

Causa R-5-2021 “Ilustre Municipalidad de Pucón y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de La Araucanía”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Ilustre Municipalidad de Pucón
- Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Pucón
- Sra. Evelyn Silva Quiñeñir
- Sra. Adriana Sanhueza Molina
- Sra. Mónica Pinaud Mendoza
- Sr. Julio Insunza San Martín
- Sr. Natalio Martínez Soto
- Sr. Juan Gallardo Navarro
- Sr. Cristián Hernández Schmidt

Reclamado:

- Comisión de Evaluación Ambiental Región de La Araucanía [COEVA]

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

Mediante la R.E N°12 (RCA), de 10 de marzo de 2020, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de La Araucanía (COEVA) calificó ambientalmente favorable la DIA del proyecto “Condominio Alta Vista Pucón II” (Proyecto), cuyo titular es la Inmobiliaria Alta Vista Pucón SpA (Titular).

En contra de la RCA del Proyecto, la Municipalidad de Pucón, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Pucón, Sra. Evelyn Silva Quiñeñir, Sra. Adriana Sanhueza Molina, Sra. Mónica Pinaud, Mendoza, Sr. Julio Insunza San Martín, Sr. Natalio Martínez Soto, Sr. Juan Gallardo Navarro y el Sr. Cristián Hernández Schmidt (Reclamantes), interpusieron una solicitud de invalidación administrativa, conforme al art.53 de la Ley N°19.880); dicha solicitud de invalidación fue rechazada por la COEVA, mediante la R.E N°2 (Resolución Reclamada), de fecha 3 de marzo de 2021.

Los Reclamantes impugnaron judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, contarían con legitimación activa y la calidad de interesados en el procedimiento de invalidación, sin embargo, la Resolución

Reclamada desconoció ilegalmente lo anterior, y sin considerar que serían directamente afectados por el Proyecto.

Señalaron que, el Titular no habría proporcionada información relevante y esencial durante la evaluación ambiental del Proyecto, lo que habría impedido evaluar y descartar debidamente afectaciones sobre el recurso hídrico, flora, vegetación, fauna, valor paisajístico y turístico, impactos del ruido como riesgo para la salud de las personas, entre otras materias.

Sostuvieron que, existiría incompatibilidad del Proyecto con la Estrategia Regional de Desarrollo de La Araucanía (ERD) y el Plan de Desarrollo Turístico Comunal (PLADETUR).

Alegaron que, existiría fraccionamiento del Proyecto con otro proyecto inmobiliario denominado "Alta Vista Pucón I", atendido que ambos no solo tienen el mismo Titular y diseño, sino que, habrían sido planificados como un conjunto y presentados a evaluación ambiental de forma separada con el único objetivo de evadir la íntegra evaluación de sus impactos ambientales; agregó que, ambos proyectos se emplazan en el mismo bosque nativo urbano, en el que no hay más proyectos en evaluación que estos y que dan lugar a la misma calle de acceso, que serviría casi exclusivamente a quienes desean llegar al conjunto Alta Vista Pucón.

Sostuvieron que, al carecer la evaluación ambiental de información relevante y esencial para descartar los impactos significativos del art. 11 de la Ley N°19.300, el Proyecto debió rechazarse y, además, debió ingresar por vía de un EIA.

Considerando lo anterior, solicitaron se dejara sin efecto la Resolución Reclamada, y se invalidara la RCA del Proyecto

La COEVA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, la Municipalidad de Pucón carecería de legitimación activa para interponer reclamaciones en sede administrativa y judicial, atendido que sus atribuciones en el contexto del SEIA, se traducen en emitir su pronunciamiento sobre la compatibilidad territorial del proyecto respectivo; respecto de los demás Reclamantes, las alegaciones de estos habrían sido genéricas y carentes de sustento científico y jurídico, por lo que no habrían justificado ni acreditado su interés real, efectivo y concreto en el procedimiento administrativo.

Sostuvo que, durante la evaluación ambiental del Proyecto, el Titular habría subsanado las deficiencias metodológicas y sustantivas respecto de la información técnica del Proyecto, ajustándose a las exigencias y recomendaciones realizadas por los diversos OAECA; considerando lo anterior, la información aportada por aquel habría sido suficiente y útil para descartar todos los impactos significativos del art. 11 de la Ley N°19.300.

Señaló que, en cuanto a la relación del Proyecto con la ERD y el PLADETUR, estos instrumentos no serían vinculantes, y no formarían parte de la normativa ambiental aplicable, razón por la cual se exige un análisis de relación, pero no de compatibilidad.

Indicó que, respecto al fraccionamiento del Proyecto con el otro proyecto inmobiliario “Alta Vista Pucón I”, el SEA carecería de facultades para verificar la existencia del fraccionamiento, correspondiendo dicha potestad en forma exclusiva a la SMA, organismo que puede fiscalizar esta infracción y eventualmente imponer las sanciones establecidas en la normativa ambiental. Agregó que, el proyecto “Alta Vista Pucón I” fue objeto de una consulta de pertinencia ante el SEA, organismo que concluyó que dicho proyecto no tenía la obligación de someterse al SEIA.

Por su parte, el Titular reiteró y complementó argumentos similares a los formulados por la COEVA; además, señaló que, se configuraría la desviación procesal atendido que los Reclamantes habrían incorporado nuevas alegaciones y argumentos en la reclamación judicial, respecto de ciertas materias e ilegalidades que no se habrían planteado al interponer la solicitud de invalidación administrativa.

3. Controversias.

- i. Si los Reclamantes tendría legitimación activa en sede administrativa y judicial;
- ii. Si se configuraría la desviación procesal alegada por el Titular;
- iii. Si existiría fraccionamiento con el proyecto “Alta Vista Pucón I”;
- iv. Si durante la evaluación ambiental del Proyecto, se habría proporcionado por el Titular información relevante y esencial;
- v. Si existiría incompatibilidad del Proyecto con la ERD y el PLADETUR.
- vi. Si la falta de información relevante y esencial para descartar los impactos significativos del art. 11 de la Ley N°19.300, conllevaría el rechazo del Proyecto y su ingreso por vía de un EIA.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- a) Respecto a la legitimación activa de los Reclamantes en sede administrativa y judicial
 - i. Que, en general, en sede administrativa, la legitimación activa debe sustentarse en alguna de las hipótesis establecidas en el art. 21 de la Ley N°19.880, es decir, debe existir un vínculo entre el acto administrativo impugnado y los derechos e intereses, individuales o colectivos, de que es titular o promueve el solicitante en su calidad de grupo intermedio.

- ii. Que, respecto a la Unión Comunal de Junta de Vecinos, considerando lo establecido en las Leyes N°19.418 y N°20.500, aquella tiene atribuciones vinculadas con la protección del medio ambiente, en la medida que incidan en el desarrollo de la comunidad, o en los intereses y/o derechos de los vecinos; atendido lo anterior, aquella organización puede ser considerada interesada en el procedimiento si es que el acto administrativo puede repercutir en los componentes ambientales de la comuna respectiva.
- iii. Que, los Reclamantes argumentan que, el Proyecto autorizado es susceptible de producir diversos impactos ambientales negativos en la comuna de Pucón, por ende, corresponde reconocer a la organización comunal un interés de naturaleza colectiva al interponer la solicitud de invalidación en la medida que se puede perjudicar el bienestar de los vecinos. En suma, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Pucón posee legitimación activa para interponer la invalidación según el art. 17 N°8 de la Ley N°20.600.
- iv. Que, respecto de las personas naturales Reclamantes, al interponer la solicitud de invalidación, no justificaron ni identificaron el interés que les permite dar inicio al procedimiento administrativo de invalidación, así como tampoco especificaron o señalaron la forma en que el acto administrativo los afecta; en este orden, las personas naturales Reclamantes no profundizaron respecto a las actividades específicas que serían perjudicadas o afectadas por la construcción y operación del Proyecto, así como tampoco respecto a la periodicidad, lugar concreto y la significancia de las mismas.
- v. Que, respecto a la Municipalidad de Pucón, cabe tener presente el criterio asentado por la Excma. Corte Suprema a dictar de la sentencia dictada en causa Rol N°12.802-2018, de 30 de mayo de 2019, en la que reconoce legitimación activa a un Municipio para efectos de impugnar una RCA por indebida consideración de las observaciones realizadas durante la etapa de participación ciudadana del proyecto respectivo.
- vi. Que, la legitimación activa de la Municipalidad de Pucón se sustenta en las funciones genéricas conferidas por el legislador, en particular, respecto a la protección del medio ambiente de la comuna respectiva. En este orden, el Proyecto puede producir efectos ambientales nocivos que pueden afectar las funciones del Municipio relacionadas -entre otras materias- con la protección del medio ambiente, por lo que es posible reconocer al ente municipal un interés en promover la invalidación del acto administrativo que autoriza la ejecución del Proyecto. A mayor

abundamiento, este criterio ya ha sido manifestado en otras 2 sentencias del Tercer Tribunal Ambiental (causas Rol N°R-36-2020 y N°R-29-2020).

b) Respecto a la desviación procesal alegada por el Titular

- vii. Que, en general, no corresponde aplicar una interpretación restrictiva en cuanto a la figura de la desviación procesal, porque si así se hiciera, no se otorgaría la debida tutela judicial que exige el ordenamiento jurídico. En concreto, no cualquier tipo de diferencia entre las alegaciones invocadas en sede administrativo y judicial constituyen desviación procesal; solo se configurará la desviación procesal cuando no exista ningún tipo de vínculo o relación entre los argumentos formulados en sede administrativa y judicial. En este orden, no existe desviación procesal cuando la impugnación judicial se sustenta sobre la respuesta otorgada por la autoridad ambiental respecto al recurso administrativo previo, así como tampoco cuando en sede judicial se agregan o complementan alegaciones que tienen relación con las respuestas otorgadas por la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la reclamación administrativa.
- viii. Que, en particular, no se configuró la desviación procesal en las materias o aspectos alegados por el Titular, por cuanto en sede judicial los Reclamantes no plantearon alegaciones o vicios nuevos -no formulados en sede administrativa-, sino que profundizaron o especificaron respecto a materias que sí fueron planteadas al interponer la solicitud de invalidación administrativa, y cuyo mayor detalle se sustenta en la respuesta otorgada por la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la solicitud de invalidación administrativa; esta ausencia de desviación procesal se presentó respecto de diversas materias, entre ellas, el impacto sobre el estero sin nombre, impactos sobre flora, impacto sobre fauna, fraccionamiento de proyectos, e ingreso del Proyecto por vía de un EIA.

c) Respecto al fraccionamiento con el proyecto "Alta Vista Pucón I"

- ix. Que, en general, para determinar si hubo o no fraccionamiento, resulta esencial dilucidar si el proyecto "Alta Vista Pucón I", debía o no ingresar al SEIA al momento de su ejecución. En caso de concluir que dicho proyecto no debía ingresar al SEIA, por más que exista la unidad de proyecto, no se configura la actuación ilegal. En este orden, existirá fraccionamiento cuando el Titular divide un proyecto en dos o más, separa alguna parte, obra o acción, con el objeto de evitar la evaluación ambiental de todo o parte, o modificar el instrumento de evaluación. En todas las hipótesis de fraccionamiento, 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 separación fue realizada para

eludir o cambiar el instrumento de evaluación, u omitir la evaluación de algunas partes, obras y acciones. Lo anterior, influye notoriamente en los tipos e intensidad de los impactos, y riesgos ambientales.

- x. Que, de acuerdo a los antecedentes que obran en el procedimiento administrativo, se concluye que, el Proyecto impugnado en realidad forma parte de otro proyecto de mayor envergadura que incluye la construcción de tres condominios (de edificios). Esta conclusión tiene sustentó principalmente en lo que se expondrá a continuación.
- xi. Que, el Proyecto (Alta Vista Pucón II) y el proyecto "Alta Vista Pucón I" sí tienen una relación física considerando que son adyacentes, es decir, se encuentra próximos y comparten una obra en común -calle-, que les sirve de acceso y la señalética ubicada en el camino público. Además, la propia DIA indica que se trata de un solo proyecto.
- xii. Que, ambos proyectos tienen el mismo Titular -empresa inmobiliaria-, por lo que este puede planificar la ejecución de las obras, gozando del control sobre todas las acciones y obras.
- xiii. Que, los proyectos aludidos son adyacentes, al estar separados solamente por una calle, la que fue construida para otorgar acceso al proyecto "Alta Vista Pucón I", y que ahora se pretende aprovechar para el uso del Proyecto reclamado en autos.
- xiv. Que, existen diversos antecedentes que, permiten inferir que el Titular mientras ejecutaba el proyecto "Alta Vista Pucón I", ya tenía previsto la ejecución del Proyecto de autos, aspecto que refuerza la unidad entre dichos proyectos y la intención del Titular de materializarlo sucesivamente. A título meramente ejemplar, lo anterior se demuestra atendido que, el Titular mientras terminaba la tramitación y construcción del primer condominio, ya había adquirido los terrenos para la construcción del segundo condominio, o al menos estaba realizando las gestiones para aquello.
- xv. Que, al estar adyacentes o muy cercanos -emplazamiento de los proyectos-, los impactos de ambos proyectos recaerán muy probablemente sobre el mismo entorno, cuya evaluación y análisis no se realizó, considerando la falta de descripción del Titular respecto a las obras asociadas a los 2 proyectos, lo que impidió a la autoridad ambiental analizar la existencia de impactos acumulativos o sinérgicos.
- xvi. Que, la autoridad sectorial, al pronunciarse sobre el EISTU, solicitó al Titular incorporar los impactos ambientales de ambos proyectos inmobiliarios, atendido que comparten la misma vía común -Calle 4-, requerimiento o solicitud que no fue cumplida íntegramente por el Titular.

- xvii. Que, por otra parte, si bien el proyecto “Alta Vista Pucón I” fue objeto de una consulta de pertinencia ante la autoridad ambiental, la conclusión o determinación de dicho organismo resulta ser injustificada e ilegal, considerando que estimó improcedente exigir el ingreso de dicho proyecto al SEIA, en circunstancias que sí se configuraban los presupuestos necesarios para aquello.
- xviii. Que, la autoridad ambiental -año 2017- determinó que el proyecto “Alta Vista Pucón I” se emplazaba en un área regulada dentro de un instrumento de planificación ambiental (IPT), el que debía ser considerado evaluado estratégicamente, a la luz del art. 2° transitorio del RSEIA.
- xix. Que, tal conclusión es injustificada e ilegal, por cuanto el Plan Regulador Comunal de Pucón (PRC) entró en vigencia el 6 de mayo de 1994 - posterior a la entrada en vigencia de la Ley N°19.300-, por tanto, no se ajusta a las hipótesis del art. 2° transitorio del RSEIA, es decir, si bien el proyecto aludido se ubica dentro de una zona regulada por un IPT, este no fue objeto ni puede ser considerado como parte de una evaluación ambiental estratégica, lo que conlleva a que aquel se ajuste a la hipótesis del art. 3 literal g.1.1) del RSEIA, y por tanto, el SEA debió concluir que el Titular de aquel sí estaba obligado ingresar al SEIA. Sumado a lo anterior, el proyecto referido es de carácter habitacional -según la norma aludida-, al contemplar obras de edificación y/o urbanización cuyo destino implica una cantidad de 80 o más viviendas.
- xx. Que, si bien la SMA tiene la potestad exclusiva para determinar el fraccionamiento de proyectos y efectuar el requerimiento de ingreso al SEIA -previo informe del SEA-, esto no implica que la autoridad ambiental deba tener un rol pasivo respecto a la materia aludida; en otras palabras, durante la evaluación ambiental, el SEA sí tiene facultades para verificar si un proyecto se encuentra fraccionado, y así ocurriere, cuenta con atribuciones para rechazar el proyecto respectivo, por incumplimiento a la normativa ambiental aplicable. En este orden, la determinación del fraccionamiento por parte del SEA no deriva del art. 11 bis de la Ley N°19.300, sino que de su deber de verificar que los proyectos y sus impactos ambientales se ajustan a la normativa ambiental, en todas sus etapas, dentro de ellas, la descripción de todas las partes, obras y acciones, máxime si el fraccionamiento impide valorar adecuada e íntegramente los impactos que generan los proyectos o actividades.
- xxi. Que, el SEA no estuvo en condiciones de realizar un análisis exhaustivo de todas las partes y obras de la unidad de proyecto, limitándose a

efectuar la evaluación solo del Proyecto reclamado en autos, excluyéndose los impactos y efectos del proyecto “Alta Vista Pucón I”.

xxii. Que, la autoridad administrativa no solo estuvo en condiciones de tener conocimiento acerca del fraccionamiento de proyecto, sino que además solicitó al Titular que se hiciera cargo de las observaciones realizadas por la Municipalidad de Pucón respecto a la materia aludida. Lo anterior resulta contradictorio con la postura adoptada posteriormente al argumentar que se trataba de una materia supuestamente fuera del ámbito de su competencia ambiental. Por último, la omisión de someter a evaluación ambiental los efectos de la primera etapa de la unidad de proyecto -Alta Vista Pucón I-, afectó la validez del procedimiento reclamado en autos, impidiendo analizar y evaluar los impactos y riesgos ambientales de ambos proyectos inmobiliarios.

d) Respecto a las demás controversias

xxiii. Que, se omitió pronunciamiento respecto de las restantes controversias formuladas por las partes, considerando que estas se sustentan en la evaluación del Proyecto presentado, que fue declarado fraccionado, al no considerarse todas las obras, partes y acciones del mismo.

En definitiva, se rechazó la reclamación judicial interpuesta por las personas naturales Reclamantes, y, por otra parte, se acogió la reclamación judicial interpuesta por los demás Reclamantes; en consecuencia, se dejó sin efecto tanto la Resolución Reclamada como la RCA del Proyecto.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°8, 18 N°7. 25, 27, 29 y 30]

[Ley N°20.500](#) [art. 15]

[Ley N°19.880](#) [art. 21 y 53]

[Ley N°19.418](#) [art. 2 y 43]

[Ley N° 19.300](#) [art. 2, 11, 11 bis, 16, 18 bis y 19]

[Ley N°18.695](#) [art. 1 y 4]

[Ley N°18.575](#) [art. 3]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 3, 19, y 2° transitorio]

6. Palabras claves

Legitimación activa, desviación procesal, fraccionamiento de proyectos, instrumento de planificación territorial, información relevante y esencial, impactos significativos, unidad de proyecto, efectos sinérgicos, evaluación ambiental estratégica, interés, plan regulador comunal.