Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada".

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** Que, de acuerdo a la disposición citada, para que opere el silencio positivo, y en consecuencia se entienda aceptada la solicitud, se requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que haya transcurrido el plazo legal para resolver una solicitud que ha dado origen a un procedimiento sin que la Administración se pronuncie sobre ella; b) que el interesado denuncie dicho incumplimiento ante la autoridad que debía resolver del asunto, requiriéndole una

decisión de su solicitud; c) que la autoridad encargada de resolver no se pronuncie en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, para resolver este asunto se deben consignar los siguientes antecedentes:

- a) A fs. 63 y 20.255, con fecha 16 de abril de 2018, consta escrito presentado por la abogada Paula Villegas Hernández al SEA de la Región del Biobío donde denuncia incumplimiento del plazo para resolver la admisibilidad del recurso de invalidación interpuesto el 5 de octubre de 2017.
- b) A fs. 20.257 y siguientes, con fecha 24 de abril de 2018, consta la Res. Ex. N° 115, del SEA de la Región del Biobío, por medio de la cual declara la admisibilidad de la solicitud de invalidación que motiva estos autos.
- c) A fs. 20.457 y siguientes, consta presentación efectuada por la abogada Paula Villegas Hernández con fecha 16 de noviembre de 2018 a la Contraloría Regional de la Región del Biobío. En ésta solicita al órgano Contralor que declare la falta de servicio en que ha incurrido el SEA al incumplir los plazos para resolver y pronunciarse sobre la invalidación en contra del proyecto GNL Talcahuano.
- d) A fs. 20494, consta Dictamen N° 2767, de 3 de abril de 2019, de la Contraloría de la Región del Biobío, en el que, en breve síntesis, señala que la postergación de la decisión de la invalidación por parte del SEA se encuentra justificada en la necesidad de coordinar con la resolución del Comité de Ministros que conoce de los recursos administrativos interpuestos en contra de la RCA del Proyecto GNL Talcahuano.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.** Que, de acuerdo a los antecedentes señalados, los Reclamantes no han dado cumplimiento a lo establecido en la letra b) del considerando Cuadragésimo sexto, desde que solo ingresaron con fecha 16 de noviembre de 2018 una carta a la Contraloría Regional de la Región del Biobío en la que solicitan se declare la falta de servicio del SEA. Dicha misiva, sin embargo, no constituye una denuncia del incumplimiento de los plazos desde que no se dirige a la

autoridad que debía resolver del asunto, y tampoco le requiere una decisión de su solicitud.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.** Que, a mayor abundamiento, el Tribunal estima que de haber sido procedente el silencio operaría el negativo desde que la autoridad administrativa estaba llamada a pronunciarse sobre la impugnación o revisión de un acto administrativo, por lo que se configuraría la hipótesis del art. 65 de la Ley N° 19.880. En consecuencia, la alegación de aplicarse el silencio positivo será desestimada.

**E. Si el área de influencia y línea de base del proyecto fueron correctamente determinadas.**

**QUINCUAGÉSIMO.** Que, las Reclamantes señalaron a fs. 9 que no se les consideró dentro del área de influencia del proyecto. Al respecto indicaron que presentaron dos cartas con la intención de que se hagan actividades PAC en Penco considerando que esta comuna se encuentra en el área de influencia. Agregaron que el área terrestre del gasoducto se encuentra ubicada en el sector Cosmito perteneciente a la comuna de Penco.

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.** Que, la Reclamada a fs. 132 señaló que las obras terrestres del proyecto se emplazan exclusivamente en la comuna de Talcahuano, negando que existan partes, acciones y obras en el sector Cosmito de la comuna de Penco. En cuanto a las emisiones atmosféricas y de ruido, expresó que el titular estableció un área de estudio de carácter amplio, para luego definir durante la evaluación que las partes, obras y acciones solo se llevarán a cabo dentro de la comuna de Talcahuano (fs. 136 y 137). Consecuencia de ello es que Penco no se incluyó dentro del área de influencia del proyecto, no existiendo incumplimiento de los artículos 12 y 16 de la Ley N° 19.300.

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, las Reclamantes han indicado en reiteradas oportunidades que la comuna de Penco, en la que desarrollan sus actividades, se encuentra dentro del área de influencia del Proyecto en evaluación. Conforme al art. 2 letra a) RSEIA el área de influencia se define como "El área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de

definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias". De esta manera, el área de influencia viene a constituir aquel espacio geográfico o físico en que un proyecto o actividad provocará directa o indirectamente alteraciones al medio ambiente, sean o no de carácter significativo. Esto es relevante dado que para definir el área de influencia de un Proyecto debe especificarse el espacio geográfico en que se producirán los impactos, cuestión distinta a la calibración de aquellos en significativos o no significativos.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.** Que, sobre este punto, se deben tener especialmente presentes los siguientes antecedentes de la evaluación ambiental, y que permiten determinar el área de influencia del proyecto para los componentes ambientales aire, ruido, paisaje, y medio humano:

**1) Área de influencia para emisiones atmosféricas**

- a) En el Capítulo 2 del EIA "Determinación y justificación del área de influencia", el titular señaló que el proyecto se desarrolla en una zona declarada latente por DS N° 41/2006 del MINSEGPRES para material particulado respirable (MP10), y zona saturada por material particulado fino respirable (MP2,5), declarado mediante DS 15/2015, del MMA (fs. 31.014).
- b) Agregó que, con la finalidad de establecer el área de influencia y determinar posibles efectos en emisiones de material particulado y combustión de gases sobre el medio ambiente, se realizó una modelación de dispersión mediante el programa CALPUFF, estableciendo como área de influencia las comunas de Talcahuano, Hualpén, Concepción, Penco y Tomé (fs. 31.014). Así, se señala a fs. 31.014: "se estableció como área de influencia las comunas ribereñas de la Bahía de Concepción, acotándose a Talcahuano, Hualpén, Concepción, **Penco** y Tomé debido a su cercanía con el Proyecto, y sobre las que se espera los mayores aportes de éste". Añade que "considerando que durante las



- fases del Proyecto se generarán emisiones de material particulado y gases de combustión, es posible señalar que se afectará la calidad de aire en las comunas consideradas dentro del área de influencia. Sin embargo, los aumentos generados no resultarán significativos en ninguna de sus fases, no existiendo ningún aporte relevante sobre algún receptor dentro del área de influencia”.
- c) En el ICSARA 1, con fecha 26 de julio de 2016, el SEA formuló la siguiente observación al EIA: “En relación al área de influencia del medio humano el titular deberá explicar con mayor precisión el por qué incorpora a la ciudad de Penco, dentro del área susceptible de ser afectada por el proyecto. En este sentido, la mera existencia de pescadores artesanales, no se traduce necesariamente en afectación (...) En este marco, el titular deberá considerar todos aquellos elementos que puedan generar afectación en el medio humano, que conformaran (sic) el área de influencia para el mismo. En este sentido, se encuentran las emisiones de ruido y atmosféricas de la fase de construcción, el riesgo asociado a la cercanía del buque con los sectores habitados, la degradación de los ecosistemas marinos que pueden tener repercusiones en la productividad pesquera. Es decir, se debe tener claridad qué (sic) elementos configuran susceptibilidad de afectación para los grupos humanos, que permitan tener claridad sobre el área de influencia y a su vez, que permitan analizar los impactos y sus medidas pertinentes” (fs. 5.942).
- d) El titular respondió esta observación en la Adenda 1, ingresada con fecha 19 de octubre de 2016, en relación a las emisiones atmosféricas, de la siguiente forma: “Si bien, se menciona Penco en la línea base, esto se limita a las evaluaciones preliminares de las variables ambientales del Proyecto. Estos antecedentes fueron útiles para el desarrollo de la evaluación de impacto ambiental, la que finalmente demostró que la comuna de Penco no es afectada por los impactos evaluados tales como ruido, vibraciones y emisiones atmosféricas (...) Con respecto a

la evaluación de impacto ambiental de emisiones atmosféricas desarrollada durante el EIA, se concluye que tanto en las etapas de construcción como de operación del Proyecto, no existe ningún aporte relevante sobre los receptores del área de influencia (Ver Capítulo 4 EIA). Cabe destacar que esta modelación fue actualizada en el Anexo 2.19 de la presente Adenda) en donde se vuelve a demostrar que las emisiones no impactan la Comuna de Penco" (fs. 20.779-20.780).

- e) En el ICE, se indicó por la autoridad administrativa que la operación del Terminal no significaría una fuente emisora relevante dentro del conjunto emisor del Gran Concepción, afectando las líneas de base en un porcentaje menor al nivel actual (fs. 18.305). Se agrega a fs. 18.333 que, si bien el titular incorpora en la línea de base a la comuna de Penco, aquello excede el espacio geográfico necesario para evaluar si se genera o no riesgo para la salud de la población, siendo definida finalmente la comuna de Talcahuano como área de influencia para el componente calidad de aire en cuanto material particulado y gases de combustión del proyecto.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO.** Que, como primera cuestión, se debe considerar que la calidad del aire de la comuna de Penco se encuentra seriamente deteriorada por superación y latencia de las normas primarias de calidad ambiental para los contaminantes MP 2,5 y MP 10. En el caso del primer contaminante, la declaración de zona saturada se produjo por DS N° 15, del Ministerio del Medio Ambiente, de 11 de marzo de 2015; y en el caso del segundo, mediante DS N° 41 de 6 de marzo de 2006, del Minsegapres. Las normas de calidad primaria tienen por finalidad la protección de la salud de las personas, y en el caso de la zona saturada por MP 2,5, la cantidad de contaminantes presentes en el medio ambiente (aire) se encuentra en concentraciones que constituyen un riesgo para la salud y vida de la población. Esta condición del estado del aire era conocida por la autoridad ambiental y el titular, dado que ambas declaraciones son anteriores a que el Proyecto ingresara a evaluación ambiental (16 de mayo de 2016, fs. 1.706).

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO.** Que, en este contexto, a juicio del Tribunal, para que las emisiones de los contaminantes MP 10 y MP 2,5 que producirá el Proyecto no sean consideradas impactos ambientales en la comuna de Penco -aunque sean no significativos- se requiere una justificación por parte de la autoridad administrativa en la respectiva RCA. Y ello porque los aportes de contaminantes, por muy residuales que puedan aparecer, contribuyen en forma acumulativa y progresiva a deteriorar la calidad del aire, la que ya se encuentra en estado de constituir un riesgo para la salud y vida de las personas.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO.** Que, así parece entenderlo la autoridad administrativa, cuando en el punto 2.23 del ICSARA 1, advierte al titular que "Sin perjuicio de la estimación teórica sobre las emisiones y la dispersión de las mismas, el Proyecto durante su operación y construcción tiene emisión de toneladas de material particulado, las que empíricamente pueden impactar al interior de la zona saturada en algunas épocas del año, sin embargo no hay compromiso alguno de parte de la empresa que señale que este problema es abordado, especialmente considerando que este Proyecto se instala en una zona declarada saturada por MP2.5 y por ende, cualquier tonelada adicionada viene a agravar la calidad del aire de la cuenca atmosférica del Concepción Metropolitano" (fs. 5.941). Al respecto, el titular en la Adenda 1, responde: "El Proyecto se compromete a compensar las emisiones de material particulado debido a su emplazamiento en una zona declarada saturada para PM 2,5. Para mayor detalle ver la respuesta a la pregunta 2.21 de la presente Adenda" (fs. 20.752). En la respuesta 2.21 de la Adenda 1, se puede constatar que la compensación de emisiones se produce solo respecto de la comuna de Talcahuano, y no de las demás comunas que también se verán alcanzados por las emisiones (fs. 20.751).

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, por otra parte, en el Anexo 2.19 de la Adenda 1, consta el Informe de Modelación de la dispersión de emisiones de material particulado y gases de combustión asociada al Proyecto, de 26 de septiembre de 2016, donde el titular señala que los aportes de MP 10 anual y 24 h, y MP 2,5 anual y 24 h, no son suficientes para generar sobrepasos de los

límites de saturación o latencia de las normas de calidad para la comuna de Penco (fs. 8.735-8.741). En sus conclusiones, nuevamente, se aprecia: "En vista que ninguno de estos aportes genera sobrepasos en los límites de saturación o latencia, se puede concluir que los aportes del proyecto no repercutirían de manera negativa sobre los receptores de la Bahía de Concepción" (fs. 8.749).

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO.** Que, dicha conclusión es doblemente cuestionable: por un lado, se hace referencia a la capacidad del aporte contaminante para superar la norma de calidad primaria o producir un estado de latencia, en circunstancias que respecto de los contaminantes MP 10 y MP 2,5 tal declaratoria ya se había producido; por otro lado, para categorizar o ponderar la incidencia de una emisión en la calidad del aire, las normas de calidad primaria constituyen un estándar cuya superación permite entender la existencia de un impacto significativo en los términos del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300 y art. 5 letra a) RSEIA. Sin embargo, la contribución de esos contaminantes en la calidad del aire cuando por sí solos no generan latencia o superación de las normas primarias, no permite descartar la existencia de un impacto no significativo. Ello debe tenerse especialmente presente desde que las normas primarias velan por la conservación de una determinada calidad de los componentes ambientales frente a la intervención antrópica, que se produce generalmente con pluralidad de fuentes. Por ende, pretender descartar un impacto (no significativo) por la circunstancia de no sobrepasar normas de calidad respecto de un cuerpo receptor que se encuentra claramente deteriorado, y en la que pueden intervenir una multiplicidad de fuentes contaminantes, no es jurídicamente correcto.

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO.** Que, bajo estos antecedentes, la inclusión de la comuna de Talcahuano como la única incluida en el área de influencia para emisiones atmosféricas, y el descarte de la comuna de Penco, no se encuentra debidamente justificado.

## 2) Área de influencia para ruido

**SEXAGÉSIMO.** Que, el titular en la Adenda 1, a fs. 20.779, indica que "Si bien, se menciona Penco en la línea base, esto se limita a las evaluaciones preliminares de las variables ambientales del Proyecto. Estos antecedentes fueron útiles para el desarrollo de la evaluación de impacto ambiental, la que finalmente demostró que la comuna de Penco no es afectada por los impactos evaluados tales como ruido, vibraciones y emisiones atmosféricas. Desde el punto de vista de la evaluación de ruidos molestos y vibraciones, la evaluación de impacto ambiental desarrollada en el EIA indica que el Proyecto no genera afectación al medio humano, ya que, tanto en horario diurno como nocturno, la proyección de las emisiones generadas durante sus diferentes etapas cumple con los niveles máximos permitidos por la legislación aplicable en la comuna de Penco (Ver Anexo 1-F del EIA)".

**SEXAGÉSIMO PRIMERO.** Que, en el ICE del Proyecto, a fs. 18.335, la autoridad administrativa indica que en el EIA el titular estableció como **área de influencia todos aquellos receptores modelados durante la evaluación de Ruidos y Vibraciones realizadas para levantamiento de línea de base, que fluctuaban entre 35 dB a 50 dB, para ambas fases.** En ese contexto se identificaron 17 receptores potencialmente susceptibles de ser afectados por las emisiones de ruidos, de los cuales cuatro se ubicaron en **la comuna de Penco**, puntualmente los receptores **R11, R12, R13 y R14.** Sobre el particular en base a los datos de la modelación presentados en el Capítulo 1 del EIA (Anexo 1-F) y en la respuesta 3.4, **no se detectó afectación sobre los receptores antes indicados,** por cuanto el área de influencia se restringió al área aledaña al emplazamiento de las instalaciones terrestres y marítimas identificadas en la comuna de Talcahuano (negrita del Tribunal).

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, para verificar si dicha conclusión se encuentra ajustada al mérito de los antecedentes y debidamente justificada, se deben considerar los siguientes elementos de la evaluación:

- a) En el Capítulo 2 del EIA, denominado "Determinación y justificación del área de influencia", en la parte relativa

a emisiones de ruido, no se menciona la comuna de Penco; sin embargo, el mismo titular indica: "En las siguientes figuras se muestra la propagación sonora para los casos más críticos, durante la construcción y operación del Proyecto, **dicha propagación es considerada como el área de influencia para este componente**" (fs. 31.015, negrita es del Tribunal). A continuación se presenta la figura a que hace referencia el EIA, pudiéndose observar que en la etapa de construcción las emisiones de ruido llegarán a Penco (fs. 31.016).

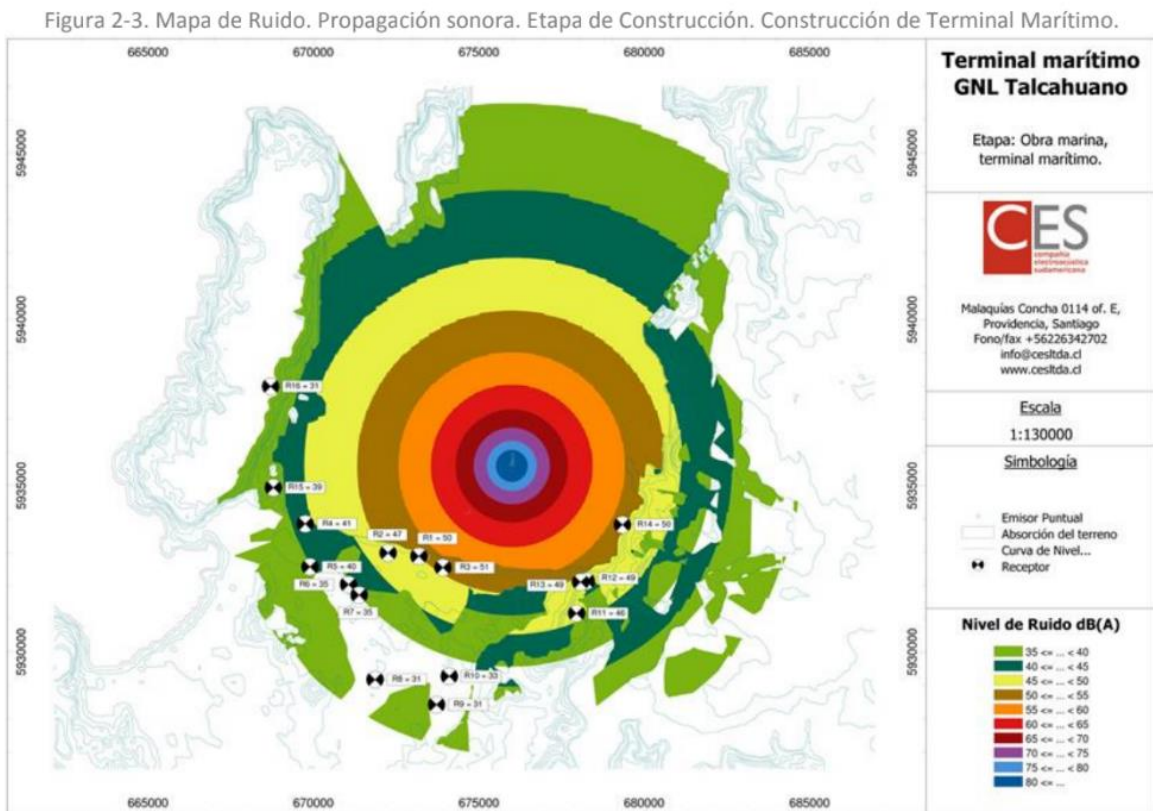


Figura N°1: Figura 2-3: Capítulo N°2: Determinación del área de influencia, EIA Terminal Marítimo GNL Talcahuano (fs. 31.016).

- b) La imagen anterior muestra la propagación de ruido. Esta imagen puede compararse con la ubicación de los receptores y los límites de las comunas de Talcahuano, Penco y Tomé. Para ello se presenta la siguiente imagen elaborada por el Tribunal:

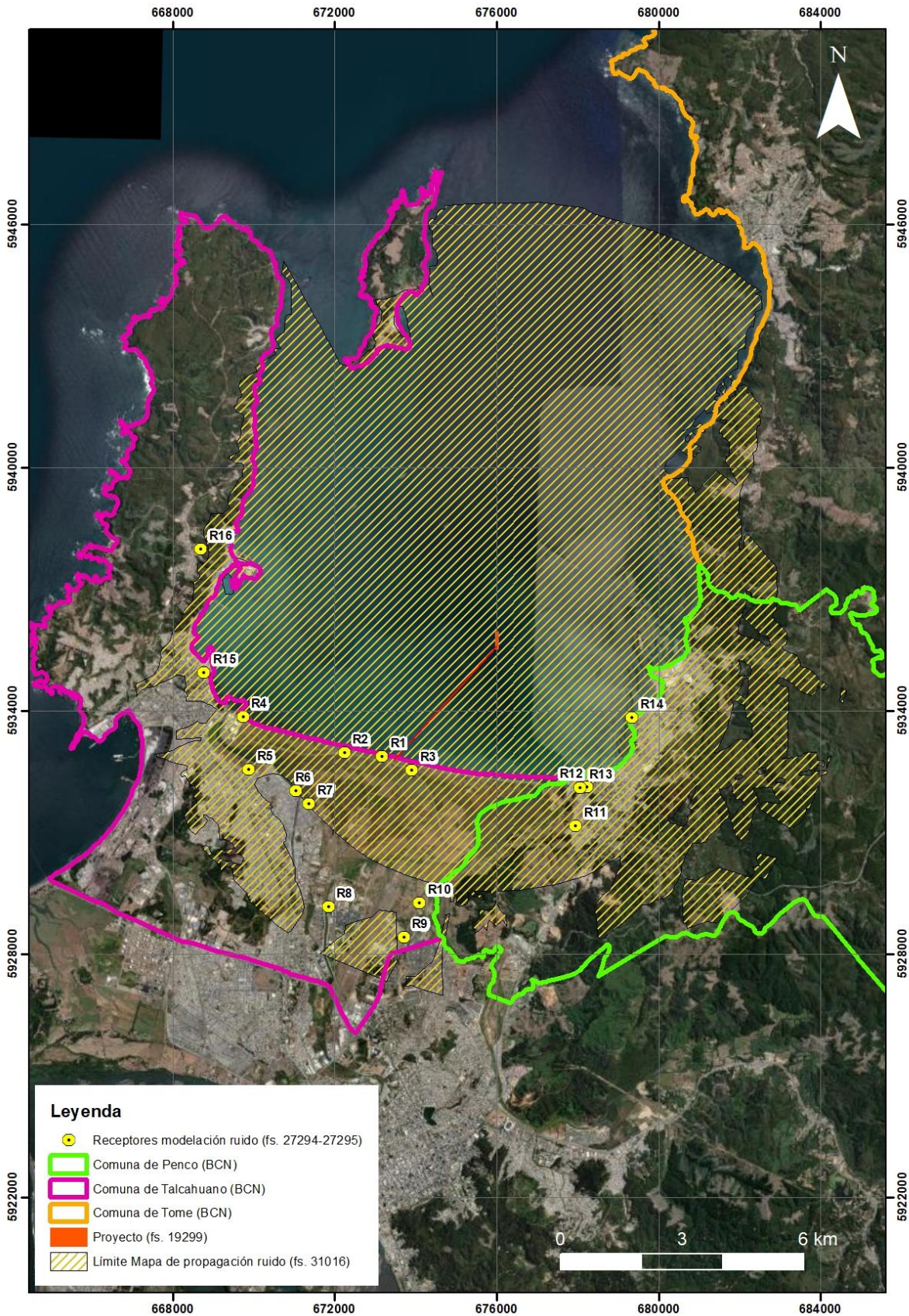


Figura N°2: Ubicación de receptores de ruido en relación a mapa de propagación de ruido y la división comunal. Fuente: Elaboración propia del Tribunal.

Como se puede constatar, la propagación sonora -que se resalta en amarillo- sí abarca a la comuna de Penco. Esto implica que los ruidos y vibraciones sí producirán efectos

ambientales adversos en esa comuna, tal como lo reconoció el titular del proyecto en su EIA.

- c) Según el Anexo 1-F del EIA "Evaluación de ruido y vibraciones", la actividad que genera un mayor efecto en los distintos receptores evaluados es la construcción del Terminal Marítimo. En la tabla N°45, que consta a fs. 27.353, se constata que en la modelación de la inmisión del ruido en los receptores 11, 12, 13 y 14 presentes en la comuna de Penco, el aumento del ruido de fondo se produce en 5, 9, 5 y 3 dB respectivamente.

**Tabla 45:** Inmisión diurna. Etapa de Construcción. Construcción del Terminal Marítimo.

Receptor	Coordenadas UTM WGS84, 18H		NPS <sub>eqd</sub> dB(A)	NPS <sub>eqpro</sub> dB(A)	NPS <sub>inmCd</sub> dB(A)
R1	673.168	5.932.879	51	50	54
R2	672.236	5.932.974	40	47	48
R3	673.895	5.932.536	41	51	51
R4	669.735	5.933.849	41	41	44
R5	669.877	5.932.556	45	40	46
R6	671.045	5.932.023	43	35	44
R7	671.364	5.931.710	40	35	41
R8	671.842	5.929.170	42	31	42
R9	673.702	5.928.414	47	31	47
R10	674.087	5.929.267	45	33	45
R11	677.936	5.931.158	43	46	48
R12	678.229	5.932.129	41	49	50
R13	678.058	5.932.098	46	49	51
R14	679.322	5.933.824	51	50	54
R15	668.773	5.934.941	71	39	71
R16	668.687	5.937.985	52	31	52

Figura N°3: Tabla N°45 Anexo 1-F del EIA que presenta la inmisión diurna proyectada en los distintos receptores durante la fase de construcción del proyecto, donde, NPS<sub>eqd</sub>: Nivel de ruido de fondo en horario diurno, NPS<sub>eqpro</sub>: Nivel de presión sonora continuo equivalente proyectado en la posición de cada receptor y NPS<sub>inmCd</sub>: Nivel de presión sonora continuo equivalente de inmisión sobre los sectores evaluados durante la etapa de construcción del proyecto, lo destacado es del Tribunal. Fuente: Anexo 1-f del EIA, fs. 27.353.

- d) Según la Nch 1619/1979, "Acústica-Evaluación del ruido en relación con la reacción de la comunidad", cuando el ruido proyectado excede al nivel de fondo en 5 dB se esperan quejas



esporádicas; a su vez, cuando ese ruido de fondo es de 10 dB se esperan quejas frecuentes. Según se observa en la tabla anterior, en el receptor R12, se espera que el ruido proyectado por el proyecto sea mayor al ruido de fondo en 8 dB, es decir, será perceptible por la comunidad, y puede generar quejas esporádicas a frecuentes (Tabla 56, anexo 1F EIA fs. 27.364). Cabe mencionar que esta norma es utilizada por el mismo titular en la evaluación de impacto sinérgico de ruido, acompañado en el Anexo 5.2 de la Adenda 2, en donde a fs. 24.620 se presenta la siguiente tabla:

**Tabla 3. Estimación de la reacción de la comunidad ante el ruido. NCh1619.of79**

Incremento sobre el nivel de ruido existente (dB).	Respuesta de la Comunidad	
	Categoría	Descripción
0	Ninguna	No se observó reacción.
5	Poca	Quejas esporádicas.
10	Mediana	Quejas frecuentes.
15	Fuerte	Amenazas de acción de la comunidad.
20	Muy fuerte	Acción enérgica de la comunidad.

**Figura N°4: Tabla N°3 Anexo 5.2 de la Adenda 2 que presenta la estimación de la reacción de la comunidad ante el ruido según la Norma Chilena 1619 of.1979 (fs. 24.620)**

- e) Por otro lado, en el Anexo 5.2 de la Adenda Complementaria 2, a fs. 24.604 y ss., se realiza una evaluación del efecto sinérgico del ruido sobre agentes físicos, biológicos y otros, considerando los proyectos Terminal Marítimo GNL Talcahuano y Terminal Marítimo GNL Penco-Lirquén, etapa de operación, periodo diurno y nocturno. De esta modelación se puede comprobar que los receptores ubicados en Penco registran un aumento del ruido en la fase de construcción del proyecto (fs. 24622). Así expresamente lo reconoce el titular: "De las tablas anteriores se puede observar durante la etapa de construcción del Proyecto Terminal Marítimo GNL Talcahuano se aprecian incrementos en el nivel base en los puntos R11, R12 y R13, (dado que en los denominados R1, R2 Y R3 corresponden a lugares no habitados) del mismo proyecto, y en los receptores C y GSP3 del Proyecto Terminal Marítimo GNL Penco - Lirquén. Los incrementos en los receptores señalados se encuentran entre 1 y 4 Db(A)" (fs. 24.627). Concluye posteriormente lo siguiente: "Teniendo en cuenta

esto, el Proyecto Terminal Marítimo GNL Talcahuano NO produce "Alteración Significativa de los Sistemas de Vida y Costumbres de Grupos Humanos" representados por los puntos receptores del EIA considerados para este análisis" (fs. 24.627).

- f) A continuación se muestra la tabla de incremento de ruido para la etapa de construcción, periodo diurno, la figura 2 presenta la ubicación de los receptores R11, R12 y R13.

**Tabla 4. Incremento en el ruido base durante la etapa construcción Terminal Marítimo GNL Talcahuano, periodo diurno.**

Proyecto	Receptores	Ruido Base, dB(A)	Nivel Proyectado Construcción Diurno, dB(A)	Incremento en db(A)	Respuesta de la Comunidad ante el ruido. NCh1619.of79	
					Categoría	Descripción
GNL TALCAHUANO	R1	51	50	--	No Aplica	No habitado
	R2	40	47	--	No Aplica	No habitado
	R3	41	51	--	No Aplica	No habitado
	R4	41	41	0	Ninguna	No hay reacción
	R5	45	40	0	Ninguna	No hay reacción
	R6	43	35	0	Ninguna	No hay reacción
	R7	40	35	0	Ninguna	No hay reacción
	R8	42	32	0	Ninguna	No hay reacción
	R9	47	31	0	Ninguna	No hay reacción
	R10	45	34	0	Ninguna	No hay reacción
	R11	43	46	3	Ninguna	No hay reacción
	R12	41	44	3	Ninguna	No hay reacción
	R13	46	47	1	Ninguna	No hay reacción
	R14	51	50	0	Ninguna	No hay reacción
	R15	71	39	0	Ninguna	No hay reacción
	R16	52	31	0	Ninguna	No hay reacción
	R17	49	47	0	Ninguna	No hay reacción

Figura N°5: Extracto de Tabla N°4 Anexo 5.2 de la Adenda Complementaria 2 (fs. 24.622) que presenta el incremento en el ruido de base durante la etapa de construcción Terminal Marítimo GNL Talcahuano, las filas resaltadas fueron incorporadas por el Tribunal. La ubicación de los receptores se presentó en la figura N°2 de la sentencia.

Se puede observar que, de los 17 receptores de ruido, sólo los ubicados en Penco (R11, R12 y R13) sufrirán variaciones durante la etapa de construcción del Proyecto según el informe presentado en la Adenda complementaria.

- g) Lo anterior es coherente con las medidas contempladas en el Plan de Seguimiento de las Variables Ambientales Relevantes, incorporado en la Adenda 1, a fs. 20.911, donde la autoridad ambiental, en el ICSARA 1, a fs. 5.949, señala: "Respecto de las emisiones de ruido, se deberá realizar un monitoreo de ruido bimensual de niveles de ruido durante las actividades de hincado de pilotes, por ser la de **mayor impacto para este**

**tipo de emisión en el Proyecto.** Pero sólo para los receptores: R4, **R13, R14**, R15, R16 y R17" (negrita es del Tribunal). Los receptores R13 y R14, se ubican en la comuna de Penco, y la misma autoridad, con la modelación a que hace referencia el ICE, y que consta en el Anexo 1-F del EIA, determina que son los de mayor impacto. El titular dando respuesta a este requerimiento indica a fs. 20.911: "Se acoge la observación y se monitorearán los niveles de ruido durante el hincado de pilotes con una frecuencia bimensual para los receptores solicitados. Se adjunta en Anexo 11.2 de la presente Adenda". Al revisar el referido Anexo, es posible constatar que el titular propone monitorear ruido en los receptores R13 y R14 en la etapa de construcción y operación (fs. 23.825).

**SEXAGÉSIMO TERCERO.** Que, de los antecedentes reseñados precedentemente queda absolutamente claro que en Penco se producirán impactos ambientales por emisiones de ruido, cuestión, por cierto, diferente a entender que estos serán significativos. En consecuencia, aun cuando el aumento en el ruido no suponga una alteración significativa en los sistemas de vida o grupos humanos, o no afecte la salud de la población, ello no significa que no generen impactos, máxime cuando de acuerdo a la norma de calidad citada por el titular, se espera que estas inmisiones generen quejas en la comunidad. En consecuencia, para el Tribunal la comuna de Penco sí se encuentra en el área de influencia del proyecto.

### **3) Área de influencia para paisaje**

**SEXAGÉSIMO CUARTO.** Que, en el Capítulo 2 del EIA "Determinación y justificación del área de influencia", al momento de justificar el área de influencia para paisaje, el titular indica: "La delimitación específica del área de influencia aborda el emplazamiento de las obras del Proyecto y su entorno paisajístico directo, ya que sobre este territorio es posible identificar la afectación o no en el paisaje. Para estos efectos, se determinaron las extensiones de terreno desde las cuales son visibles representativamente las obras del Proyecto, esta distancia se determinó en 3500 m como un valor promedio

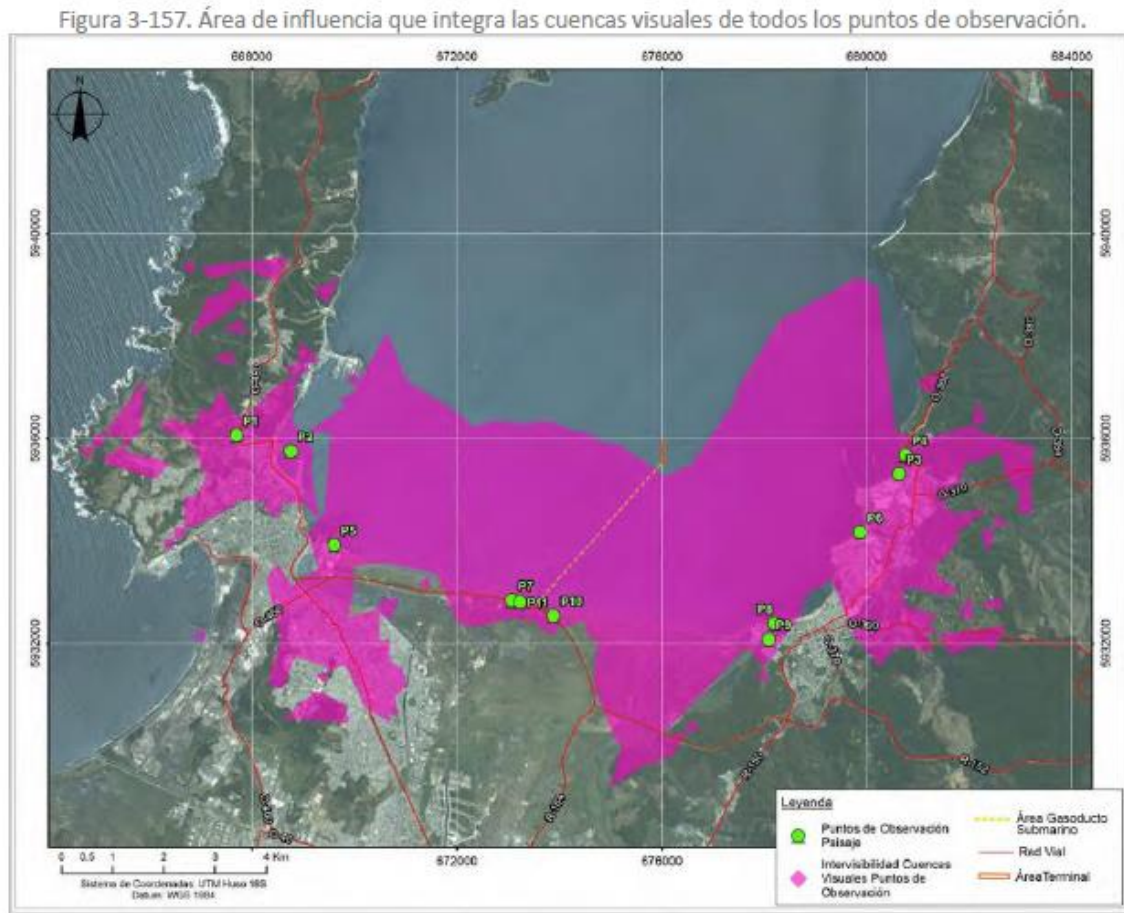
sobre el cual el ojo humano es capaz de consignar e individualizar elementos sobre el paisaje" (fs. 31.028). Posteriormente, a fs. 31.029, agrega por el titular: "Con estos antecedentes y en función de las obras del Proyecto, se determina que este componente no es susceptible de ser afectado, puesto que se constata que los principales efectos sobre el paisaje están identificados desde los sectores desde donde el Proyecto se observa a un nivel superior, debido a que en la mayoría se impiden el contacto directo con las obras por efecto de elementos antrópicos, elementos parte de la morfología litoral o bien la distancia, sin embargo, dichos sectores presentan un amplio espectro paisajístico motivo por el cual la introducción de nuevos elementos forman parte del contexto productivo portuario de la bahía".

**SEXAGÉSIMO QUINTO.** Que, a fs. 18.351, en el ICE, la autoridad administrativa señala que de acuerdo al Capítulo 3.6, Línea de Base del EIA, "se identificó solo una unidad de paisaje definida como Paisaje Bahía de Concepción cuya valoración de calidad visual es media, y en función de las obras del proyecto, se determina que los principales efectos sobre el paisaje están identificados desde los sectores desde donde el proyecto se observa a un nivel superior, debido a que en la mayoría de los sectores se impiden el contacto directo con las obras por efecto de elementos antrópicos, elementos parte de la morfología litoral o bien la distancia (...) motivo por el cual se concluyó que no habría alteración de los atributos del paisaje propio de puerto, de manera significativa". Agrega posteriormente: "considerando los antecedentes anteriormente presentados es posible señalar, que el desarrollo del proyecto en cualquiera de sus fases no genera ni presenta una alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona; ello en base que la zona de emplazamiento del proyecto no posee valor paisajístico ni turístico establecido oficialmente, lo anterior conforme a lo establecido en el Art. 9 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental".

**SEXAGÉSIMO SEXTO.** Que, para efectos de determinar si la comuna de Penco se encuentra en el área de influencia del proyecto para paisaje, se deben considerar los siguientes antecedentes:

- a) En el Capítulo 3 del EIA, "Línea de Base", el titular señala que "La metodología utilizada para la caracterización del paisaje y que a continuación se describe, se integra coherentemente al marco general de los estudios y evaluaciones de paisaje realizadas en el país para proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En este sistema de evaluación y conforme lo exige la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente, modificada por la Ley N° 20.417 y D.S. N° 40/2013 Reglamento del SEIA, se pone énfasis en la identificación del valor paisajístico asociado al área de influencia del proyecto, con el fin de identificar la existencia o no de una alteración significativa sobre la calidad y atributo del paisaje. A partir de los lineamientos y método de evaluación del componente paisaje señalado por el SEA en su "Guía de Evaluación de Impacto Ambiental Valor Paisajístico en el SEIA" (2013), se describen a continuación los pasos metodológicos que componen las distintas etapas de la evaluación del paisaje en su conjunto".
- b) Esta metodología comprende tres etapas: (i) Etapa 1, consistente en la descripción del área de influencia para determinar el valor paisajístico de zona; (ii) Etapa 2, que corresponde a la descripción del área de influencia para determinar la calidad visual del paisaje, y; (iii) Etapa 3 de predicción y evaluación de impactos en el paisaje. En la Etapa 2, se realiza la delimitación específica del área de influencia, indicándose: "Se establecieron puntos de observación a partir de la existencia de **sectores con mayor acceso visual para un observador habitual**, desde donde es posible una visión panorámica del paisaje, incluyéndose la existencia de miradores naturales o especialmente habilitados para la contemplación del paisaje. En total se identificaron 11 puntos de observación en terreno, los cuales se distribuyen en la Bahía de Concepción" (fs. 29.978, la negrita es del Tribunal). A continuación se presenta una

imagen donde se grafica la Unidad de paisaje y cada uno de los puntos de observación:



Fuente: Elaboración propia en base a estudio GHD para Terminal Marítimo GNL Talcahuano.

Figura N°6: Figura 3-157 "Área de influencia que integra las cuencas visuales de todos los puntos de observación", del capítulo 3 "Línea de base" del EIA (fs. 30.000).

- c) A fs. 29.999, del mismo documento de Línea de Base, el titular señala que la Cuenca Visual P08, corresponde al "Punto de observación dispuesto en el **costado oriente del muelle de Penco**, específicamente en el sector conocido como caleta Playa Negra, la cuenca presenta características de sensible dado el tamaño medio, su forma irregular (cortada por la estructura del muelle de Penco por el poniente y por el sector de Caleta Verde por el oriente), una compacidad media y a nivel, el entorno se caracteriza por presentar un componente residencial que se contrasta con el uso portuario productivo" (fs. 29.999, la negrita es del Tribunal). A su vez, indica que la Cuenca Visual P09, "se define desde el sector alto de las **instalaciones industriales del muelle de Penco** en un sector residencial al oriente del río Andalien,

la cuenca se caracteriza por ser menos sensible específicamente por el alto rango de acción que desde dicho sector se le permite al observador, los principales atributos están dados por un tamaño grande, forma redondeada, alta compacidad y una espacialidad panorámica, a lo anterior se suma lo amplio de la visión y la alta cantidad de elementos como atractivos para el observador, destacan la presencia de elementos que cortan el paisaje como lo es el muelle de Penco" (fs. 29.999, la negrita es del Tribunal). De lo anterior se infiere que dos puntos de observación se encuentran ubicados en la comuna de Penco.

- d) Precisado lo anterior, rola a fs. 30.000, una imagen que identifica el área de influencia que integra las cuencas visuales de todos los puntos de observación seleccionados (Figura N°6). Cabe señalar que según el titular: "La intervisibilidad del proyecto se obtuvo al sumar cada una de las cuencas visuales en función de los puntos de observación identificados. Se obtiene así el grado de visibilidad recíproca entre una serie de puntos de observación, contemplándose el cálculo del total de las zonas visibles. Esta área intervisible compone el área de influencia de paisaje por parte del proyecto (...) También cabe señalar que si bien existe un parámetro señalado por el SEA (2013) en cuanto al rango visual que posee el ojo humano, **se incorpora de igual forma los puntos lejanos pero con características en las que el observador encuentra el punto (sic) de mayor altura respecto a su entorno.** Bajo estos antecedentes, la intervisibilidad considera tanto las dimensiones de las obras del proyecto como así también los puntos desde los cuales es perceptible el proyecto" (fs. 29.999 y 30.000, la negrita es del Tribunal).

**SEXAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, en base a lo anterior el titular concluye que desde los sectores de miradores en altura de las comunas de Talcahuano (P01) y Penco (P04 y P09) el Proyecto es visible, pero a una distancia superior a los 3,5 km (fs. 30.000). Ello, no obstante, no implica que se encuentre fuera del área de influencia, desde que la Guía de Evaluación de Impacto Ambiental Valor Paisajístico en el SEIA (2013), utilizada como referencia

metodológica para el componente paisaje, y que se encontraba vigente al momento de la evaluación, señala que "al decidir sobre la amplitud del área de influencia, se debe abordar el sitio de emplazamiento del proyecto y su entorno paisajístico más amplio, dentro del cual el proyecto propuesto puede llegar a afectar el paisaje. **Esta área debe extenderse a todo el territorio desde donde podría visualizarse el proyecto**" (p. 29). Esto quiere decir que, aun cuando los puntos de observación P04 y P09 se encuentran fuera de los 3,5 km, en la medida que en ellos es posible la visualización del Proyecto y no hay una justificación en contrario, deben considerarse dentro del área de influencia, cuestión que, en caso alguno, supone reconocer un carácter significativo al impacto sobre el paisaje.

**SEXAGÉSIMO OCTAVO.** Que, a mayor abundamiento, la autoridad administrativa en el ICE razonó únicamente considerando que el Proyecto no generará impactos significativos en el paisaje o valor turístico de una zona, considerando el art. 9 RSEIA. Dicho razonamiento está lejos de permitir entender que no se producirán impactos en el paisaje. En otras palabras, determinar que un proyecto no generará los efectos del art. 11 letra e) de la Ley N° 19.300 y art. 9 RSEIA, solo permite descartar el carácter significativo de los efectos ambientales adversos, de lo cual, no se sigue, que no se produzcan alteraciones al medio ambiente. En consecuencia, es posible concluir que la comuna de Penco sí se encuentra en el área de influencia para el componente paisaje.

#### **4) Área de influencia para medio humano**

**SEXAGÉSIMO NOVENO.** Que, en el ICE a fs. 18.335, la autoridad administrativa señaló lo siguiente: "En el EIA, el titular estableció de manera poco clara como área de influencia para el componente medio humano, las Comunas (sic) de Talcahuano y Penco, dada la proximidad en términos de distancia a las instalaciones del proyecto, por otro lado, se mencionó en el mismo capítulo que el área de influencia era finalmente aquella área de exclusión por el funcionamiento del proyecto que podría afectar a pescadores artesanales". Agrega, en esta misma parte: "la autoridad ambiental, a través del ICSARA 1 y reiterado en el ICSARA 2, solicitó al titular reevaluar nuevamente el área de



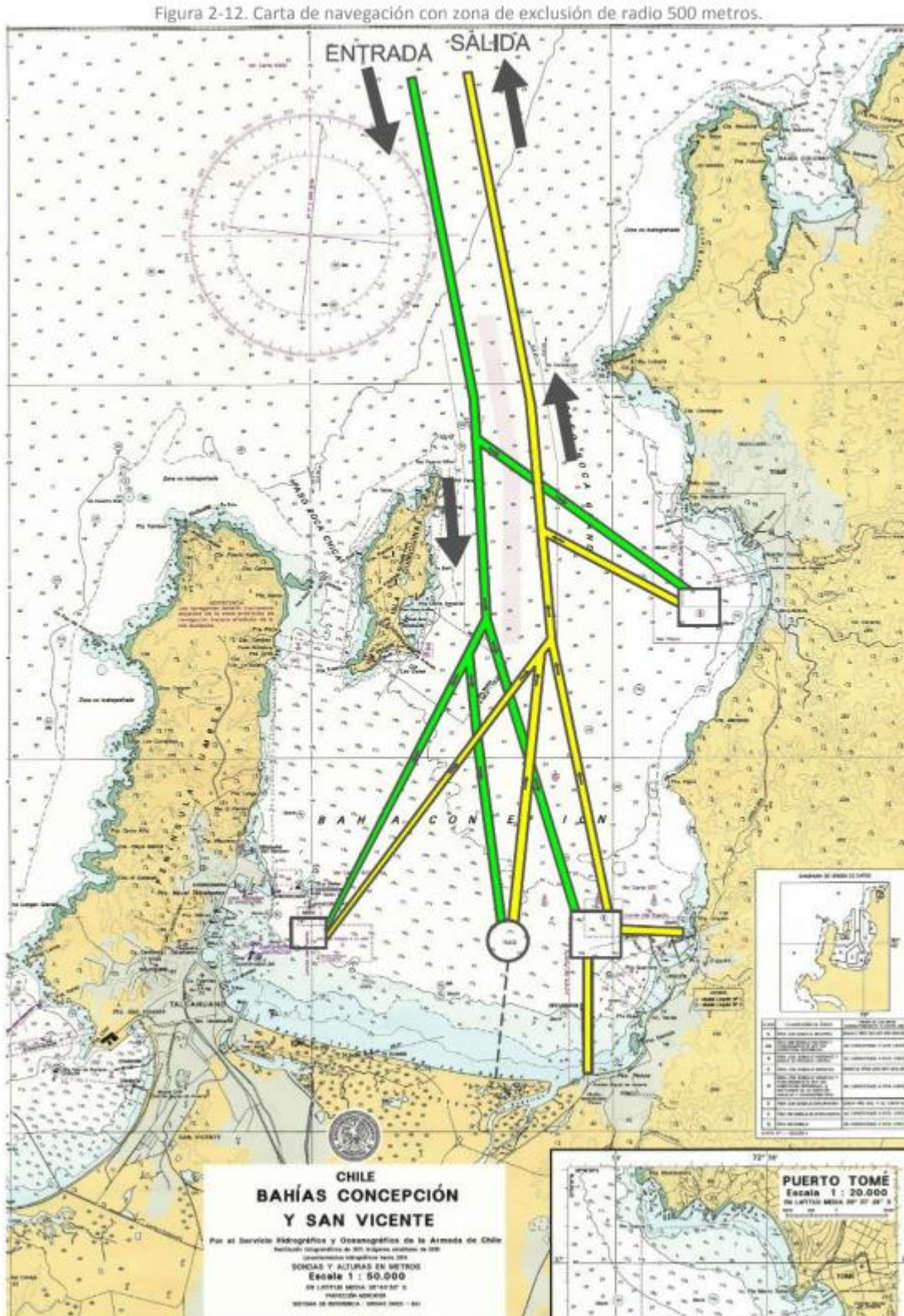
influencia para medio humano, considerando todas las partes, obras y acciones del proyecto que pudieren generar los efectos, características o circunstancias del Art. 11, es decir, considerar emisiones de ruido, emisiones atmosféricas, actividades relacionadas con la fase de construcción, etc. Esto fue abordado por el titular de manera completa finalmente en la Adenda 2, donde analiza los componentes ambientales que podrían afectar a los grupos humanos en su sistema de vida, delimitando el área de influencia de medio humano principalmente a pescadores artesanales de las caletas de Rocuant, El Morro y Talcahuano, de la comuna de Talcahuano. Esto debido al tránsito por el borde costero en el área de influencia del proyecto, que realizan los pescadores artesanales de las tres caletas mencionadas”.

**SEPTUAGÉSIMO.** Que, la conclusión a que arriba la autoridad administrativa en torno a que la comuna de Penco se encuentra fuera del área de influencia para el medio humano, no se ajusta al mérito de los antecedentes de la evaluación. Para ello se debe considerar lo siguiente:

- a) En el Capítulo 2 del EIA, “Determinación y justificación del área de influencia”, a fs. 31.033 se indica que el proyecto se ubica a 4.3 km de las viviendas más cercanas de la comuna de Penco, a 6,2 km de las viviendas del sector Rocuant y a 7,2 km de las viviendas más cercanas de la comuna de Talcahuano. Posteriormente, y producto de esa cercanía con el proyecto, se realiza una breve descripción de la comuna de Penco. En relación a “la definición del área de influencia se establece en función de aquellas circunstancias o elementos propios de los grupos humanos que potencialmente pudieren ser afectados respecto del lugar donde se emplazarán y desarrollarán las obras y acciones asociadas al Proyecto. En este sentido el análisis de las dimensiones que componen el medio humano ha permitido definir **el área de influencia para este componente ambiental a los pescadores artesanales que transitan por el área de exclusión que tendrá el Terminal Marítimo, que corresponde a un radio de 500 metros (Figura 2-12)**; y también al área de emplazamiento de las obras marítimas, ya que durante la construcción existe la

posibilidad de interrumpir temporalmente el tránsito durante la actividad de tendido del gasoducto" (la negrita es del Tribunal).

- b) Aquí, si bien se omite señalar a la comuna de Penco, el área de influencia la vincula a las rutas de los pescadores que serán interferidas por el área de exclusión del Terminal Marítimo, haciendo referencia a una figura que rola a fs. 31.034 (figura 2-12), en la que se indican rutas que incorporan los puertos de Talcahuano, Penco y Tomé. A continuación se muestra la figura que grafica las rutas que resultarían interferidas por el proyecto.



Fuente: Elaboración Sirius Ltda.

Figura N°7: Figura 2-12 Capítulo N°2: Determinación del área de influencia, EIA Terminal Marítimo GNL Talcahuano (fs. 31.034).

- c) En este sentido, el EIA a fs. 31.035, concluye: "se espera una afectación de carácter positivo en la dimensión socioeconómica, dado por la activación de la economía local, así como un **potencial impacto sobre las rutas de navegación de pescadores artesanales** debido al área de exclusión del

**Terminal y a la posible interrupción temporal del tráfico durante el tendido del gasoducto submarino”.**

- d) En la Adenda I a fs. 20.779, el titular señala: “Efectivamente, la mera existencia de pescadores artesanales, no se traduce necesariamente en afectación, a partir de los estudios e informes desarrollados (Empresa Naviera Agental, Holon, Entrevista a Pescadores, Informe Expecto Práctico [sic] Anexo 3.4 y 7.10 de la presente Adenda), la cual fue contrastada con la información pública provista por la Autoridad Marítima, **no se ha identificado un impacto significativo en las actividades económicas de los pescadores artesanales que explotan estos recursos.** La nueva información entregada fue desarrollada a través de una metodología de entrevista con los mismos pescadores (Ver Anexo 3.4 de la presente Adenda) y la consulta a expertos en temas de tránsito de embarcaciones mayores y menores (Anexo 7.10 de la presente Adenda). En esta información, podemos ver como el Terminal Marítimo no interferirá en la circulación de las embarcaciones menores y mayores dedicadas a la captura de recursos hidrobiológicos de la bahía de Concepción, así como tampoco con embarcaciones que acceden a los muelles de los puertos comerciales de la comuna de Penco. Para más detalle ver respuesta a observación 7.10 y el Anexo 7.10 de la presente Adenda (la negrita es del Tribunal)”.
- e) Si se revisa con detención el Anexo 3.4, de la Adenda 1, denominado: “Caracterización de actividad Pesquera artesanal”, a fs. 9.987, se puede observar que el titular entrega antecedentes para explicar que los pescadores artesanales de la comuna de Penco ejercen actividades extractivas (jaiba, navajuela y taquilla) en la zona de emplazamiento del proyecto GNL Talcahuano. Según se indica, dicha información fue levantada mediante entrevistas a los representantes de los sindicatos de pescadores artesanales. A fs. 10.191, el mismo titular concluye: “El análisis de la información aportada por los informantes clave seleccionados permite establecer que, en términos generales, existe consistencia entre la actividad extractiva descrita a partir

de las estadísticas oficiales de desembarque y lo comunicado por los entrevistados”.

- f) En este mismo informe a fs. 10.191, se reconoce expresamente que: “La mayor parte de la actividad se desarrolla en áreas colindantes a las caletas de origen, aunque de acuerdo a los informantes entrevistados, se detectan ocasionalmente desplazamientos hacia zonas más alejadas, tales como Isla Quiriquina e Isla de Los Reyes. De acuerdo con esta fuente de información, dentro de las caletas que desarrollan actividad en Isla de Los Reyes, se encuentran Lirquén, Cerro Verde, Penco, El Morro y Rocuant, destacando Lirquén como la caleta con mayores desembarques de navajuela”. Concluye indicando a fs. 10.195: “el área directamente impactada por el proyecto representa un 0,5% de la superficie histórica del banco de navajuela. Si se considera que los desembarques actuales de navajuela de toda la Bahía Concepción alcanzan a 88 ton. (Sernapesca 2015), y si se supone que el 100% de estos desembarques provienen del banco de Isla de los Reyes, condición considerada como el escenario más adverso para el proyecto, entonces el volumen que pudiera ser impactado por el proyecto Terminal Marítimo GNL Talcahuano, estaría en torno a los 440 Kg/año de navajuela. A lo anterior se debe agregar, que los antecedentes recopilados en este estudio, indicarían que la actividad extractiva desarrollada en Isla de Los Reyes ha disminuido drásticamente producto de la sobreexplotación de estos bancos”.
- g) En el ICE, a fs. 18.783, se responde la Observación N° 69, formulada por la Asociación Gremial de Pescadores Artesanales de San Vicente, en la que manifiestan su preocupación por la restricción a zona de trabajo pelágico. La autoridad administrativa a fs. 18.785, señala que la única ruta de tránsito que podría verse afectada durante la etapa de construcción es paralela a la línea de playa de la Ruta Interportuaria, ubicada al sur de la Bahía, siendo su función unir caletas cercanas. Al observar las rutas de navegación en el Anexo 7.10 de la Adenda N°1, se aprecia que estas unen las caletas de la comuna de Penco con las de Talcahuano (fs. 23.794).

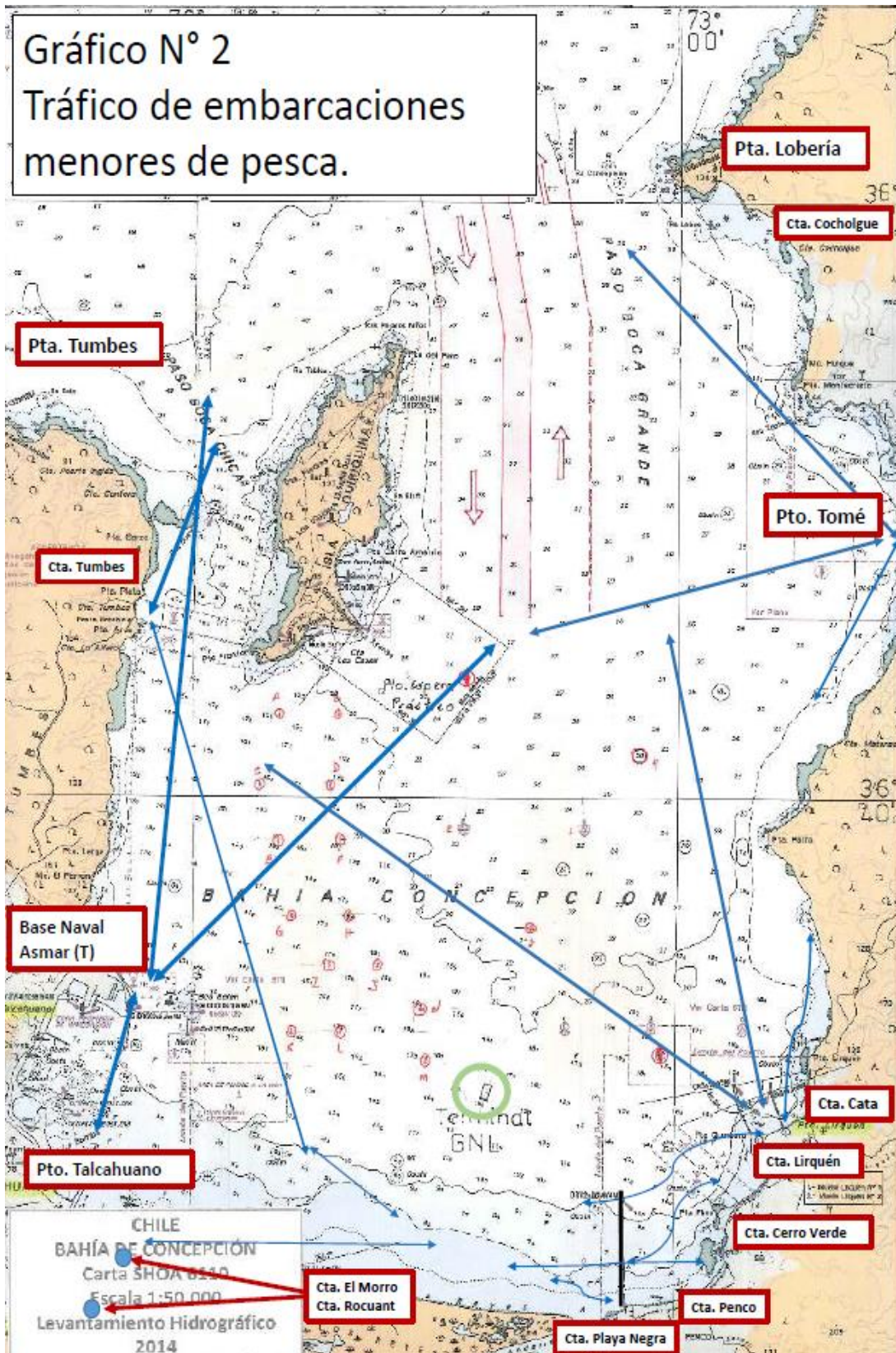


Figura N°8: Gráfico N°2 del Anexo 7.10 de la Adenda N°1 del EIA Terminal Marítimo GNL Talcahuano en donde se presentan las distintas rutas de tráfico utilizadas por las embarcaciones menores de pesca (fs. 23.794).

h) También en la respuesta a la Observación 69, para la etapa de operación, señala la autoridad administrativa, por razones de seguridad y operacionales se establece un radio

de exclusión alrededor del terminal marítimo, el cual es permanente de 250 metros, y de 500 metros durante la operación de transferencia, impacto que se calificó de poco significativo (fs. 30.133). Agrega, por último, que "ello debido a que al comparar esta área con las rutas establecidas de tránsito se evidencia que no existirá potencial de afectar el tránsito de embarcaciones menores de **manera significativa**, ya que la zona de exclusión del Terminal no interrumpe ninguna de estas rutas" (la negrita es del Tribunal). Lo anterior implica reconocer que efectivamente se producirán alteraciones en el tránsito de embarcaciones, pero serán limitadas en el tiempo y espacio.

**SEPTUAGÉSIMO PRIMERO.** Que, conforme lo reseñado es posible observar que efectivamente el Proyecto en evaluación no generará impactos significativos en la comuna de Penco; sin embargo, de ello no se deriva que no se generen impactos en esa comuna. Por el contrario, la información disponible permite inferir que sí se generarán impactos no significativos en los pescadores artesanales de la comuna de Penco, dado que se intervendrán rutas de navegación que unen caletas entre Talcahuano, Penco y Tomé, y además se intervendrá una zona en que se realiza la extracción de recursos bentónicos por parte de pescadores de la comuna de Penco.

**SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, si se leen atentamente las respuestas del titular en la Adenda 1 respecto del medio humano, estas se concentran en el descarte de impactos significativos en las actividades económicas de los pescadores artesanales que explotan estos recursos. Tal ejercicio es correcto para efectos de la procedencia de un Plan de medidas de mitigación, compensación o reparación conforme lo dispone el art. 16 inciso final de la Ley N° 19.300, pero no excluye la existencia de alteraciones al medio ambiente de carácter no significativas. Tal como se ha venido indicando, el área de influencia, al definirse como el espacio geográfico en que se producirán impactos ambientales del Proyecto, para determinarla adecuadamente es necesario identificar todas las alteraciones a los componentes ambientales, y luego calibrar su significancia.

De esta forma, dentro del área de influencia de un proyecto o actividad podrán eventualmente identificarse impactos adversos significativos e impactos no significativos.

**5) Conclusiones en torno al área de influencia del Proyecto para los diferentes componentes ambientales**

**SEPTUAGÉSIMO TERCERO.** Que, el resultado de los análisis indicados permite sustentar que la comuna de Penco sí se verá afectada por el Proyecto sometido a evaluación, es decir, los componentes ambientales ruido, aire, paisaje y medio humano, serán alterados por las acciones, partes u obras del proyecto. En este sentido tanto el titular como la autoridad administrativa han centrado su análisis de la intensidad del impacto en el cumplimiento de la normativa ambiental, cuestión que, desde luego, asegura la exclusión de efectos ambientales significativos, pero, en caso alguno, permite descartar la existencia de impactos. Por lo anterior: (i) estando considerada la comuna de Penco dentro del área de influencia por parte del titular en el EIA; (ii) habiéndose constatado por el Tribunal efectos ambientales adversos no significativos en esa comuna para los componentes ambientales aire, ruido, paisaje y medio humano, y; (iii) no habiendo elementos que permitan justificar que los efectos ambientales que se producirán no pueden ser calificados de impactos ambientales; el Tribunal considera que la comuna de Penco sí se encuentra dentro del área de influencia del Proyecto GNL Talcahuano, debiendo rechazarse las alegaciones planteadas por la Reclamada y el Tercero.

**F. Si el proceso de participación ciudadana se ajustó a derecho pese a excluir a la comuna de Penco.**

**SEPTUAGÉSIMO CUARTO.** Que, la Reclamante señala a fs. 9 que no se habrían incorporado los habitantes de la comuna de Penco en la PAC, no obstante haberse solicitado en forma escrita y oportunamente. Agregan a fs. 10, que se encuentran dentro del área de influencia, y por tal motivo, solicitaron la realización de actividades PAC pero no recibieron respuesta formal ni informal por parte de la autoridad.



**SEPTUAGÉSIMO QUINTO.** Que la Reclamada señala a fs. 139 y siguientes que el proceso de participación ciudadana se efectuó conforme lo exigen los artículos 26 y siguientes de la ley 19.300 y artículos 82 y siguientes del RSEIA, instancia en la que los reclamantes no participaron pudiendo haberlo hecho. Detalla de qué forma se habrían cumplido esas normas. Agrega que la modalidad de casa abierta empleada en las actividades PAC, cumple con los parámetros indicados en la guía que al efecto emplea el SEA, asegurando la participación informada según el art. 83 del RSEIA, constanding convocatorias y difusiones realizadas en las comunas en cuestión. Se realizaron convocatorias mediante distintos canales, llamadas telefónicas a dirigentes, ONGs, gestiones con el municipio de Talcahuano, avisos radiales, radio Punto Siete, publicaciones en el diario El Sur, estos dos últimos llegan a las comunas de Penco. Las casas abiertas permiten ingresar en cualquier horario. Con todo, se indica que el fundamento expresado en la RCA N° 204/2017 respecto a que las actividades de PAC sólo aplicarían a aquellas comunidades que sean afectadas significativamente como consecuencia de la ejecución de un proyecto o actividad determinado no es correcto, ya que confunde los conceptos de área de influencia y de impacto significativo.

**SEPTUAGÉSIMO SEXTO.** Que, el art. 83 RSEIA dispone que el Servicio deberá realizar actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del *área de influencia del proyecto en evaluación*. Como se dejó establecido desde los considerandos Quincuagésimo tercero a Septuagésimo tercero, el Proyecto sometido a evaluación generará impactos ambientales cuyos efectos no solo se producen en la comuna de Talcahuano sino también en la de Penco. En esta se generarán alteraciones al medio ambiente con ocasión de las obras de construcción y operación del proyecto (ruido, paisaje, y medio humano) independiente si son o no significativas. También, como se señaló en el considerando Quincuagésimo noveno, no hay información suficiente para descartar que la comuna de Penco se encuentre fuera del área de influencia para emisiones atmosféricas. En

consecuencia, no cabe discusión que se cumple el supuesto establecido en el art. 83 RSEIA, en el sentido que el área de influencia del Proyecto comprende la comuna de Penco, por lo que la autoridad administrativa estaba en el imperativo de realizar actividades de información.

**SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, a mayor abundamiento, de acuerdo al art. 83 RSEIA en concordancia a lo establecido en el art. 28 de la Ley N° 19.300, la autoridad administrativa se encontraba en la obligación de realizar actividades PAC, dentro de los 60 días siguientes a la publicación del EIA en el Diario Oficial, con la población perteneciente al área de influencia del Proyecto. Como se trata de una obligación que debe ser cumplida dentro de los primeros 60 días de iniciado el procedimiento de evaluación, resulta evidente que la población a que hace referencia el art. 83 RSEIA, y que forma parte del área de influencia, no puede ser otra que la indicada por el titular en su respectivo EIA. Sobre el particular se debe considerar:

- a) No cabe discusión que en el EIA se incorporaba la comuna de Penco dentro del área de influencia para emisiones atmosféricas (fs. 31.014).
- b) El 2 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial el extracto del Proyecto (fs. 5.825).
- c) La primera actividad PAC se realizó el 23 de junio y la última el 27 de julio de 2016 (fs. 15.495).
- d) En el ICSARA 1, de 26 de julio de 2016 (fs. 5.939), un día antes que se realizara la última actividad PAC, la autoridad administrativa solicita aclarar al titular si las comunas de Penco y Tomé se encontraban dentro del área de influencia para emisiones atmosféricas.
- e) Lo indicado en la letra anterior, recién fue aclarado y rectificado por el titular en el sentido que estas comunas no estarían en el área de influencia, en la Adenda 1, el 19 de octubre de 2016, esto es, cuando el periodo de participación ciudadana se encontraba terminado.
- f) El 11 de julio de 2016, esto es, estando la comuna de Penco considerada dentro del área de influencia en el EIA, antes de que se emitiera el ICSARA 1 y del ajuste efectuado por el

titular en la Adenda 1, la Municipalidad de Penco solicita que se desarrollen actividades PAC en su comuna (fs. 5.963).

g) Esta carta, según consta a fs. 5.961, fue respondida por el SEA de la Región del Biobío, mediante Ord. N° 438, de 03 de agosto de 2016, esto es, antes de que el titular presentara su Adenda 1. No obstante, la autoridad respondió indicando que "(...) el área de emplazamiento del proyecto y de obras y actividades asociadas, se realizarán exclusivamente en la comuna de Talcahuano (...) y las potenciales áreas de influencia sobre actividades asociadas que pudiera involucrar habitantes de vuestra comuna, están siendo debidamente evaluadas por órganos del Estado con competencias directas sobre los componentes ambientales asociadas a medio marino en cuestión".

**SEPTUAGÉSIMO OCTAVO.** Que, de lo recién expuesto se desprende que al momento de iniciarse el periodo de participación ciudadana, la comuna de Penco fue considerada por el mismo titular dentro del área de influencia para emisiones atmosféricas, por lo que la autoridad tenía antecedentes suficientes para entender que debía realizar actividades PAC en esa comuna. Además, según los propios dichos del titular, se encontraba evaluando los posibles impactos sobre el medio marino, por lo que en un enfoque preventivo, debieron considerar a la comuna de Penco dentro de aquellas en las que debió efectuarse actividades de participación ciudadana. Por todo lo anterior, corresponde efectuar un análisis de las actividades de participación ciudadana realizadas en la evaluación para efectos de determinar si se ha cumplido con el art. 83 RSEIA en relación a los habitantes de la comuna de Penco.

**SEPTUAGÉSIMO NOVENO.** Que, a fs. 15.495 y ss., rola el "Informe del Proceso de Participación Ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Terminal Marítimo GNL Talcahuano". En este informe, consta que se realizaron las siguientes actividades de participación ciudadana:

a) A fs. 15.495, se indica que se llevaron a cabo seis jornadas de participación ciudadana bajo la modalidad de "Casa Abierta", en horario continuo y parcializado, todas en la

comuna de Talcahuano. Se informa que habrían asistido un total de 354 personas, y que se usaron lugares cerrados con acceso libre al público. En su interior se habría desarrollado un circuito donde la ciudadanía podía informarse a través de distintos stands, paneles, folletos, videos, mapas y otros elementos. También, en los mismos lugares, el SEA expuso el proceso de evaluación, los derechos y deberes que posee la ciudadanía en relación al proceso de Participación Ciudadana y cómo realizar observaciones al proyecto en evaluación. El titular, por su parte, habría presentado el proyecto, detallando el lugar de ubicación, funcionamiento, el área de influencia, los impactos generados y las medidas que propone el titular para abordar dichos efectos, entre otros temas. Finaliza indicando que se instó a todos los presentes a manifestar formalmente sus consultas en las fichas de observaciones ciudadanas, para que estas sean integradas en el proceso de evaluación ambiental llevado a cabo por el SEA.

- b) Agrega también a fs. 15.495, que las convocatorias a las jornadas se informaron a través de distintos canales: llamadas telefónicas a dirigentes y ONGs de las áreas próximas a las jornadas de PAC (no se individualiza a quién ni a cuáles); envío de correos electrónicos a dirigentes, organizaciones y a ciudadanos para difusión (no se individualiza a quién ni a cuáles); coordinación con dirigente encargado de la Sede donde se efectúan las jornadas (no se individualiza a quién); gestión con la Ilustre Municipalidad de Talcahuano para que colaborara con la difusión; avisos radiales en la emisora Oceanía para invitar a las actividades (tres tandas diarias en los días miércoles 22 y jueves 23 de junio, jueves 30 de junio y viernes 01 de julio, martes 12 y miércoles 13 de julio del 2016); avisos radiales efectuados por el Titular en la radio Punto Siete para colaborar en la difusión de las jornadas (tres tandas diarias en días próximos a la actividades, no señala cuáles); gestión con el diario El Sur para que hiciera mención de las reuniones de Casa Abierta en informativos del periódico, las cuales fueron emitidas el 23 de junio, 24 de junio y el 13

de julio de 2016; y finalmente la colocación de afiches en las proximidades de los lugares donde se realizaron las jornadas (no señala cuántos ni en qué lugares).

- c) A continuación se detallan en una tabla las jornadas de participación ciudadana realizadas, con indicación del lugar, dirección, fecha y horarios en que se desarrollaron.

**Tabla N°1. Lugares, días y horarios en dónde se realizaron las actividades de casas abiertas.**

N°	Lugar	Dirección	Fecha	Horario	fs.
1	Coliseo Monumental "La Tortuga", Talcahuano	Intersección Av. Manuel Blanco Encalada y Arturo Prat	23/06/2016	10:00 am a 13:00 pm 15:00 pm a 18:00 pm	15497
2	Coliseo Monumental "La Tortuga", Talcahuano	Intersección Av. Manuel Blanco Encalada y Arturo Prat	24/06/2016	10:00 am a 13:00 pm 15:00 pm a 18:00 pm	15499
3	Junta de vecinos N°21 "Rocuant"	Calle Merino Jarpa con Venecia	01/07/2016	10:00 am a 13:00 pm 15:00 pm a 18:00 pm	15501
4	Junta de vecinos N°21 "Rocuant"	Calle Merino Jarpa con Venecia	02/07/2016	10:00 am a 12:00 pm	15503
5	Junta de vecinos N°16 "El Morro"	Manuel Montt s/n, sector el Morro	14/07/2016	10:00 am a 19:00 pm	15505
6	Sede Club deportivo "Puerto Nuevo"	Calle Principal N°33, Tumbes	27/07/2016	10:00 am a 18:30 pm	15509

Fuente: Elaboración propia a partir del informe PAC.

- d) En la siguiente figura es posible ver la localización de los lugares donde se realizaron las casas abiertas. Se debe indicar que la ubicación de la Junta de Vecinos N° 16 "El Morro" es aproximada debido a la falta de número de la dirección.

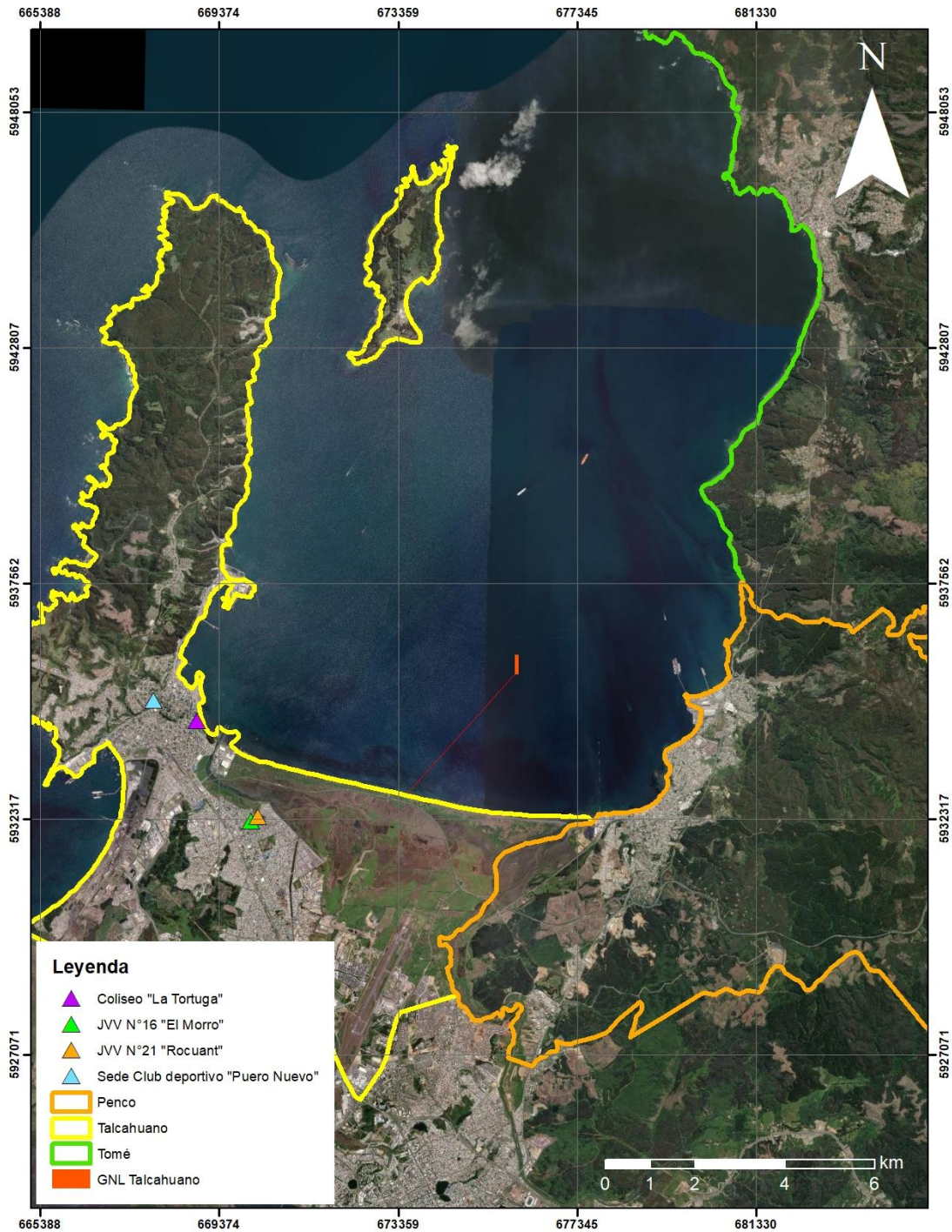


Figura N°9. Ubicación de los lugares donde se realizaron las actividades de casas abiertas (fs. 15.495 y ss). Fuente: Elaboración propia.

**OCTOGÉSIMO.** Que, se puede apreciar que las actividades informativas en el contexto de la participación ciudadana se concentraron en el plazo de un mes aproximadamente y ninguna se realizó en la comuna de Penco, no obstante -como se indicó- el proyecto generará impacto en dicha comuna. Se justifica dicha circunstancia señalando que se cumplieron todos los parámetros y recomendaciones señalados en la Guía del SEA para aquellos proyectos que pudieran ser de interés de un grupo amplio de personas (fs. 142).

**OCTOGÉSIMO PRIMERO.** Que, el art. 4 de la Ley N° 19.300 impone al Estado, entre otros, el deber de facilitar la participación ciudadana. En cumplimiento de este, el art. 26 del mismo cuerpo legal, dispone que las COEVAS o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en los procesos de calificación de un EIA o una DIA. El mismo mandato se advierte en el art. 83 inciso 1° RSEIA. A su vez, el art. 31 de la Ley N° 19.300 señala que las COEVAS o el Director Ejecutivo deben remitir a las municipalidades, en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o actividades del proyecto, una copia del extracto o lista de proyectos sometidos a tramitación para garantizar la participación de la comunidad.

**OCTOGÉSIMO SEGUNDO.** Que, de estas normas se desprende con suma claridad que la autoridad administrativa tiene el deber de crear las condiciones que posibiliten la participación de la comunidad en la evaluación ambiental, especialmente de las organizaciones locales y personas que se verán potencialmente afectadas por el Proyecto. Esto es coherente con el Mensaje del Proyecto de la Ley N° 19.300: "El principio de la participación se puede apreciar en muchas de las disposiciones. En primer término, procurando que las *organizaciones locales puedan informarse y, en definitiva, hasta impugnar los nuevos proyectos en proceso de autorización por causar un impacto ambiental significativo y negativo sobre el ambiente. Se pretende que terceros distintos de los patrimonialmente afectados puedan accionar para proteger el medio ambiente, e incluso obtener la restauración del daño ambiental*" (la cursiva es del Tribunal).

**OCTOGÉSIMO TERCERO.** Que, en este sentido, la participación de la comunidad no queda delimitada únicamente por la posibilidad de formular observaciones al Proyecto. En efecto, el art. 83 inciso 3°, primera parte del RSEIA, impone al Servicio el deber de realizar *actividades de información* a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto. La importancia de las actividades de información presenciales radica en el

acercamiento entre la autoridad administrativa -que es la encargada de velar de que el Proyecto se ajuste a la legalidad-, y la comunidad -que se verá potencialmente afectada por el mismo-. Este acercamiento puede cumplir diferentes objetivos: a) promover la información relevante del proyecto, incentivando procesos de retroalimentación desde y hacia la comunidad y la autoridad administrativa; b) identificar posibles problemas, necesidades, valores o bienes de la comunidad que puedan estar invisibilizadas por la autoridad y el titular; c) posibilitar el flujo de nuevas ideas y alternativas de desarrollo del proyecto, previendo eventuales conflictos con la comunidad; d) hacer frente a la falta de capacidad técnica del ciudadano para comprender la información ambiental, que resulta siempre particularmente compleja. Por eso es importante que los mecanismos que se utilicen permitan a cualquier ciudadano que se considere afectado acceder a la información, en forma clara y comprensible.

**OCTOGÉSIMO CUARTO.** Que, por otro lado, como se trata de actividades que canalizan la información para el ejercicio de los derechos que la Ley N° 19.300 y RSEIA le confieren a la comunidad para asegurar su influencia en las decisiones administrativas, y a su vez, satisfacen el deber de acceso a la información ambiental que el Estado debe que asegurar, la autoridad tiene la obligación de ajustar sus técnicas y estrategias a la especificidad de los miembros de la comunidad que es destinataria de las actividades. Se trata, en síntesis, de que se planifiquen y realicen actividades de encuentro directo entre la autoridad, la comunidad y el titular, mediante técnicas que permitan el acceso a la información ambiental en razonables condiciones de igualdad para todas las personas que se verán potencialmente alcanzadas por los impactos del Proyecto.

**OCTOGÉSIMO QUINTO.** Que, como se ha indicado, la autoridad administrativa utilizó la modalidad de "Casa Abierta", cuyo objetivo es difundir y compartir información de un proyecto, facilitando el acceso a la información a un grupo amplio, atendiendo a las personas que muestren interés en temas particulares. Para justificar esta metodología de entrega de



información, el SEA se basa en la Guía de Actividades Presenciales del SEA con la Ciudadanía del año 2017. Al respecto se puede indicar:

- a) Esta Guía no se encontraba vigente al momento de realizarse las actividades presenciales en el año 2016 por lo que mal pudo servir para orientar y justificar una actuación administrativa anterior a su existencia.
- b) Sin perjuicio de ello, la referida Guía señala que la modalidad "Casa Abierta" es especialmente útil "para acomodarse a los distintos horarios de las personas. Su objetivo es acercar la información a la comunidad en lugares de uso cotidiano, por ejemplo, en una plaza, escuela o iglesia" (p. 56). Por un lado, según consta en el ya referido "Informe del Proceso de Participación Ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Terminal Marítimo GNL Talcahuano", todas las actividades de "Casa Abierta" se realizaron en Talcahuano, y la gran mayoría entre las 10:00 y 18:00 horas aproximadamente, es decir, en un horario preferentemente laboral, sin considerar los tiempos de desplazamiento entre las comunas de Penco y Talcahuano. Así, por ejemplo, una persona que habita en la comuna de Penco y que se encuentra sometida a un régimen laboral normal, difícilmente pudo concurrir a una actividad de casa abierta desarrollada en otra comuna y dentro del horario de trabajo.
- c) Por otro lado, puede inferirse que los lugares en los que se realizaron estas actividades en Talcahuano son de "uso cotidiano" para la comunidad que habita o realiza actividades en dicha comuna, dado su proximidad, cercanía y conocimiento. Sin embargo, no existe información en el expediente de evaluación ambiental que permita construir la misma inferencia respecto de las personas o comunidades que habitan en la comuna de Penco. Para estas personas no puede considerarse, *per se*, que estos lugares, ubicados en otra comuna, sean de uso cotidiano. De esta forma, no se cumplen los requerimientos mínimos de la metodología "Casa abierta" como mecanismo de entrega de información ambiental relevante a la comunidad.

**OCTOGÉSIMO SEXTO.** Que, no debe perderse de vista que la modalidad de "Casa abierta" busca *acercar la información a la comunidad*, por lo que, a juicio de este Tribunal, la cercanía y el uso cotidiano de los lugares de acceso público escogidos para la realización de las actividades en relación a los potenciales afectados por los impactos del proyecto, resulta fundamental para evaluar la idoneidad de la estrategia de participación ciudadana utilizada por el SEA. Al respecto y como se indicó anteriormente, no existe información en el expediente administrativo que permita entender que los lugares escogidos para la realización de las actividades presenciales de información sean efectivamente idóneos para acercar la información a las comunidades pertenecientes a la comuna de Penco, distante a aproximadamente 15 km de los lugares escogidos. Tampoco hay información para demostrar que los habitantes de esta comuna puedan acceder fácilmente a esos lugares, o al menos, en términos o condiciones de razonable igualdad respecto de los habitantes de Talcahuano. Por el contrario, los antecedentes muestran que las actividades se realizaron sin contemplar los tiempos de desplazamiento para llegar a los lugares en que se ejecutaron después del horario laboral.

**OCTOGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, constan en el expediente de evaluación ambiental las siguientes presentaciones efectuadas con el propósito de materializar actividades de participación ciudadana en la comuna de Penco:

- a) A fs. 5.963, consta el Ord. 00602, de 11 de julio de 2016, de la Municipalidad de Penco, recibido por el SEA el 19 de julio del mismo año, en la que indica que resultan aplicables los artículos 82 y siguientes del RSEIA, debiendo establecerse mecanismos de participación en relación a los habitantes de la comuna de Penco.
- b) A fs. 5.961 el SEA de la Región del Biobío, mediante Ord. N° 438, de 03 de agosto de 2016, contesta la referida solicitud, indicando que "(...) el área de emplazamiento del proyecto y de obras y actividades asociadas, se realizarán exclusivamente en la comuna de Talcahuano, donde se han programado las respectivas actividades de información a la

ciudadanía, y que las potenciales áreas de influencia sobre actividades asociadas que pudiera involucrar habitantes de vuestra comuna, están siendo debidamente evaluadas por órganos del Estado con competencias directas sobre los componentes ambientales asociadas a medio marino en cuestión (...) Asimismo, hago presente a Ud., no ha existido bajo ningún precepto (sic), la exclusión de la comunidad de penco (sic) en participar en el respectivo proceso de Participación Ciudadana (PAC), toda vez que el proceso se encuentra vigente y el plazo para presentar observaciones por cualquier persona natural o jurídica vence el 29 de agosto de 2016”.

- c) A fs. 7.226 consta la solicitud de “Coordinadora Pencolirquén”, de 25 de agosto de 2016, recibida por el SEA el 2 de septiembre del mismo año. En ella solicita la realización de PAC en Penco, Tomé y Lirquén, con el objetivo de tener mayor conocimiento del proyecto.
- d) Esta solicitud es contestada por el SEA mediante Carta N° 892, de 1 de diciembre de 2016, según consta a fs. 15.465. La autoridad administrativa explica que se realizaron seis actividades de información a la comunidad del área de influencia del proyecto, bajo la modalidad de “Casa Abierta” desde el 3 de junio de 2016 hasta el 29 de agosto de 2016. Agrega posteriormente: “otro aspecto son las actividades que se llevan a cabo durante el proceso de participación ciudadana, las cuales pueden consistir en, talleres y/o Casas Abiertas de participación ciudadana, las que se realizan en el área de influencia del proyecto, siendo para este organismo ambiental la comuna de Talcahuano el área de influencia correspondiente al medio humano, tal como se manifestó en el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (ICSARA) enviado al titular. En este sentido, la realización de las actividades de participación ciudadana en Penco y Tomé no serían pertinentes” (fs. 15.466).

**OCTOGÉSIMO OCTAVO.** Que, de los antecedentes recién señalados se desprende que el SEA durante toda la evaluación ambiental entendió que el área de influencia del medio humano quedaba limitado a la comuna de Talcahuano, por lo que consideró que las

actividades de PAC en Penco no serían pertinentes. Esto explica la negativa a realizar actividades PAC en la comuna de Penco, no obstante que la solicitud de la Municipalidad se efectuó estando todavía vigente el plazo de 60 días de la participación ciudadana y que el mismo titular reconoció a esta comuna como parte del área de influencia en su EIA. Este error no fue corregido en la etapa administrativa de la invalidación impropia; por el contrario, se entendió que las actividades informativas presenciales realizadas bajo la modalidad de "Casa Abierta" en la comuna de Talcahuano eran suficientes para cumplir adecuadamente el deber de información que tiene la autoridad administrativa para los habitantes de la comuna de Penco. Esta conclusión, tal como se indicó en el considerando Octogésimo sexto, no es compartida por este Tribunal. A lo anterior se debe agregar que tampoco se solicitó pronunciamiento a las municipalidades del área de influencia del proyecto acerca de cómo se relaciona éste con los planes de desarrollo comunal conforme expresamente lo dispone el art. 9 ter inciso final de la Ley N° 19.300.

**OCTOGÉSIMO NOVENO.** Que, atendido los antecedentes, no es posible afirmar que se haya dado íntegro cumplimiento a la participación ciudadana en los términos del art. 83 del RSEIA, por lo que esta alegación será acogida como se dirá en lo resolutivo.

**G. Si el proyecto sometido a evaluación se encuentra fraccionado.**

**NONAGÉSIMO.** Que, a fs. 11 las Reclamantes señalan que no se han evaluado las obras de conexión a la red de distribución, obras que se sitúan en la comuna de Penco, por lo que se habría generado un fraccionamiento del Proyecto. Esto se produciría al haberse dejado obras del proyecto fuera de la evaluación ambiental.

**NONAGÉSIMO PRIMERO.** Que, la Reclamada a fs. 114 y siguientes solicita el rechazo de esta alegación. En primer lugar, señala que el hecho de que las obras de conexión no sean parte del Proyecto no implica que exista un fraccionamiento, dado que no se cumplen los requisitos para ello. Arguye que el proyecto fue

sometido a evaluación por medio de un EIA, por lo que no ha existido la intención de evitar la evaluación o variar el instrumento. Añade que el fraccionamiento destinado a eludir el ingreso al SEIA se refiere a aquellos casos en que el titular de un proyecto evita el ingreso al SEIA para soslayar su evaluación ambiental y la correspondiente autorización de funcionamiento que es la RCA (fs. 146). En segundo término, agrega que el fraccionamiento debe ser determinado por la SMA en la esfera de sus atribuciones de fiscalización y sanción (fs. 146 a 149). Por último, a fs. 150 se indica que para que exista fraccionamiento es necesario que existan dos o más proyectos, los cuales no han sido ingresados al SEIA, o lo están haciendo por la vía incorrecta.

**NONAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, este Tribunal en causa R-78-2018, señaló que de la lectura del art. 11 bis de la Ley N° 19.300, no es posible cuestionar que efectivamente la SMA ostenta de forma exclusiva y excluyente la potestad para determinar la infracción a esta norma y sancionar a los titulares que han fraccionado los proyectos, como también requerirlos para que ingresen al SEIA, previo informe del SEA (art. 3 letra k) LOSMA). Sin embargo, del conjunto de potestades atribuidas a la SMA en materia de fraccionamiento, no se deriva correlativamente la pasividad del SEA para verificar si un proyecto se encuentra fraccionado en el contexto de la evaluación ambiental. Tal obligación deriva del art. 2 letra j) de la Ley N° 19.300, en cuanto el SEIA tiene un rol eminentemente preventivo y una doble finalidad; por una parte, detecta, predice y evalúa, en todas las etapas, los impactos o riesgos de los proyectos o actividades, con el propósito de evitar, disminuir, reparar o compensar alteraciones significativas en el medio ambiente; y, por otra, verifica que el proyecto o actividad, como los impactos y riesgos asociados a éste, se ajusten a las normas vigentes. Esto explica los arts. 16 inciso 4° y 19 inciso 3° de la Ley N° 19300. La primera de estas disposiciones señala que el EIA «será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental», y la segunda, que la DIA será rechazada «cuando no se acredite el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable». De lo anterior se deriva que el SEA, como administrador del SEIA, y en

el contexto de la evaluación, debe verificar si el proyecto o actividad cumple con la normativa ambiental aplicable, dentro de la cual se encuentra la obligación de todo proponente de no fraccionarlos.

**NONAGÉSIMO TERCERO.** Que, en este sentido, a juicio del Tribunal también existe un control preventivo de la obligación de no fraccionar los proyectos que corresponde exclusivamente al SEA, y que opera cuando la finalidad u objetivo del fraccionamiento aún no se produce, es decir, cuando el primer proyecto no se evaluó -pues considerado por sí sólo no requiere ingreso- y posteriormente se somete a evaluación un segundo proyecto para su complementación o modificación. En este caso, el fraccionamiento no constituye una infracción que pueda ser sancionada por la SMA. En consecuencia, la alegación de la Reclamada será rechazada pues el SEA debe tener un rol activo en detectar si el proyecto sometido a evaluación se encuentra fraccionado.

**NONAGÉSIMO CUARTO.** Que, atendido lo razonado, el Tribunal determinará si el proyecto sometido a evaluación ambiental ha sido fraccionado por el titular. Sobre el particular hay que señalar que no es efectivo que el fraccionamiento solo se produzca cuando el proponente divide un proyecto o actividad en dos o más proyectos. Este también se produce cuando el titular separa alguna parte, obra o acción con el objeto de evitar la evaluación ambiental o modificar el instrumento de evaluación. Las modalidades de fraccionamiento, sin ser exhaustivos, pueden ser varias: a) El titular divide su proyecto en dos o más diferentes con el propósito de evitar la evaluación de todo o parte del proyecto, o de alguna de sus etapas; b) El titular divide su proyecto en dos o más diferentes con el propósito de variar el instrumento de evaluación de todo o parte del proyecto, o de alguna de sus etapas; c) El titular divide su proyecto, dejando fuera alguna acción, parte, obra con el propósito de evitar la evaluación de todo o parte del proyecto, o de alguna de sus etapas; d) El titular divide su proyecto, dejando fuera alguna acción, parte, obra o etapa con el propósito de variar el

instrumento de evaluación de todo o parte del proyecto, o de alguna de sus etapas.

**NONAGÉSIMO QUINTO.** Que, en todos los casos descritos es necesario que el Proyecto sea uno solo; esto es, que exista una unidad funcional entre todas las partes, obras o acciones, las que estarán destinadas a cumplir un mismo propósito económico o productivo, pero el titular decide dividirlo para evitar o modificar el instrumento de la evaluación. De esta forma, las acciones u obras que se decide postergar, en realidad no constituyen un proyecto nuevo o complementario, o una modificación del proyecto anterior, sino que forman parte del proyecto original, cuya división fue realizada para evitar o cambiar el instrumento de evaluación.

**NONAGÉSIMO SEXTO.** Que, el fraccionamiento denunciado se configuraría entre el Terminal GNL y las obras de conexión a la red de distribución de gas. Para determinar si existió fraccionamiento se deben considerar los siguientes antecedentes:

- a) El Proyecto consiste en la instalación y operación de un Terminal Marítimo del tipo isla near-shore en el cual atracará regularmente la unidad de transporte de GNL y donde también se encontrará permanentemente amarrada la Balsa de Almacenamiento y Regasificación de GNL. Este Terminal Marítimo será capaz de recibir, almacenar y regasificar Gas Natural Licuado, generando Gas Natural, el que será transportado a tierra mediante un gasoducto que se conectará al sistema de transporte y distribución de Gas Natural. El Terminal Marítimo GNL Talcahuano será el primer Terminal Carbono Neutro en su tipo (fs. 27.378-27.379).
- b) El objetivo del Proyecto consiste en poner al servicio de la Región del Biobío un suministro seguro y constante de Gas Natural, mediante la instalación y operación de un Terminal Marítimo que se ubicará en la Bahía de Concepción y que permitirá descargar, almacenar y regasificar GNL, abasteciendo así a consumidores residenciales, comerciales e industriales de la región (fs. 27.379).
- c) El Terminal Marítimo se encontrará a aproximadamente 3,7 kilómetros de distancia de la línea de costa del sector Isla

de Los Reyes, donde se encuentran las instalaciones existentes de la red de distribución de GN, a aproximadamente 120 metros de la costa (fs. 27.387).

- d) En el punto 2.4. del ICSARA 1, el SEA solicita al titular aclarar lo siguiente: "De acuerdo a la descripción del proyecto, éste termina en la estación de medición que está alrededor de 60 metros del punto de conexión con el gasoducto existente. En este sentido, se solicita aclarar por qué el proyecto no considera dicho tramo hasta el gasoducto, y si existe la factibilidad de conexión que haría viable el proyecto. Del análisis de los antecedentes presentados, no ha sido posible conocer las características del trazado terrestre que conecta la "Unidad de Medición Terrestre" con la "Red de Distribución Existente". Se requiere la precisión de la instalación de faenas de las obras y si existen construcciones definitivas proyectadas en esta área. Asimismo deberá informar sobre las posibles diferencias de presiones en el punto de conexión" (fs. 5.939).
- e) El titular en la Adenda 1, responde lo siguiente: "El Proyecto "Terminal Marítimo GNL Talcahuano" llega hasta la Unidad de Medición Terrestre, punto desde el cual se solicitará la ejecución del tramo restante al propietario del Gasoducto del Pacífico. La forma de resolver la conexión y los parámetros operativos definitivos se definirá en conjunto con Gasoducto del Pacífico en posteriores etapas de ingeniería, con objeto de contar con una conexión segura y confiable" (fs. 20.719). Agrega posteriormente: "Cabe destacar que el Proyecto cuenta con factibilidad de conexión emitida por Gasoducto del Pacífico S.A., la cual se adjunta en el Anexo 2.4 A de la presente Adenda. Este certificado indica que es factible para Gasoducto del Pacífico S.A gestionar permisos de construcción, realizar la construcción, tramitar servidumbres y gestionar autorizaciones ministeriales" (fs. 20.719).

**NONAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, se puede apreciar que la conexión entre la Unidad de Medición Terrestre y la red de distribución de GAS GNL, no la realizará el titular del Proyecto materia de esta evaluación, pues se pedirá a la empresa distribuidora la



ejecución del tramo restante. Por ello, no se advierte que pueda existir fraccionamiento, dado que el titular no ha dejado de someter a evaluación ambiental alguna parte, acción u obra de su proyecto como tampoco se ha eludido el ingreso al SEIA. En rigor, el diseño y construcción del gasoducto que conecta la UMT con el sistema de distribución de gas natural corresponde a otro proyecto, que, de conformidad al art. 10 letra j) de la Ley N° 19.300 y art. 3 letra j) RSEIA, debe ser sometido a evaluación ambiental en su oportunidad.

**NONAGÉSIMO OCTAVO.** Que, además se puede concluir que el gasoducto, que se emplaza en una zona terrestre, no incide en los componentes ambientales que motivaron el ingreso del proyecto por EIA como fue la afectación del medio marino (fs. 30.145), por lo que su eventual evaluación por medio de una DIA no importa una modificación de la vía de ingreso. Ahora bien, si este nuevo proyecto genera efectos del art. 11 de la Ley N° 19.300, deberá ser evaluado por EIA caso en el cual tampoco habrá existido elusión al no variar el instrumento de evaluación. En todo caso, en ambas situaciones, deberán siempre evaluarse los impactos sinérgicos y acumulativos, no existiendo, en consecuencia, detrimento a la evaluación ambiental.

**NONAGÉSIMO NOVENO.** Que, por tales motivaciones, esta alegación de las Reclamantes será desechada.

**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en los arts. 17 N°8, 18 N°7, 20, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300; art. 53 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 alegación relativa a la aplicación de la norma de clausura del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 en los

términos planteados por el Servicio de Evaluación Ambiental en su informe de fs. 106.

**II. Rechazar** la alegación relativa a la falta de legitimación activa de los reclamantes formulada por el Servicio de Evaluación Ambiental en su informe de fs. 106 y por el tercero independiente en su escrito de fs. 20.586.

**III. Acoger la reclamación** de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, y en consecuencia, se declara que se anula la Res. Ex. N° 210, de 12 de noviembre de 2019, dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío, así como también, se anula la Res. Ex. N° 204, de 2 de agosto de 2017, de la misma Comisión, que calificó ambientalmente favorable el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "Terminal Marítimo GNL Talcahuano".

**IV. No condenar en costas** a la Reclamada, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R-1-2020**

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 el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.

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

En Valdivia, veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, se anunció por el Estado Diario.