

Causa R-1-2020 “Asociación Gremial Cámara de Comercio de Penco y otra con Comisión de Evaluación Ambiental del Biobío”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Asociación Gremial Cámara de Comercio de Penco
- Unión Comunal del Adulto Mayor de Penco

Reclamada:

- Comisión de Evaluación Ambiental Región del Biobío [COEVA]

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

Las Reclamantes impugnaron la Resolución Exenta N°210 (resolución reclamada), de fecha 12 de noviembre de 2019, dictada por la COEVA, la que rechazó la solicitud de invalidación administrativa interpuesta por aquellas en contra del permiso ambiental del proyecto “Terminal Marítimo GNL Talcahuano” (Proyecto), el que pretende emplazarse en la comuna de Talcahuano, Región del Biobío.

Las Reclamantes sostuvieron que, la presentación de su solicitud de invalidación -sede administrativa- fue realizada el día 5 de octubre de 2017, resolviéndose el día 12 de noviembre del año 2019 y que el día 28 del mismo mes se les notificó la decisión que la rechaza. Configurándose, según ellos, en una decisión ilegítima por haber configurado una tardanza inexcusable, esto acorde al artículo 53 inciso 1° de la Ley N° 19.880.

Dicen que, debería reconocerse el silencio administrativo positivo, por no haberse resuelto oportunamente la solicitud de invalidación, por lo que, conforme al artículo 64 de la Ley 19.880, se habría accedido a la solicitud.

Añaden que, de acuerdo a lo resuelto por la Corte Suprema procedería el decaimiento del acto administrativo por los mismos hechos descritos en el punto anterior.

Aseguran que, el área de influencia del gasoducto se encontraría dentro de la comuna de Penco, por esto habrían solicitado apertura del proceso PAC, pero

no habrían obtenido respuesta satisfactoria por parte de la autoridad ambiental.

Finalmente aseguran que, existirían efectos sinérgicos no evaluados en el proyecto, y acusaron falta de información para descartar los efectos del artículo 11 de la Ley 19.300.

La COEVA sostuvo 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 consideración tendría por fin evitar duplicidad y contradicción de decisiones; y de otra forma se estaría desincentivando la participación ciudadana, por lo que sería más conveniente no participar en la PAC y reclamar en un plazo más extenso, en atención al plazo de 2 años que tiene la administración para invalidar.

Señaló que, las Reclamantes carecerían de interés y por tanto de legitimación activa para poder solicitar la invalidación, ya que, no habrían explicado los intereses individuales o colectivos que se podrían ver afectados.

Agregó que, dieron respuesta a las misivas de las Reclamantes solicitando apertura del PAC en Penco y afirman que habrían respondido señalando que se encontraba vigente el plazo para realizar observaciones, conforme al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin embargo, los Reclamantes no habrían formulado observaciones ciudadanas en tiempo y forma.

Respecto al silencio positivo alegado por las Reclamantes, dice que la norma legal referida por estos, es solo un plazo de caducidad y aplicable para anular un acto, además que el no resolver la solicitud en un plazo de dos años, no conlleva ilegalidad, por ser este un plazo no fatal.

Respecto al decaimiento del acto administrativo, señaló que es improcedente y que no se verifica en los hechos ninguna circunstancia sobreviniente que conlleve privar al acto de los efectos. Además de decir que el decaimiento del acto administrativo no se contempla en la Ley, sino que emana de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Sostuvo que, el área de influencia del proyecto fue correctamente determinado y que las principales obras físicas se emplazarían en el territorio de la comuna de Talcahuano, y no en la comuna de Penco.

Señaló que, las afirmaciones de no haber existido evaluación de los impactos en Penco sería una afirmación infundada, puesto que se evaluaron correctamente las emisiones atmosféricas y de ruido conforme se presenta en un mapa de isoconcentración.

Respecto al fraccionamiento del proyecto, señaló que corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente determinar la hipótesis, requerir el ingreso adecuado al SEIA y aplicar sanciones al respecto; sin embargo, deja en claro que el proyecto no eludió el SEIA, puesto que ingresó por EIA, instrumento el cual es muy exigente ambientalmente.

Por lo anterior, solicitó se rechazara íntegramente la impugnación judicial, y se declarara que la resolución reclamada fue dictada conforme a derecho.

En la sentencia, el Tribunal acogió la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Aplicación de la norma de clausura del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600.
- ii. Si las Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA de Proyecto.
- iii. Si resulta procedente el decaimiento del procedimiento administrativo que originó la invalidación.
- iv. Si resultaba procedente el silencio positivo.
- v. Si el área de influencia y línea de base del proyecto fueron correctamente determinadas.
- vi. Si el proceso de participación ciudadana se ajustó a derecho pese a excluirse a la comuna de Penco.
- vii. Si el proyecto sometido a evaluación se encuentra fraccionado.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

a) Aplicación de la norma de clausura del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600

- i. Que, se decide rechazar el argumento de la COEVA de excluir la invalidación impropia por aplicación del inciso final del art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600, esto dado que la referida prohibición del ejercicio de la potestad invalidatoria no puede interpretarse en el sentido de excluir la invalidación del recurso, cuando en el procedimiento de evaluación exista etapa de PAC y se hayan formulado observaciones. Además, ambas vías de impugnación no son excluyentes entre sí, por lo que en los casos en que exista PAC, que se hayan realizado observaciones e interpuesto recursos administrativos y jurisdiccionales, aún será posible presentar recurso de invalidación impropia.

b) Si las Reclamantes tienen legitimación activa para solicitar la invalidación de la RCA del Proyecto

ii. Que, las Reclamantes (es decir ambas organizaciones comunitarias) invocan un interés ambiental y de participación en el PAC respecto de un Proyecto que entienden produce efectos ambientales en la comuna en que realizan sus actividades. Por lo tanto, sí poseen un derecho e interés ambiental suficiente para promover la invalidación

c) Si resulta procedente el decaimiento del procedimiento administrativo de invalidación

iii. Que, efectivamente desde la presentación de la solicitud de invalidación hasta la dictación del acto reclamado transcurrió con creces más de lo establecido para emitir la decisión final, sin embargo, la consecuencia del incumplimiento del plazo, no es la pérdida de la potestad para resolver, si no, la posibilidad de activar el silencio administrativo conforme a los artículos 64 y 65 de la Ley N° 19.880. Sin perjuicio de las posibles responsabilidades administrativas que podrían incurrir los funcionarios, la demora no produce la caducidad, ni el decaimiento de la etapa administrativa de la invalidación.

d) Si resultaba procedente el silencio positivo

iv. Que, para que proceda silencio positivo de acuerdo al artículo 64 de la Ley N° 19.880 deben darse 3 requisitos, los cuales son: 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 él, B) que el interesado denuncie el incumplimiento ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriendo una decisión de su solicitud, y, C) que la autoridad encargada de resolver, no lo haga en 5 días desde la recepción de la denuncia. Por estas consideraciones, y debido a que las Reclamantes no realizaron este procedimiento, el Tribunal señaló que no se ha cumplido lo requerido. Finalmente, a pesar de que se estimara procedente el silencio, éste operaría en silencio negativo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 65 de la Ley ya mencionada.

e) Si el área de influencia y línea de base del Proyecto fueron correctamente determinadas

v. Que, se realizó un análisis separado respecto al área de influencia, en relación a las emisiones atmosféricas, ruido, paisaje y medio ambiente. Respecto al primero, señala que con anterioridad, el aire de la comuna de Penco se encontraba deteriorado por superación y latencia de las normas primarias de calidad ambiental, y determina que por muy residuales que sean los aportes contaminantes del Proyecto, contribuyen de forma acumulativa y progresiva al deterioro de la calidad del aire, por lo que no se encuentra debidamente justificada la inclusión de la comuna de Talcahuano como única incluida en el área de influencia; respecto al ruido, de acuerdo a unos receptores utilizados para evaluar la emisión de ruidos, no se detectó afectación sobre los receptores ubicados en Penco, sin embargo, en el capítulo 2 del EIA se agregó una figura que representa la propagación de ruido en las áreas de

influencia, y según esto, sí corresponde a parte de la comuna de Penco; el Tribunal finaliza concluyendo que, si bien, el ruido en la comuna no generará una alteración significativa, no significa que no generará impacto; en cuanto al área de influencia del componente paisaje, en la comuna de Penco, se establece que desde los miradores, el Proyecto es visible a una distancia superior a los 3,5 km por lo que no generaría impactos en el paisaje, lo que permite descartar el carácter significativo de los efectos ambientales, pero no obsta la alteración al medio ambiente, por lo que se concluye que la comuna de Penco sí se incluye dentro del área de influencia; finalmente el Tribunal se refiere a el área de influencia para medio humano y señala que no se generarán impactos significativos, pero no obsta la existencia de impactos no significativos, a causa de que se intervendrán rutas de navegación que unen las caletas de Penco, Talcahuano y Tomé. Finalmente, la autoridad administrativa ha centrado su análisis en la intensidad de la afectación a la normativa ambiental, lo que genera una exclusión de efectos ambientales significativos, pero, en caso alguno, permite descartar la existencia de impactos no significativos.

- f) Si el proceso de participación ciudadana se ajustó a derecho por excluir a la comuna de Penco**
- vi. Que, el proceso de participación ciudadana no se ajustó a derecho, debido a que se excluyó la comuna de Penco, considerando que las actividades presenciales del periodo PAC se realizaron solo en la comuna de Talcahuano, utilizando la modalidad “casa abierta”, modalidad que busca permitir informar a un grupo amplio de personas, sin embargo, no se tomó en consideración a los habitantes de la comuna de Penco, en aspectos como, el horario en que se realizaban, siendo este, un horario preferentemente laboral (entre las 10:00 y 18:00 hrs.) que no permitía asistir a gran parte de la población, los tiempos de desplazamiento entre las comunas de Penco y Talcahuano tampoco se consideró, entre otros. Por lo que, no es posible afirmar que la autoridad ambiental haya dado íntegro cumplimiento a la participación ciudadana en los términos del art. 83 del RSEIA.
- g) Si el Proyecto sometido a evaluación se encuentra fraccionado**
- vii. Que, la alegación de la COEVA, al señalar que ella no posee competencia respecto al fraccionamiento del proyecto, es errada, puesto que este organismo, posee un control preventivo de la obligación de no fraccionar los proyectos cuando la finalidad u objetivo del fraccionamiento aún no se produce. Respecto a si respecto del Proyecto se generó fraccionamiento, esta hipótesis no se configuró, puesto 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 la evaluación -en comento-, pues se pedirá a la empresa distribuidora la ejecución del tramo restante.

Considerando lo expuesto, el Tribunal Ambiental decidió acoger parcialmente la reclamación judicial, y, en consecuencia, dispuso anular tanto la resolución reclamada como el permiso ambiental del Proyecto.

V. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°8, 18 N°7, 20, 27, 29, 30 y 47]

[Ley N° 19.300](#) [art. 4, 9, 10, 11, 12, 16, 20, 28, 29, 30, 31 y 81]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 2, 3 letra j), 5 letra a), 9, 83 y 90]

VI. Palabras claves

Observaciones ciudadanas, área de influencia, vicio del procedimiento, decaimiento del acto administrativo, silencio administrativo, fraccionamiento de proyecto, proceso de participación ciudadana, legitimación activa, componente atmosférico, contaminación acústica, componente paisaje, componente medio humano.