

Valdivia, diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro

VISTOS

1. A fs. 1 y ss., el 25 de septiembre de 2020, compareció el Sr. BORIS FELIPE CHAMORRO REBOLLEDO, en representación, en su calidad de Alcalde, de la **Ilustre Municipalidad de Coronel**, ambos con domicilio en calle Bannen N° 70, comuna de Coronel, e interpuso reclamación del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, contra la Res. Ex. N° 202099101534 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental - en adelante, SEA-, de 21 de agosto de 2020 -en adelante, Resolución Reclamada-, que acogió recurso de reclamación y modificó la Res. Ex. N° 6, de 8 de enero de 2020 -en adelante, RCA N° 6/2020-, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío, calificando favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental -en adelante, DIA- del Proyecto "Terminal de Productos Pacífico" -en adelante, Proyecto-, de la Compañía de Petróleos de Chile COPEC S.A.
2. La compareciente solicitó *"anular dicha resolución, ordenando retrotraer el procedimiento a la etapa anterior a su dictación, o bien a la etapa que este Ilustrísimo Tribunal determine"* (fs. 38).
3. El Proyecto consiste en una instalación para la recepción, almacenamiento y distribución de combustibles, que contempla la construcción y operación de un terminal marítimo o fondeadero para naves mayores y otro para naves menores y, asimismo, de un conjunto de diecisiete tanques de almacenamiento y despacho de combustibles líquidos.
4. La reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 201, que además ordenó al SEA que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. El SEA, a fs. 211, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó los antecedentes requeridos. Se tuvo por evacuado

- el informe, se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 5589, el 19 de enero de 2021.
5. Este procedimiento fue objeto de una primera sentencia definitiva, dictada el 2 de febrero de 2021 a fs. 5594, la cual rechazó la reclamación de la Municipalidad por no contar con legitimación activa para reclamar por vía del art. 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.
 6. Dicho fallo fue anulado por la Excma. Corte Suprema conociendo de un recurso de casación en el fondo presentado por la Municipalidad de Coronel. Así, en sentencia de casación, de 28 de junio de 2022, Rol Civil-14334-2021, el máximo Tribunal resolvió que la Reclamante de autos "detenta legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por cuanto el órgano edilicio también realiza 'observaciones' a través de los informes u oficios mediante los cuales materializa las funciones que por ley se le han encomendado, en caso de que éstos no sean debidamente ponderados por la autoridad ambiental" (considerando décimo sexto). Mientras que, en sentencia de reemplazo de la misma fecha y Rol, agregada a fs. 5873, se ordenó devolver los autos a fin de que este Tribunal, a través de Ministros no inhabilitados, conozca y decida el fondo del asunto debatido, vinculado a las materias respecto de las cuales se omitió pronunciamiento.
 7. Se recibieron los antecedentes provenientes de la Excma. Corte Suprema a fs. 5647, se dictó el cúmplase a fs. 5877 y se ordenó pasar los autos al relator. A fs. 5879 se declaró la inhabilidad de los Ministros de este Tribunal Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. Sibel Villalobos Volpi, y Sr. Jorge Retamal Valenzuela. Se trajeron los autos en relación a fs. 5880.
 8. A fs. 6928, se hizo lugar a una cuestión de competencia por inhibitoria planteada por COPEC S.A. el 12 de diciembre de 2022. Se ordenó comunicar lo resuelto al Segundo Tribunal Ambiental, a fin de que se inhiba de conocer de la reclamación Rol R-372-2022, seguida ante ese Tribunal,



sobre reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 contra una resolución del SEA que rechazó una solicitud de invalidación administrativa contra la calificación ambiental del proyecto. Se ordenó requerir al Segundo Tribunal Ambiental, de resultar procedente y cuando en derecho corresponda, la devolución de los antecedentes del procedimiento de reclamación Rol R-372-2022.

9. A fs. 6933, se recibieron los antecedentes remitidos por el Segundo Tribunal Ambiental, y con ellos se formó un expediente separado bajo el Rol N° R-3-2023 para seguir la tramitación de la referida reclamación.
10. A fs. 8054 consta que se celebró audiencia de alegatos el 11 de mayo de 2023, a la que comparecieron los apoderados de la Reclamante, Reclamada, y el titular del proyecto como tercero independiente. A fs. 8056 la causa quedó en acuerdo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. El proyecto de Compañía de Petróleos de Chile COPEC S.A. -en adelante, COPEC S.A.-, fue ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -en adelante, SEIA- por medio de una DIA que fue acogida a trámite por el SEA el 21 de junio de 2018 (fs. 2924).

SEGUNDO. Durante la evaluación ambiental, consta una diferencia de criterio entre la Municipalidad de Coronel y la Seremi de Vivienda y Urbanismo relativo a la compatibilidad territorial del proyecto y cuál de estos órganos sería competente para emitir un pronunciamiento al respecto.

TERCERO. En síntesis, según el municipio, se trata de un proyecto de "Infraestructura de Transporte del tipo recintos marítimos o portuarios", sin impacto intercomunal, por lo que le es aplicable lo dispuesto en el Plan Regulador Comunal de Coronel -en adelante, PRC de Coronel-, el que, a su vez, prohíbe la instalación de proyectos de este tipo en la zona indicada por el titular. Los pronunciamientos de la municipalidad constan a fs. 3016 (a la DIA); fs. 4036 (a la



Adenda del titular); a fs. 4082 (informa de una presentación a la Contraloría General de la República para obtener pronunciamiento sobre qué instrumento de planificación prevalecería); y a fs. 4891 (relativo a la Adenda Complementaria del titular).

CUARTO. La Seremi Minvu, por su parte, informó que se trata de un proyecto que correspondería a una Actividad Productiva de impacto similar al industrial con impacto intercomunal, por lo que resultaría aplicable el Plan Regulador Metropolitano de Concepción -en adelante, PRM Concepción-. Sus pronunciamientos constan a fs. 3020 (a la DIA), fs. 4058 (a la Adenda), fs. 4915 (a la Adenda complementaria).

QUINTO. Este proyecto contó con un Informe Consolidado de Evaluación -en adelante, ICE- que a fs. 4888 recomendó aprobar su DIA, pero luego fue calificado desfavorablemente por la COEVA Región de Biobío por medio de la RCA N° 6/2020 (fs. 5044), lo que se debió, tal como informó el SEA, por (i) omisión de un procedimiento de participación ciudadana; (ii) las emisiones atmosféricas del Proyecto generarían un impacto negativo en la salud de la población; (iii) la afectación a la calidad de vida de las personas por uso de la infraestructura vial asociada al Proyecto, lo cual generaría un aumento en los tiempos de desplazamiento; y (iv) la falta de certeza respecto de la compatibilidad territorial del Proyecto en relación con el instrumento de planificación territorial (IPT) aplicable.

SEXTO. Posteriormente, el titular presentó un recurso de reclamación administrativa, el que fue acogido por el Director Ejecutivo del SEA y entonces su DIA fue calificada favorablemente por medio de la Res. Ex. N° 202099101534 de 21 de agosto de 2020 (fs. 5381). Es este último acto el que se ataca en la reclamación de autos. En sede recursiva ante del Director Ejecutivo consta un pronunciamiento de la Municipalidad (fs. 5189), del Subsecretario del Minvu (fs. 5178) y de la Seremi Minvu (fs. 5268).

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES



A. Argumentos de la Reclamante

SÉPTIMO. La reclamación de la Municipalidad de Coronel plantea que la resolución del Director Ejecutivo adolece del vicio de falta de motivación suficiente, vicio que se manifestaría en la falta de consideración a sus pronunciamientos durante la evaluación ambiental, los que dicen relación con la generación de los efectos, características o circunstancias del art. 11 letras a), c) y f) del art. 11 de la Ley N° 19.300 y que el proyecto de Copec debió haber ingresado por un Estudio de Impacto Ambiental -en adelante, EIA- y no por una DIA; la omisión de un proceso de participación ciudadana y de consulta indígena, la procedencia del término anticipado de la evaluación, y la incompatibilidad territorial del proyecto con el PRC de Coronel.

B. Argumentos de la Reclamada

OCTAVO. La Reclamada, en su informe de fs. 211, defendió la legalidad de la Resolución Reclamada solicitando el rechazo de la reclamación con costas.

NOVENO. En síntesis, expuso que la Municipalidad de Coronel carece de legitimación activa para interponer la acción del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, por ser un órgano de la Administración del Estado con competencia ambiental sectorial -en adelante, OAECAS- y no tener la calidad de observante ciudadano y, además, la acción del artículo 17 N°6 es improcedente por no cumplirse los requisitos legales para ejercerla, en cuanto, durante la evaluación ambiental del proyecto, no se abrió un proceso de PAC y el Municipio no agotó la vía administrativa previa. En cuanto al fondo, señaló que se descartó la generación de impactos significativos del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300, en relación con un riesgo para la salud de la población, tanto en materia de emisiones atmosféricas como de ruido; que se descartó la generación de impactos significativos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, en cuanto no se verifican las circunstancias del art. 7 letras a), b), c) y d) del RSEIA. En concreto descartó una obstrucción o restricción a la libre circulación, conectividad



o un aumento significativo de los tiempos de desplazamiento, así como una afectación sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Afirmó que no se cumplen los requisitos que exige la ley para haber dado inicio a un proceso PAC, puesto que no hubo ninguna organización o grupo de personas naturales que lo solicitaran. Por último, expuso que si bien durante la evaluación existieron pronunciamientos opuestos en relación a la compatibilidad territorial del proyecto, el SEA en su calidad de administrador del SEIA, y considerando tanto la opinión fundada del Municipio de Coronel como de la Seremi Minvu, determinó que el proyecto sí es compatible territorialmente, y por consiguiente, se cumple con la normativa ambiental aplicable.

C. Argumentos del Tercero Independiente

DÉCIMO. En su comparecencia de fs. 5395, el tercero independiente, titular del Proyecto, reiteró, en similares términos al SEA, la improcedencia de la acción, por falta de requisitos de procesabilidad y confusión del rol del municipio en calidad de OAECAS con la de un observante PAC. Descartó los impactos significativos por los cuales el proyecto habría tenido que ingresar al sistema por medio de un EIA. Respecto del riesgo para la salud de la población, indicó que dicha causal no fue invocada por la COEVA para el rechazo inicial del proyecto. Alegó que durante el procedimiento de evaluación ambiental no fue solicitada la apertura de un proceso PAC y que se realizó un exhaustivo análisis del componente medio humano durante la evaluación ambiental, descartándose cualquier clase de impacto respecto de personas pertenecientes a pueblos originarios, por lo que no concurrían los requisitos de los artículos 7, 8 y/o 10 del RSEIA para un procedimiento de consulta con pueblos indígenas (PCI), siendo ello ratificado por las autoridades competentes.

UNDÉCIMO. Por otro lado, similar al SEA, hizo presente que la Seremi Minvu es plenamente competente para participar en el procedimiento de evaluación ambiental. Expuso que el proyecto corresponde a una actividad industrial, no a un terminal



marítimo, calificación esta última que solo aplica para efectos de definir su ingreso al SEIA. Detalló que el fin primordial del proyecto no es únicamente local o comunal, y que si erradamente se estimara que no posee efecto intercomunal, igualmente sería compatible con el PRC de Coronel, el que también autoriza la instalación de la actividad productiva, reafirmando, por último, que el proyecto constituye una actividad productiva de bodegaje industrial que no contempla ninguna edificación en tierra que pueda considerarse como propia de un terminal marítimo, sino solo estanques de almacenamiento e instalaciones complementarias, lo que es plenamente compatible tanto con la zonificación definida en el PRC como con el PRMC.

II. CONTROVERSIAS

DUODÉCIMO. Examinadas las alegaciones de las partes, y teniendo en consideración lo ya resuelto por la Excma. Corte Suprema en sentencia de casación de 28 de junio de 2022, Rol Civil-14334-2021, y lo ordenado por el máximo Tribunal en sentencia de reemplazo de la misma fecha y Rol, el Tribunal considera que las controversias a resolver son las siguientes:

1. Si el proyecto es compatible con los instrumentos de planificación territorial aplicables.
2. Si el proyecto genera o presenta los efectos, características o circunstancias del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300, requiriendo de la elaboración de un EIA.
3. Si el proyecto genera o presenta los efectos, características o circunstancias del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, requiriendo de la elaboración de un EIA.
4. Si el proyecto genera o presenta los efectos, características o circunstancias del art. 11 letra f) de la Ley N° 19.300, requiriendo de la elaboración de un EIA.
5. Si era procedente un proceso de participación ciudadana y, en su caso, de consulta indígena.
6. Si correspondía el término anticipado de la evaluación ambiental del proyecto.



III. RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS

DECIMOTERCERO. En primer término, se analizará si el proyecto es compatible con los instrumentos de planificación territorial -en adelante, IPT- que resultan aplicables. Si se concluye que ello es efectivo, se procederá al examen de las demás controversias. Al contrario, en caso de que se verifique la incompatibilidad territorial del proyecto, se incurriría en una causal de rechazo de la DIA por incumplimiento de la normativa ambiental aplicable, lo que tornaría inoficiosa la revisión de las otras controversias, al ser la compatibilidad territorial una de las materias que debe ser considerada para la calificación favorable del proyecto (art. 19 inc. 3° de la Ley N° 19.300 en relación al art. 8° inciso 3° de la misma y art. 33 del RSEIA).

1. Compatibilidad territorial del proyecto con los IPT aplicables

DECIMOCUARTO. Al respecto, la **Municipalidad de Coronel** alegó un vicio de ilegalidad contra la Resolución Reclamada por haber considerado solamente lo informado por un órgano que a su juicio sería incompetente, como es la Seremi de Vivienda y Urbanismo, mientras que reprochó que sus pronunciamientos no fueron considerados por la autoridad ambiental o no lo fueron debidamente, lo que vinculó con un vicio de falta de motivación y exceso o abuso de poder. Precisó que en virtud del principio de legalidad sólo son competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial del proyecto el Gobierno Regional, las Municipalidades y la Autoridad Marítima, dentro del ámbito de sus competencias. Que los respectivos pronunciamientos del municipio constan en la evaluación ambiental, así como los de la Autoridad Marítima y del Gobierno Regional, aunque este último sólo se refirió a la vinculación con la Estrategia Regional de Desarrollo y no a la compatibilidad territorial del proyecto. Alegó que la Seremi de Vivienda no tiene competencia en la materia, y que la facultad que el art. 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -en adelante,



LGUC- le entrega de supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización, e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial, debe ejercerse con las limitaciones que le impone la Ley N° 19.300, en cuanto regula al SEIA como procedimiento reglado y especial. En su parecer, el Director Ejecutivo se equivocó cuando, interpretando de manera amplia el art. 4° de la LGUC, determinó que dichas secretarías ministeriales tendrían competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial. Añadió que el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, en su Ord. N° 195 de 4 de mayo de 2020 descartó su competencia (aunque señaló que la SEREMI sí es competente), y lo propio hizo la Seremi de Vivienda de la Región del Biobío en el Ord. N° 2904 de 8 de octubre de 2019, al informar a la Contraloría General de la República en el contexto de un requerimiento que hizo la municipalidad al órgano contralor.

DECIMOQUINTO. En lo que se refiere a la controversia suscitada en la evaluación ambiental, a propósito de sus pronunciamientos y los de la Seremi Minvu, la Reclamante expuso que conforme a la descripción del titular y las normas del art. 3° letra f.4) del RSEIA y los arts. 2.1.24. y 2.1.29. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones -en adelante, OGUC-, el proyecto de COPEC S.A. se trata de uno de "Infraestructura de Transporte del tipo recintos marítimos o portuarios", sin impacto intercomunal, por lo que le es aplicable el Plan Regulador Comunal de Coronel, el que, a su vez prohíbe la instalación de proyectos de este tipo en la zona indicada por el titular. Ello, a diferencia de lo informado por la Seremi Minvu, según la cual se trata de un proyecto que correspondería a una Actividad Productiva de impacto similar al industrial con impacto intercomunal, siendo aplicable el Plan Regulador Metropolitano de Concepción.

DECIMOSEXTO. A juicio de la Reclamante, en el presente caso, no operará lo dispuesto en el art. 2.1.28. inciso 3° de la OGUC, debido a que el art. 3.6. del PRC de Coronel establece que la referida norma de excepción no será aplicable para los usos de suelo de Actividades Productivas. Adicionalmente,



planteó que resulta contraria a derecho la naturaleza intercomunal que la Seremi atribuye al Proyecto, a partir de lo indicado en el punto 12.2. de la DIA, según la cual consistiría en la recepción de combustibles líquidos trasladados desde buques tanques mediante un terminal marítimo, almacenado en tierra en 17 tanques para luego despacharlo por medio de camiones o buques a distintos puntos de consumo. Alegó que la interpretación de la Seremi tendría por efecto burlar los PRC porque cualquier actividad podría caer en esa hipótesis gracias a las nuevas tecnologías y posibilidades de despacho.

DECIMOSEPTIMO. Adicionalmente, hizo presente que la Seremi fracciona arbitrariamente el proyecto separando los terminales marítimos propiamente tales de los estanques de almacenamiento, cuestión que le permitió calificarlo como una Actividad Productiva de impacto similar a la industria, pero los estanques para almacenar el combustible están destinados a la operación propia de los terminales portuarios, sirven al puerto, por lo que no pueden ser considerados de manera separada.

DECIMOCTAVO. Por su parte, **la Reclamada** alegó que el Proyecto es compatible territorialmente con los instrumentos de planificación territorial aplicables y cumple con la normativa. El SEA, reconociendo la pugna entre el municipio y la Seremi del Minvu, informó que el Proyecto se emplaza en un área regulada por dos IPT, el PRC de Coronel y el PRM de Concepción. Según afirmó, las municipalidades en el marco de la evaluación ambiental tienen competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial a nivel comunal, pero considerando que los pronunciamientos de los OAECAS, a pesar de que deben considerarse en su justo mérito, no son vinculantes, y que la Seremi fue llamada a pronunciarse sobre materias de su competencia como lo es la supervigilancia e interpretación de los IPT, no existe la ilegalidad reprochada por la Reclamante por el hecho de haber considerado los pronunciamientos de la Seremi.



DECIMONOVENO. En este sentido, manifestó que el Director Ejecutivo confirmó lo obrado durante la evaluación, haciendo alusión a los diversos pronunciamientos municipales y de la Seremi, concluyendo que el proyecto sería compatible con los IPT existentes. Indicó que el Proyecto no contempla en tierra ninguna edificación que pueda considerarse como propia de un terminal marítimo, sino solo estanques de almacenamiento e instalaciones complementarias, las que serían compatibles tanto con la "Zona Actividad Productiva 2" (ZAP-2) regulada en el PRC de Coronel, como también con la "Zona Industrial Escuadrón" (ZI-12) del PRM de Concepción. Además, agregó que las obras propias del terminal portuario se materializarían en base a boyarines para la aducción de agua de mar y boyas de posicionamiento para la descarga de combustible, el cual sería transportado a través de ductos desde las embarcaciones hasta las instalaciones para su almacenaje; las que se entienden siempre admitidas, con presidencia de lo indicado en el IPT, según establece el art. 2.1.29. inc. 3° de la OGUC.

VIGÉSIMO. En abono a su defensa, también sostuvo que la Seremi del Minvu, habría indicado que el PRM de Concepción, al permitir la actividad industrial o productiva, también autorizaría el uso de suelo de infraestructura, conforme lo dispone el art. 2.1.28. de la OGUC. En consecuencia, indicó que aunque la iniciativa llegue a ser considerada por el Tribunal como un proyecto de infraestructura, aquel sería en todo caso admitido y compatible territorialmente, conforme a la mencionada disposición. No obstante lo anterior, enfatizó en que se trataría de una iniciativa de almacenamiento a gran escala de combustibles líquidos destinado a la distribución en la zona centro sur por vía terrestre, lo cual conlleva impactos intercomunales dado su ámbito de acción que trasciende a la comuna. Por lo tanto, concluye que al Proyecto no le sería aplicable el PRC de Coronel, sino solo el PRM de Concepción, debido a que cada IPT debe aplicar en concordancia con su ámbito de acción que le es propio, según dispone el art. 2.1.7 de la OGUC.

VIGÉSIMO PRIMERO. Finalmente, **el tercero independiente** (Copec S.A.), de manera similar al SEA, hizo presente que la



Seremi Minvu es plenamente competente para participar en el procedimiento de evaluación ambiental, y que así lo habría señalado la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 25.082 de 2010. Sobre la naturaleza del proyecto, recalcó que para efectos de su asimilación a las normas sobre planificación territorial corresponde a una actividad industrial, no a un terminal marítimo, calificación esta última que solo aplica para efectos de definir su ingreso al SEIA. Detalló que el fin primordial del proyecto no es únicamente local o comunal, puesto que el almacenamiento del que se trata, tiene por objetivo la distribución del combustible a distintos lugares del país, de manera que sus impactos -para efectos urbanísticos- trascienden a la comuna de Coronel. A mayor abundamiento, afirmó que si erradamente se estimara que no posee efecto intercomunal, igualmente sería compatible con el PRC de Coronel, el que también autoriza la instalación de actividad productiva, reafirmando por último que el proyecto de marras constituye, para efectos de compatibilidad territorial, un proyecto de actividad productiva de bodegaje industrial que no contempla en tierra ninguna edificación que pueda considerarse como propia de un terminal marítimo, sino solo estanques de almacenamiento e instalaciones complementarias, lo que es plenamente compatible tanto con la zonificación definida en el PRC como con el PRMC.

VIGÉSIMO SEGUNDO. De las alegaciones presentadas por las partes, se puede observar que las mismas encierran dos discusiones. La primera referida a (i) si, en el marco de la evaluación, la Seremi Minvu es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial de los proyectos o actividades que se someten al SEIA; mientras que la segunda se refiere a (ii) si el proyecto es compatible con los usos de suelo regulados por los IPT aplicables.



a) Si la Seremi Minvu es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial de los proyectos o actividades que se someten al SEIA

VIGÉSIMO TERCERO. Para resolver esta primera discusión, es crucial tener en cuenta que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental constituye un procedimiento administrativo especial a cargo del SEA, cuya finalidad es determinar si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes (arts. 2° letra j) y 8° inciso 5° de la Ley N° 19.300).

VIGÉSIMO CUARTO. Para acometer tal objeto, la evaluación se sustancia atendiendo a su carácter de procedimiento multidisciplinario, en el que participan diferentes servicios públicos con competencia ambiental, y donde cada órgano debe informar desde la perspectiva de sus competencias sectoriales. De esta forma, el SEA -en su calidad de administrador- debe coordinar la participación con los demás órganos de la Administración del Estado. Dichos órganos sectoriales deberán, a su vez, realizar la revisión del proyecto y emitir sus pronunciamientos u opiniones a través de los respectivos informes u oficios (art. 9° inciso 4° de la Ley N° 19.300), los que luego deberán ser considerados por el SEA para la elaboración de los Informes Consolidados de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones -en adelante, ICSARAS-, conforme disponen los arts. 38, 41, 50 y 53 del RSEIA, y del Informe Consolidado de Evaluación -en adelante, ICE-, según establecen los arts. 44 y 56 del RSEIA.

VIGÉSIMO QUINTO. En este contexto, el art. 24 inciso 1° del RSEIA, identifica qué OAECAS deben intervenir en el procedimiento de evaluación. Se señala, al respecto, que “[l]os órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental que participarán en la evaluación ambiental del proyecto o actividad serán aquellos que cuenten con atribuciones en materia de permisos o pronunciamientos ambientales sectoriales respecto del proyecto o actividad en particular”. A su vez, el inciso 2° agrega que “[...] la participación en la evaluación ambiental del proyecto o actividad será facultativa para los demás órganos de la



Administración del Estado que posean atribuciones legales asociadas directamente con la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, o el uso y manejo de algún recurso natural”.

VIGÉSIMO SEXTO. De igual forma, el citado art. 24 en su inciso 3°, en concordancia a lo dispuesto en el art. 8° inciso 3° de la Ley N° 19.300, establece que “[...] siempre se solicitará pronunciamiento a los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y la autoridad marítima competente, según corresponda, para que informen en los términos señalados en los artículos 33 y 34 del presente Reglamento”. Por su parte -y en lo que interesa para la resolución de la controversia- el mencionado art. 33 indica que “el Gobierno Regional, las Municipalidades respectivas y la autoridad marítima competente, según corresponda, deberán emitir un informe fundado sobre la compatibilidad territorial del proyecto o actividad presentado”.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. De acuerdo a la normativa citada, los órganos de la Administración del Estado podrán intervenir en la evaluación ambiental en tres casos: i) como titular de la potestad para otorgar o emitir aquellos permisos o pronunciamientos ambientales, listados entre los arts. 111 y 161 del RSEIA; ii) cuando posean atribuciones legales asociadas directamente con la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, o el uso y manejo de algún recurso natural; y iii) cuando la intervención específica del órgano Administrativo sea requerida de forma obligatoria frente a la evaluación de todo proyecto o actividad que se somete al SEIA.

VIGÉSIMO OCTAVO. Las Municipalidades se encuentran en esta última hipótesis, ya que son órganos cuya intervención siempre será requerida por expresa disposición legal, por lo que tales entidades deberán emitir sus pronunciamientos en lo referido -entre otras cosas- a la compatibilidad del proyecto con los IPT de alcance comunal.

VIGÉSIMO NOVENO. Ahora bien, las disposiciones mencionadas no excluyen la participación e intervención de otros órganos



competentes. Por el contrario, el SEA tiene el deber de coordinar y fomentar la acción conjunta de los distintos servicios, a fin de llevar a cabo una evaluación ambiental completa y con la mayor cantidad de antecedentes posibles sobre las variables ambientales del entorno, así como también sobre la normativa ambiental aplicable al proyecto. Por lo tanto, la intervención del Municipio, no obsta a que el SEA, en su calidad de órgano encargado de administrar el SEIA, también pueda solicitar la intervención de otros servicios sectoriales con atribuciones técnicas ambientales, como la Seremi Minvu, con el objeto de que esta se pronuncie sobre la normativa urbanística y, más concretamente, sobre la compatibilidad del proyecto con los respectivos IPT.

TRIGÉSIMO. En efecto, se debe considerar que la LGUC otorga, en su caso, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo o a sus Secretarías Regionales Ministeriales, potestades normativas para intervenir en la dictación de normas urbanísticas (art. 3°, 36 de la LGUC), atribuciones interpretativas que le permiten establecer el sentido y el alcance de las referidas normas (art. 4° de la LGUC). Además, le entrega la facultad de supervigilar la correcta aplicación de la legislación urbana (art. 4°, 20, 55 y 157 de la LGUC) y, aun cuando no posee el carácter de superior jerárquico de las Municipalidades, la Seremi respectiva tiene la atribución desconcentrada que le permite ejercer control sobre las decisiones adoptadas por las entidades edilicias en materia urbanística (arts. 12, 43 inciso 6° y 118 de la LGUC).

TRIGÉSIMO PRIMERO. En el mismo sentido, el PRM de Concepción, en su art. 1.0.9. dispone que "Cualquier duda en la aplicación del presente PRMC y su incidencia en los planes reguladores comunales y seccionales, será interpretada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región del Bío Bío".

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Por lo tanto, la Seremi Minvu posee importantes atribuciones que le permiten contribuir y mejorar la calidad técnica de la evaluación ambiental, por lo que es deseable que aquella también emita su pronunciamiento sobre la



compatibilidad del proyecto, no sólo en relación a los instrumentos de planificación de la comuna, como es el caso del PRC de Coronel, sino que también sobre los instrumentos intercomunales, como lo sería el PRM de Concepción. Dicho de otro modo, estas atribuciones amplias que otorga la LGUC, dan cuenta de la importancia del rol que desempeña la Seremi Minvu en la integración de las variables urbanísticas y territoriales en el proceso de evaluación ambiental.

TRIGÉSIMO TERCERO. Sumado a lo anterior, tampoco se advierte que las disposiciones analizadas en el considerando Vigésimo sexto del presente fallo, otorguen a los informes emitidos por la Municipalidad el carácter de imperativo o vinculante, sino que, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 9° inciso final de la Ley N° 19.300 y en el art. 24 inciso final del RSEIA, en relación al art. 38 de la Ley N° 19.880, su valor es facultativo o indicativo para el SEA. Así, la autoridad ambiental podrá prescindir de lo informado y apartarse justificadamente de su contenido, es decir, motivando o fundamentando su decisión, más cuando -como acontece en autos- existen pronunciamientos contradictorios o incompatibles entre autoridades igualmente competentes para pronunciarse sobre la materia.

TRIGÉSIMO CUARTO. Lo anterior, en consecuencia, lleva a desestimar la alegación de la Reclamante, ya que aun cuando el SEIA sea un procedimiento especial, el art. 8° de la Ley N° 19.300 no le otorga al pronunciamiento Municipal el carácter imperativo; e incluso más, el mismo procedimiento, de conformidad a lo dispuesto en los arts. 8° inciso 2° y 9° inciso 4° de la Ley N° 19.300 y el art. 24 del RSEIA, promueve e insta a la intervención de otros órganos competentes, con el objeto de enriquecer la evaluación y favorecer la toma de decisión. Por tal razón, no constituye un vicio *per se* la circunstancia que el SEA mediante la Resolución Reclamada haya dado preponderancia a aquello informado por la Seremi Minvu, por sobre la opinión del Municipio Reclamante.

TRIGÉSIMO QUINTO. Sin embargo, lo dicho hasta ahora, en caso alguno imposibilita al Tribunal a realizar un control efectivo



sobre la decisión adoptada por el SEA, a efectos de verificar si esta se encuentra justificada y debidamente fundada.

b) Si el proyecto es compatible con los usos de suelo regulados por los instrumentos de planificación territorial aplicables

TRIGÉSIMO SEXTO. Esta segunda discusión se circunscribe directamente con el fondo del reclamo interpuesto, esto es, si el proyecto es compatible con los usos de suelo regulados por los instrumentos de planificación territorial aplicable. Lo anterior, implica establecer si la decisión impugnada por el Reclamante, se encuentra debidamente fundada conforme lo exige los arts. 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880 y los arts. 20 de la Ley N° 19.300 y 81 del RSEIA; y más concretamente verificar si los supuestos de hechos y la calificación jurídica invocada por la autoridad administrativa al adoptar su decisión, se ajusta a Derecho y si tales hechos se subsumen a los presupuestos previos en el ordenamiento jurídico.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. En consecuencia, para resolver este asunto, se debe considerar que la Comisión de Evaluación, mediante la RCA N° 6/2020, decidió el rechazo del Proyecto debido a su incompatibilidad con los IPT aplicables (fs. 5044 y ss.), según fue informado por el Municipio en la tramitación del Proyecto (fs. 3016-3018; 4036-4040; 4891-4905). Sin embargo, dicha decisión, fue reclamada por el Titular conforme al art. 20 de la Ley N° 19.300 y resuelta por la Dirección Ejecutiva del SEA, mediante la Res. Ex. N° 202099101534 de 2020 (fs. 5357 y ss.), que es impugnada en autos. Conforme a esta última determinación, la Dirección Ejecutiva decidió acoger la reclamación interpuesta y, en definitiva, resolvió calificar de forma favorable la DIA del Proyecto "Terminal de Productos Pacífico", debido a que -según se sostiene- aquel proyecto sería compatible con los usos de suelo regulados por los diversos IPT, desestimando la conclusión previa de la Comisión de Evaluación.

TRIGÉSIMO OCTAVO. De este modo, y en consideración con lo expuesto, corresponde establecer si la autoridad



administrativa -sobre la base de los antecedentes técnicos y jurídicos que constan en el expediente de evaluación- se pronunció fundadamente sobre la compatibilidad del Proyecto con los IPT aplicables. Para abordar esta controversia, se debe analizar, desde una perspectiva urbanística: **(i)** Si el proyecto, corresponde a un proyecto de infraestructura o bien de almacenamiento y/o bodegaje; y, **(ii)** Si el proyecto es compatible con los IPT aplicables.

Si, desde una perspectiva urbanística, el proyecto corresponde a uno de infraestructura o de almacenamiento

TRIGÉSIMO NOVENO. En primer lugar, se debe considerar que la Resolución Reclamada, en el considerando 9.16.6., analizó "la naturaleza [urbanística] o tipo de actividad en que consiste el Proyecto" (fs. 5376). Sostuvo al respecto que este posee "dos tipos de instalaciones, específicamente la construcción y operación de dos terminales marítimos de tipo isla, los que se materializan en base a boyarines [...] para la aducción de agua de mar, y de posicionamiento para la descarga de combustible, de manera tal que no contemplaría la instalación de muelle o pasarela alguna". Agregó, por otra parte, que "el Proyecto contempla en tierra las instalaciones necesarias para la recepción, almacenamiento y distribución de combustible". De esta forma, concluyó que "[b]ajo tales circunstancias, y atendida las partes y objeto del Proyecto [...], puede señalarse que [...] **corresponde esencialmente a un almacenamiento de combustible a gran escala,** para la distribución a la zona centro sur del país por vía terrestre" (énfasis del Tribunal, considerando 9.16.6. ordinal i de la Resolución Reclamada, fs. 5376). Se afirmó que lo anterior se vería corroborado por lo dispuesto en el art. 2.1.28. de la OGUC que "define el tipo de uso Actividad Productiva como todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales" (considerando 9.16.6. ordinal v de la Resolución Reclamada, fs. 5376).



CUADRAGÉSIMO. En el mismo considerando también se señaló que el proyecto “**no contempla edificaciones asociadas al destino denominado terminales marítimos**, lo cual sería condición primordial para lo cual los IPT establecen normas urbanísticas” (énfasis del Tribunal, considerando 9.16.6. ordinal ii de la Resolución Reclamada, fs. 5376). Por último, se terminó explicando que la descarga de combustible se realizaría mediante ductos, los que estarían siempre admitidos, conforme al art. 2.1.29. de la OGUC (considerando 9.16.6. ordinal vi de la Resolución Reclamada, fs. 5377).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Por lo tanto, corresponde determinar si la calificación jurídica que hace la autoridad administrativa de las obras y partes del proyecto, se subsumen a las categorías jurídicas que dispone el ordenamiento.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Para esto, la Administración debe, en primer lugar, fijar los hechos relevantes. Para ello, la construcción del relato fáctico del problema sobre el que hay que decidir, debe ser extraído de la realidad y construido sobre la base de hechos empíricos. Con esto “se quiere destacar que [en una primera fase] el tipo de lenguaje utilizado para formular ese relato no debe estar ‘contaminado normativamente’. La exposición de los hechos no debe utilizar prematuramente los conceptos valorativos de la norma que hay que aplicar al caso [...]. Si el lenguaje utilizado para describir el hecho neto está ‘normativamente contaminado’ se reducen las posibilidades del control intersubjetivo de la decisión, porque el lenguaje valorativo no puede ser convenientemente contradicho por datos empíricos. La utilización de conceptos jurídicos en la descripción fáctica del problema supone adelantar indebidamente la calificación jurídica de los hechos, que es lo mismo que dejar ciego sobre la realidad e impedir un posterior control racional” (RODRÍGUEZ, José María, *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, 2016, pp. 34-35). De este modo, “la subsunción mediante el juicio de que se realiza el supuesto de hecho de la norma [...] consistirá en



contrastar ese relato empírico con el lenguaje normativo de la regla aplicable" (Ibíd.).

CUADRAGÉSIMO TERCERO. En este orden, para establecer los hechos netos, que permitirán, luego, efectuar la consecuente calificación jurídica, se debe considerar la descripción de las obras y partes que se realizaron en la DIA (fs. 260 y ss.), en la versión actualizada del capítulo de descripción del Proyecto presentada en Adenda (fs. 3616 y ss.), y en la respectiva RCA (fs. 4961 y ss.). En tal sentido, el Tribunal advierte que el Proyecto consiste en la construcción y operación de dos terminales marítimos o fondeaderos y de un conjunto de tanques de almacenamiento (fs. 267, 278; fs. 3620; fs. 4962). Esta obra tiene por objeto recepcionar "combustibles líquidos derivados del petróleo (hidrocarburos) desde buques tanques [...], su almacenamiento [...] y el despacho por medio de camiones o buques a distintos puntos de consumo" (fs. 4962). Al respecto, se indicó en el ICE y la RCA que "si bien la actividad principal corresponde a descarga de combustible desde embarcaciones hacia las instalaciones en tierra para el despacho por medio de camiones, se considera también la posibilidad de carga de combustible desde los tanques de almacenamiento en tierra hacia los terminales marítimos y embarcaciones para su distribución según requerimiento de proveedores" (fs. 4786-4787; fs. 4975).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. También se observa que las obras del Proyecto se distribuyen sobre la superficie marítima y sobre la superficie terrestre. En la zona marítima se considera un terminal marítimo o fondeadero para naves mayores y otro para naves menores. Ambos terminales serán del tipo isla, de modo que la carga y descarga de los productos se realizará a través de tuberías submarinas y/o cañerías (fs. 3628-3632, fs. 4791). A su turno, las edificaciones terrestres consideran un total de siete tanques de almacenamiento con una capacidad de 100.000 m³, distribuido en tres tanques de 20.000 m³ cada uno para almacenar diésel y cuatro tanques de 10.000 m³ cada uno para almacenar gasolina de 93, 95 y 97 octanos (fs. 3628-3632). Además, se incluyen otros tanques operacionales, así como también una serie de edificaciones e instalaciones adicionales



y otras obras de apoyo a la actividad que se proyecta desarrollar tanto en mar como en tierra (fs. 3641-3666, fs. 4790, 4792-4793, fs. 4966). En la Figura 1 se presenta -en rasgos generales- la distribución espacial de las obras físicas consideradas por el Proyecto.

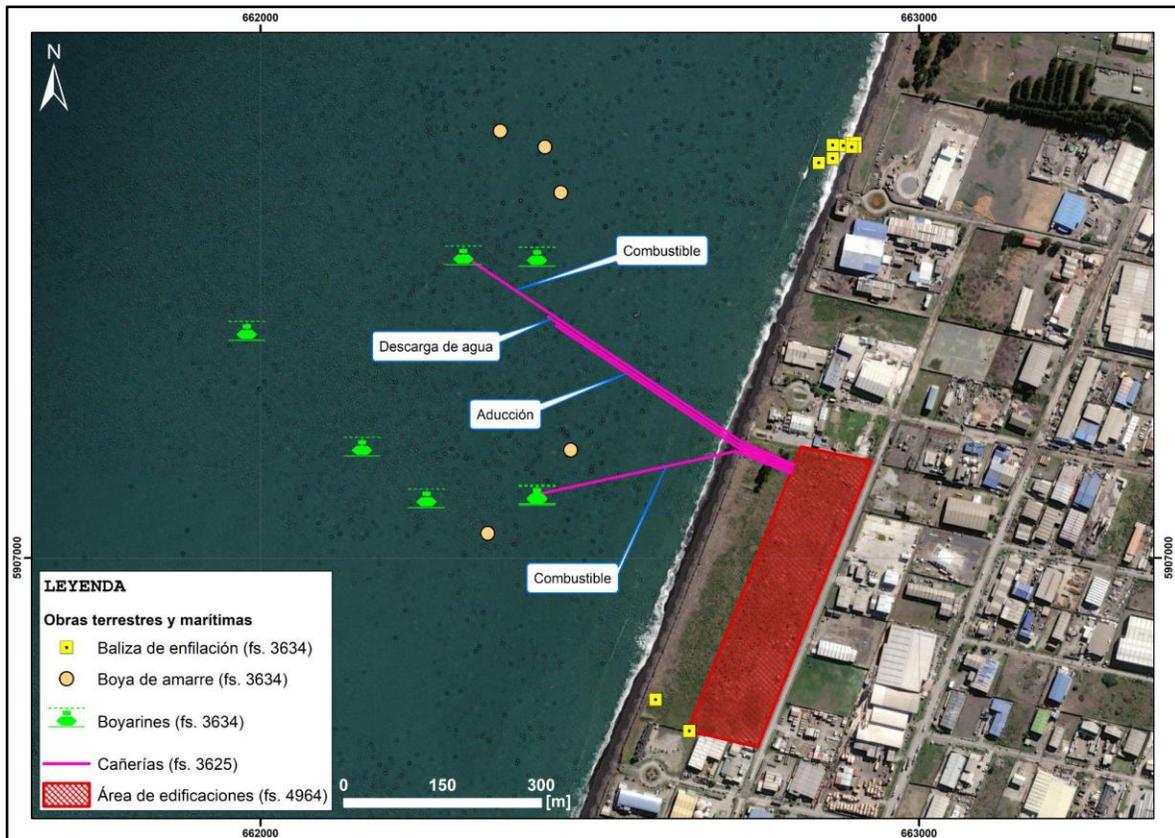


Figura 1. Distribución espacial de obras del proyecto, área terrestre y marítima. Fuente: Elaboración propia con base en RCA N°6/2020 (fs. 4961).

CUADRAGÉSIMO QUINTO. De lo anterior, se advierte que el Proyecto constituye un recinto, esto es, un "espacio abierto o cerrado destinado a una o varias actividades" (art. 1.1.2. de la OGUC) y que considera instalaciones en mar y obras en tierra, todas ellas, destinadas o proyectadas para efectuar descarga de combustible líquido de petróleo desde embarcaciones, para su almacenamiento en tierra y posterior despacho a distintos puntos de consumo por medio de camiones o buques.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Ahora bien, para calificar jurídicamente las referidas obras, es importante recordar que la planificación urbana es el proceso que se efectúa para orientar el desarrollo de los espacios y el territorio con el propósito



de dar racionalidad a su uso. Busca, particularmente, que las obras que se proyecta levantar o edificar sean concordantes con los instrumentos que planifican aquel desarrollo territorial (art. 27 de la LGUC y art. 2.1.1. de la OGUC). Para abordar este objetivo, la normativa urbanística define o clasifica los distintos tipos de construcciones según su destinación, por una parte, y establece tipos de usos del suelo que pueden ser regulados por el respectivo IPT, por otra parte. Así, el objetivo final es someter "todas las actividades que impliquen uso artificial del suelo a un control previo cuya finalidad es comprobar la conformidad de la misma a las normas [urbanísticas o territoriales] en cada caso aplicable" (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon (2014), *Manual de Derecho Urbanístico*, 23era Edición, Civitas, pp. 186-187).

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. En este sentido, los arts. 2.1.24. y siguientes de la OGUC, junto con establecer una taxonomía de usos de suelo susceptibles de ser regulados en los respectivos IPT, efectúa *a priori* la referida clasificación de los distintos tipos de construcciones según su destinación. De esta forma, la normativa diferencia entre distintas categorías de obras, en función de la finalidad de las mismas "en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros" (art. 2.1.24. inciso 2° de la OGUC). El objetivo de esta clasificación es garantizar que el desarrollo urbano se realice de manera coherente con el entorno y evitar posibles tensiones y conflictos entre distintas actividades.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Entre tales categorías, se identifican aquellas denominadas como "actividades productivas" y las denominadas como "infraestructura".

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Las "actividades productivas", de acuerdo con el art. 1.1.2. y el art. 2.1.28. de la OGUC, pueden ser de dos tipos: a) las "actividades industriales", esto es, aquellas instalaciones o edificaciones en donde se fabrican o elaboran productos industriales, es decir, en donde se genera un proceso que transforma materias primas o insumos en productos elaborados; y b) las "actividades de impacto similar al industrial", que son aquellas instalaciones o edificaciones



que, aunque no caen estrictamente dentro de la categoría de actividad industrial, involucran la construcción u operación de instalaciones de gran envergadura, como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales, cuyos procesos, manejo de materiales o escala pueden equipararse a aquellos observados en entornos industriales tradicionales.

QUINCUAGÉSIMO. A su turno, las obras de "infraestructura", reguladas en el art. 2.1.29 de la OGUC, pueden ser tres tipos: la "infraestructura sanitaria", "infraestructura energética" e "infraestructura de transporte". En lo que interesa: a) la "infraestructura energética", refiere al conjunto de instalaciones y sistemas diseñados para la generación, transmisión, distribución y/o consumo de energía, entre ellas, eléctrica, gas, así como también aquellas propias de los servicios de telecomunicaciones; y b) la "infraestructura de transporte", que se refiere al conjunto de instalaciones y sistemas que facilitan el movimiento de personas, bienes y servicios de un lugar a otro y que incluye obras tales como, terminales o recintos de transporte marítimos o portuarios.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. Además, en relación a la infraestructura energética, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha señalado que la expresión "tales como" del art. 2.1.29. de la OGUC, es empleada para referir a las distintas subespecies de infraestructura, no limitándose estrictamente a las mencionadas en el texto literal del precepto. Por lo tanto, la enunciación de proyectos o actividades a las que se hace alusión en la disposición, "no constituyen un listado taxativo, pues corresponden solo a algunas de las edificaciones o instalaciones pertenecientes al tipo de uso infraestructura energética" (Circular Ord. N° 345, de 12 de agosto de 2021, DDU 459 -en adelante, DDU 459-). En este sentido, la misma División se ha pronunciado identificando otros tipo de infraestructura energética no mencionados por la disposición comentada, entre ellos, los sistemas de calefacción distrital (DDU 459), los *Data Center* (Circular Ord. N° 495, de 30 de noviembre de 2016, DDU 323 -en adelante, DDU 323-) y los proyectos de hidrógeno e hidrógeno verde



(Circular Ord. N° 470, de 21 de noviembre de 2022, DDU 470 - en adelante, DDU 470-).

QUINCUGÉSIMO SEGUNDO. En estos casos, para determinar si los proyectos constituyen o no infraestructura energética, la División de Desarrollo Urbano ha acudido a la definición de aquellos elementos propios del proyecto o actividad (v.gr. DDU 459, numeral 4°; DDU 470, numeral 2° letra a) o bien a las normas del sector energético o de telecomunicaciones, según sea el caso (v.gr. DDU 323, numeral 3°; DDU 470, numeral 2° letra b). Ahora bien, desde la perspectiva normativa, se puede señalar que, conforme con el art. 3° del Decreto Ley N° 2224 de 1978, del Ministerio de Minería, "el **sector de energía comprende** a todas las actividades de estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, **transporte, almacenamiento, distribución,** consumo, uso eficiente, importación y exportación, y cualquiera otra que concierna a la electricidad, carbón, gas, **petróleo y derivados,** energía nuclear, geotérmica y solar, hidrógeno y combustibles a partir de hidrógeno, y demás fuentes energéticas y vectores energéticos" (destacado del Tribunal). Lo anterior también se ve reafirmado por lo dispuesto en el artículo segundo del DFL N° 1 de 1978, del Ministerio de Minería que, establece un registro a cargo de la Superintendencia de Electricidad y Combustible, en el que se deben inscribir "las instalaciones que sirvan para producción, importación, refinación, **transporte, distribución, almacenamiento,** abastecimiento, regasificación o comercialicen **combustibles derivados del petróleo,** biocombustibles líquidos, gases licuados combustibles y todo fluido gaseoso combustible, como gas natural, gas de red y biogás" (énfasis del Tribunal).

QUINCUGÉSIMO TERCERO. Bajo este contexto, los tanques de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo constituyen instalaciones energéticas cuyo diseño, construcción y operación han sido reguladas expresamente por la normativa energética sectorial, entre ellas, el Decreto Ley N° 2224 de 1978 y el DFL 1 de 1978, ambos del Ministerio de Minería, así como también el D.S. N° 160/2008, del Ministerio de Economía, que "Aprueba reglamento de seguridad para las



instalaciones y operaciones de producción y refinación, transporte, almacenamiento, distribución y abastecimiento de combustibles líquidos”, cuyas disposiciones resultan plenamente aplicables al Proyecto “Terminal de Productos Pacífico”, según también reconoció el propio Reclamante en su DIA (fs. 282 y ss., fs. 451 y ss.), así como también la autoridad administrativa (fs. 4974).

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Además, como explica la propia División de Desarrollo Urbano, uno de los segmentos asociados a la infraestructura energética y al sistema energético del país, corresponde al del “almacenamiento, transporte y distribución de combustibles e hidrocarburos” (Circular Ord. N° 233, de 1 de junio de 2023, DDU 481, numeral 5.7.4.). La referida autoridad administrativa explica que este segmento del sector energético, se “articula con un comportamiento en ‘red’ [...] para efectos de lograr el funcionamiento eficiente del sistema [...] y permitir el desarrollo de otras actividades económicas en el territorio” (Ibíd.). En este contexto, los tanques de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo asociados al Proyecto, se insertan claramente en esta ‘red’ a la que hace referencia la autoridad administrativa, desempeñando un papel crucial en la cadena de suministro y distribución de combustibles e hidrocarburos, por lo que no cabe sino concluir que aquellas obras constituyen edificaciones o instalaciones de infraestructura energética en los términos del art. 2.1.29. de la OGUC.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Por otra parte, el proyecto también se relaciona a la categoría de infraestructura de transporte, por ser aquel un “terminal o recinto de transportes marítimos o portuarios” en los términos expresos del art. 2.1.29. de la OGUC. En este sentido, un terminal portuario -desde una perspectiva conceptual- es un recinto ubicado en áreas costeras o ríos navegables destinadas a facilitar el arribo, permanencia y salida de embarcaciones, con el objeto de realizar operaciones tales como carga y descarga de bienes o el transbordo de pasajeros, entre embarcación, entre éstos y tierra u otros medios de transporte.



QUINCUAGÉSIMO SEXTO. Aquello, además, es concordante con la definición dispuesta en el art. 53 de Ley N° 19.542 que Moderniza el Sector Portuario Estatal y que señala, al respecto, que un "puerto, terminal o recinto portuario" es "una área litoral delimitada por condiciones físicas o artificiales que permite la instalación de una infraestructura destinada a la entrada, salida, atraque y permanencia de naves, y a la realización de operaciones de movilización y almacenamiento de carga, a la prestación de servicios a las naves, cargas, pasajeros o tripulantes, actividades pesqueras, de transporte marítimo, deportes náuticos, turismo, remolque y construcción o reparación de naves". En similar sentido, el art. 3° literal f.4) del RSEIA, indica que "[s]e entenderá por terminales marítimos al fondeadero para buques tanques, que cuenta con instalaciones apropiadas consistentes en cañerías conductoras destinadas a la carga o descarga de combustibles, mezclas oleosas o productos líquidos".

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. También se debe considerar que, de acuerdo a la "Guía para el diseño, construcción, operación y conservación de obras portuarias" de la Dirección de Obras Portuarias del MOP, entre las especies de muelles y estructuras marítimas y costeras se encuentran los terminales de monoboyas y multiboyas, esto es, estructuras individuales ancladas al lecho marino que permiten amarrar embarcaciones en zonas con escasa protección marítima y que disponen de equipamiento para la carga y descarga de graneles líquidos a través de mangueras submarinas flexibles y que, en general, son utilizadas en la carga o descarga de combustibles (DOP, *Guía para el diseño, construcción, operación y conservación de obras marítimas y costeras*, 1era Edición, 2013, p. 41). La misma Guía, refiriendo al concepto de "campos de boyas" señala que estas corresponden a "[i]nstalaciones en las que los buques permanecen amarrados a boyas u otros elementos fijos o flotantes, diferentes de los muelles y en los que pueden realizarse **operaciones típicamente portuarias**" (Ibíd., p. 6).

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, para ejecutar la operación portuaria, los proyectos deben incluir una serie de obras o instalaciones complementarias directa y necesariamente



vinculadas al adecuado desarrollo y funcionamiento de la actividad, como las destinadas a la transferencia y almacenamiento de carga, instalaciones de seguridad, así como también infraestructura logística para los operarios del puerto u otras de similar naturaleza. En otros términos, la infraestructura de transporte marítimo o portuario, no se determina por las estructuras marítimas en sí mismas, sino que debe tener en cuenta todas aquellas edificaciones o instalaciones que, por su naturaleza, son destinadas a la operación y funcionamiento del puerto. Desde esta perspectiva, no es posible conceptuar separadamente las obras que involucran a un proyecto de infraestructura portuaria, ni tampoco es posible atribuirles aisladamente la condición de simples edificaciones de almacenamiento, pues la obra debe atender a su especialidad y al sistema operacional al cual sirven, de modo que, el conjunto de manifestaciones u edificaciones que son necesarias para el desarrollo y ejecución de la operación portuaria, quedan sometidas a un mismo régimen jurídico y que se determinará por la vocación de la actividad principal. Solo de esa forma se logra efectuar un adecuado análisis de compatibilidad territorial, que propenda a promover y garantizar el uso racional y planificado del territorio, en consideración al impacto urbano que producen este tipo de actividades.

QUINCUAGÉSIMO NOVENO. Este razonamiento también es coherente con lo resuelto por la Excmá. Corte Suprema, que ha determinado que la clasificación de las obras deben "considerar las **características físicas** pero al mismo tiempo también **funcionales**, en aras, desde luego, de ocupar el espacio geográfico de manera ordenada, racional y en consonancia con su capacidad física" (énfasis del Tribunal, CS, Rol N° 28.745-2021, considerando 6°). En base a este razonamiento, se ha establecido que las obras o edificaciones relacionadas a un proyecto -como por ejemplo, las zonas de almacenamiento de un aeropuerto o los centros comerciales ligados a un recinto portuario- deben o no recibir la misma calificación jurídica que la actividad principal, según si aquellas edificaciones o instalaciones son complementarias a la actividad a la que se



encuentra ligada (CS, Rol N° 28.745-2021, considerando 6°), o bien si aquellas están directa o necesariamente vinculadas al proyecto relacionado (CS, Rol N° 22.889-2019, considerando 10°). Criterio, además, refrendado en casos similares por el órgano Contralor (v.gr. CGR, Dictamen N° 128.520 de 2021; CGR, Dictamen N° 13.787 de 2020; CGR, Dictamen N° 85.676 de 2013; CGR, Dictamen N° 61.514 de 2008). En consecuencia, la destinación natural de un terminal marítimo, incluirá aquellos usos complementarios y que le resultan consustanciales para el funcionamiento adecuado de la actividad portuaria.

SEXAGÉSIMO. Además, esta última interpretación desarrollada en los dos considerandos precedentes, es la única que permite conferir un efecto útil a la regulación sobre uso de suelo del tipo infraestructura de transporte marítimo o portuario, ya que, aun cuando las aguas, conforme al art. 595 del Código Civil, tienen la calidad de bien nacional de uso público, y que los IPT, conforme a los arts. 64 de la LGUC y 2.1.30. de la OGUC, pueden regular el uso del espacio público, dicha regulación no incluye dentro de esta categoría a las aguas. Por lo tanto, tales instrumentos sólo pueden "establecer regulaciones hasta las playas de mar, vale decir, hasta la línea de más baja marea (en el caso del mar) y hasta la línea de aguas mínimas (frente a ríos y lagos), respectivamente" (Circular Ord. N° 49, de 10 de febrero de 2017, de la División de Desarrollo Urbano, DDU 332). El IPT, en consecuencia, aunque no puede regular los usos situados en el espacio marítimo, sí tiene capacidad de regular la actividad portuaria, especialmente aquella correspondiente a la infraestructura que se desarrolla en tierra y que, en general, se corresponde con las actividades accesorias a la principal que tiene lugar sobre aguas marítimas o continentales.

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Por último, cabe también señalar sobre el mencionado art. 2.1.29. de la OGUC, que dicha disposición establece distintos regímenes jurídicos según si las obras de infraestructura corresponden a instalaciones o edificaciones; o bien a una red o trazado. En el caso de las instalaciones o edificaciones de infraestructura situadas al interior del límite urbano, la norma indica que deberán ajustarse los usos



de suelos admitidos en el respectivo IPT; de situarse en un área rural aquella se entenderá siempre permitida. Las redes o trazados, en tanto, se entenderán invariablemente admitidas, con prescindencia de si aquellas se emplazan en áreas urbanas o rurales. Lo anterior, además, ha sido reafirmado por la propia División de Desarrollo Urbano, mediante su Circular Ord. N° 295, de 29 de abril de 2009, DDU 218 -en adelante, DDU 218-.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Por lo tanto, en base a estas consideraciones y de acuerdo con los hechos determinados en el considerando Cuadragésimo quinto del presente fallo, se concluye que las obras consideradas por el proyecto incluyen edificaciones, instalaciones y redes o trazados emplazados sobre superficie marítima y terrestre. Estas obras, de acuerdo a las normas citadas, pueden ser calificadas -desde la perspectiva de la normativa sectorial y desde la definición de los elementos propios del proyecto- como infraestructura energética o bien como infraestructura de transporte.

SEXAGÉSIMO TERCERO. Sin embargo, según el parecer del Tribunal, el Proyecto "Terminal de Productos Pacífico" constituye un proyecto de infraestructura de transporte marítimo de apoyo a la infraestructura energética, debido a que la naturaleza o función de las edificaciones, instalaciones y trazados, han sido diseñadas y, por ende, destinadas a efectuar una operación portuaria. La actividad principal transita entre la recepción marítima y portuaria de combustibles líquidos de petróleo, el almacenamiento transitorio y la distribución terrestre de tales insumos energéticos. Dicho de otro modo, las obras de almacenamiento y transferencia de productos derivados del petróleo, esto es, las instalaciones o edificaciones que podrían ser calificadas de infraestructura energética, constituyen instalaciones concebidas en función de la actividad principal, vale decir, una actividad adicional o accesoria que sólo se perfecciona a consecuencia de la descarga -y eventual carga- de graneles líquidos derivados de petróleos desde las naves mayores y naves menores.



SEXAGÉSIMO CUARTO. Por lo tanto, la Resolución Reclamada realiza una errónea calificación jurídica del Proyecto, pues aquel no constituye un almacenamiento de gran escala, que sea susceptible de ser asimilado a la Actividad Productiva, conforme a lo dispuesto en el art. 2.1.28. de la OGUC, sino que es un proyecto de infraestructura de transporte marítimo de apoyo a la infraestructura energética, en los términos que dispone el art. 2.1.29. de la OGUC.

SEXAGÉSIMO QUINTO. De esta forma, habiendo sido confirmada la errónea calificación jurídica de las obras, corresponde establecer si este Proyecto es compatible con los IPT aplicables.

Si el proyecto es compatible con los IPT aplicables

SEXAGÉSIMO SEXTO. La Resolución Reclamada en el considerando 9.16.4. señaló que el "Proyecto se emplazaría, *a priori*, en un área regulada por dos IPT, a saber, el PRMC y el PRC [...]". Añadió, que "es resorte del PRMC en el ámbito de la regulación intercomunal, la determinación de una zonificación general [...] en que se contemplen las construcciones e instalaciones de alto impacto en relación al resto de las actividades urbanas" (considerando 9.16.7. ordinal ii de la Resolución Reclamada, fs. 5377). Asimismo, se indicó que de acuerdo a lo establecido en los literales d) y e) del numeral 2° del art. 2.1.7. de la OGUC, a los planes reguladores intercomunales, en este caso el PRMC, le corresponde establecer los usos de suelo para las edificaciones e instalaciones destinadas a Infraestructura, así como las que deben cumplir las Actividades Productivas, todas de impacto intercomunal (considerando 9.16.7. ordinal iii de la Resolución Reclamada, fs. 5377). Afirmó que "el PRMC vigente contempla para la mayor parte del área de emplazamiento del Proyecto, la ZI-12 [Zona Industrial - Escuadrón]" (considerando 9.16.7. ordinal v de la Resolución Reclamada, fs. 5378), y que dicha zonificación "permite industria y bodegaje calificados como molestos" (considerando 9.16.4. de la Resolución Reclamada, fs. 5375). De esta forma, el Proyecto sería "compatible territorialmente con los IPT aplicables,



especialmente, el PRMC" (considerando 9.16.10. de la Resolución Reclamada, fs. 5379), dado que la iniciativa evaluada "consistiría en el almacenamiento de combustible de gran escala para la distribución en la zona centro sur" (considerando 9.16.7. ordinal iv de la Resolución Reclamada, fs. 5377. En similar sentido, considerando 9.16.6. ordinal i de la Resolución Reclamada, fs. 5376).

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Por otra parte, el acto impugnado reconociendo la existencia de dos IPT aplicables, sostuvo que "cada IPT posee un ámbito de acción propio" y que todos ellos "se relacionan entre sí considerando la prevalencia de los instrumentos que tienen un mayor nivel" (considerando 9.16.3. ordinales i y ii de la Resolución Reclamada, fs. 5375). Esta afirmación la derivó de la interpretación de los arts. 28 y 37 de la LGUC y del art. 2.1.1. de la OGUC (considerando 9.16.3. ordinal iii de la Resolución Reclamada, fs. 5375). Así, concluyó -en coherencia con lo informado por la SEREMI de Vivienda- que el área en que se emplaza el Proyecto, corresponde, de acuerdo al PRM de Concepción, a "una zona industrial de impacto intercomunal que prima sobre la regulación establecida en el PRC" (considerando 9.16.7. ordinal iv de la Resolución Reclamada, fs. 5377).

SEXAGÉSIMO OCTAVO. En síntesis, la Resolución Reclamada reconoce la existencia de dos IPT aplicables, el PRM de Concepción y el PRC de Coronel, siendo el primero el de mayor jerarquía, por lo que prevalecería sobre el segundo. Así, tras efectuar la calificación de las obras, se sostuvo que el Proyecto sería compatible con los usos de suelo de la Zona Industrial - Escuadrón (ZI-12) regulado en el PRM de Concepción, ya que en ella se permiten construcciones destinadas a la industria y bodegaje, clasificadas como molestas.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Por consiguiente, es necesario determinar si el Proyecto, tal como se indica en la Resolución Reclamada, es efectivamente compatible con los usos permitidos por los IPT aplicables. Esto teniendo en cuenta la calificación jurídica establecida en el apartado anterior.



SEPTUAGÉSIMO. Así, para resolver este segundo asunto se debe, primero, enfatizar sobre lo señalado en el considerando Cuadragésimo sexto y, agregar que, de acuerdo a los arts. 27 inciso 1° y 28 decies inciso 1° de la LGUC, la planificación urbana se efectúa regulando los usos de suelo del territorio en función de los objetivos sociales, económicos, culturales y medioambientales definidos por la política de carácter nacional, regional o comunal, según corresponda. De esta manera, el IPT elaborado por la autoridad administrativa debe buscar "que la utilización del territorio no obedezca a una suma de actos espontáneos y desconectados entre sí, sino a la materialización de un proyecto colectivo, y cuyas directrices se vayan plasmando en [los Instrumentos de Ordenamiento Territorial]" (PRECHT, Alejandra, REYES, Sonia y SALAMANCA, Carola (2016), *El Ordenamiento Territorial en Chile*, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 29). La finalidad última, por tanto, es dar coherencia y orden a la forma sobre cómo se ocupa el territorio, de modo que, las actividades que en él se desarrollan sean concordantes a su capacidad física, lo que es esencial para lograr un equilibrio entre el crecimiento urbano, la buena administración de los recursos y el espacio, y calidad de vida de la comunidad.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. Para emprender la referida labor, la autoridad debe definir a través de los IPT "usos de suelo", esto es, asignar una regulación específica al territorio, determinando el destino que se le puede dar a un área, terreno o propiedad. Como señala el art. 1.1.2. de la OGUC, el "uso de suelo" corresponde al "conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones".

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. Esta regulación del suelo, de acuerdo con el art. 28 de la LGUC y el art. 2.1.1. de la OGUC, se puede desarrollar en cuatro niveles: nacional, regional, intercomunal y comunal, correspondiéndole a cada uno de ellos un ámbito de competencia propia en atención al área geográfica que abarca y a las materias y naturaleza de las disposiciones que contienen. Además, esta distinción entre los distintos



niveles de regulación del suelo, se encuentra ligada por la relación jerárquica que entre ellas existe, donde "las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel" (art. 2.1.1. inciso 2° de la OGUC).

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. Asimismo, se advierte que el ordenamiento jurídico ha programado la actividad de la autoridad encargada de la planificación territorial y la definición de los usos de suelo, con diversas intensidades. Así, en el caso de la planificación intercomunal o metropolitana, la OGUC en su art. 2.1.7., ha reservado al órgano planificador un ámbito de competencia que le es propio y, por ende, el regulador del instrumento de inferior jerarquía no puede entrometerse en dicha atribución, no pudiendo siquiera precisar el contenido de lo decidido por el planificador intercomunal o metropolitana. El ordenamiento, por tanto, reserva una potestad exclusiva y excluyente, por entender que existe un interés público prevalente y que, en concreto, se expresa en la necesidad de asegurar que la urbe cuente con los medios y soportes necesarios para asegurar el crecimiento y la integración armónica de las distintas actividades que se desarrollan en la sociedad. Así, esta disposición legal refleja que hay ciertos aspectos estratégicos que deben ser gestionados a nivel intercomunal o metropolitana para garantizar un desarrollo urbano integral y que, no necesariamente, es coincidente con el interés local o comunal, de modo que, a través de este método, se evita que los instrumentos de inferior jerarquía alteren decisiones de tal naturaleza y dispongan sobre aquel ámbito de acción.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. Ahora bien, ello no obsta a que el planificador intercomunal o metropolitana, pueda regular con un enfoque general otros usos distintos a los señalados en el art. 2.1.7. de la OGUC, siempre y cuando dicha regulación sea coherente con aquellas categorías establecidas en el art. 2.1.24. de la OGUC, y que, a su vez, respete aquel ámbito o margen de acción propio que el derecho urbanístico le reconoce a los planes de inferior jerarquía. En efecto, el art. 35 letra c) de la LGUC establece que "El Plan Regulador Intercomunal



estará compuesto de [...] las disposiciones sobre zonificación general”, incluyendo, usos como el “equipamiento” u otros (“etc.”) como lo serían los residenciales, los cuales no fueron específicamente mencionados en el art. 2.1.7. de la OGUC. Es decir, bajo esta cláusula, el legislador entrega una potestad más amplia o de mayor libertad de configuración para definir usos de suelos, la que sin embargo, debe también reconocer un margen de decisión para que el planificador de inferior jerarquía pueda ejercer su potestad planificadora y precisar el contenido de detalle a través de los planes reguladores comunales, conforme a lo dispuesto en el art. 2.1.10. inciso 2° de la OGUC.

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. Lo anterior, además, es coherente con la práctica urbanística, la que a través de planes intercomunales o metropolitanos ha regulado usos de suelo residenciales (v.gr. art. 3.1.1.1. del PRM de Santiago), de equipamiento (v.gr. 3.1.1.2. del PRM de Santiago, resuelvo 1.4. de la Resolución Afecta N° 31/4-35 del Gobierno Regional de la Región de Valparaíso y que forma parte del PREMVAL), así como actividades industriales o de infraestructura que no generan impactos de carácter de intercomunal (v.gr. -como se verá- el caso de autos), aun cuando aquellos usos no han sido referidos en el art. 2.1.7 de la OGUC.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Esta forma de planificar territorialmente el suelo da cuenta del carácter sistemático de la planificación, que muchas veces conlleva a “que una misma materia sea planificada en un mismo espacio y tiempo por un conjunto de instrumentos, ya formen parte de un mismo subsistema de planificación o de varios distintos”. Vale decir, “varios instrumentos pueden concurrir a la ordenación de una misma realidad” (VAQUER, Marcos “Planificación administrativa”, en VELASCO, Francisco y DARNACULLETA, M. Mercè (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2023, p. 496).

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. En consecuencia, los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, pueden emplear dos técnicas regulatorias para determinar los usos de suelo.



La primera, mediante la aprobación de "las disposiciones sobre zonificación general" del área urbana o rural de diversas comunas, conforme disponen los arts. 34 inciso 1° y 35 letra c) de la LGUC. En este caso el planificador podrá fijar aquellos usos de suelos reconocidos en el art. 2.1.24 de la OGUC. La segunda, a través del reconocimiento o identificación de usos de suelos específicos dentro del ámbito de competencia que le es propio, conforme dispone el art. 2.1.7 de la OGUC, entre ellos, los correspondiente a las normas urbanísticas aplicables a la "infraestructura de impacto intercomunal". En este caso la potestad planificadora es de carácter exclusiva y excluyente, por lo que el instrumento de inferior jerarquía no podrá disponer sobre aquel ámbito de acción.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, para establecer esta última clase de norma (de impacto intercomunal) "resulta necesario que previamente el instrumento defina cuáles serán aquellas edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras que se considerarán de impacto intercomunal" (Circular Ord. N° 54, de 5 de febrero de 2018, de la División de Desarrollo Urbano, DDU 398 -en adelante, DDU 398-, punto 2.1.2.2.). Dicho de otro modo, para aprobar el uso de suelo de "infraestructura de impacto intercomunal", la OGUC exige que el IPT detalle y especifique previamente qué obras en concreto se considerarán de impacto intercomunal o bien bajo qué criterios serán consideradas como tales.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. En este contexto, se observa que el Proyecto se emplaza en la comentada "Zona Industrial - Escuadrón", ZI-12 (Figura 2), que, conforme al art. 3.2.3. del referido PRM de Concepción, permite los siguientes destinos: "[i] Industrial: calificado como inofensivo o molesto por la autoridad competente. [ii] **Infraestructura de transporte de apoyo a la actividad industrial.** [iii] Equipamiento asociado a la actividad industrial. [iv] Habitacional: Sólo vivienda unifamiliar necesaria para el funcionamiento de la actividad industrial" (énfasis del Tribunal).

OCTOGÉSIMO. Adicionalmente, el art. 3.2.1. del PRM de Concepción indica que la Zona Industrial "permite los usos de



suelos industriales definidos en el artículo 2.0.9. de esta Ordenanza". Este último precepto, a su vez, detalla, entre otras cosas, lo que se entiende por destino "Industrial" e indica que este "corresponde al desarrollo de actividades productivas de tipo industrial, como son las de producción, procesamiento y/o transformación de productos finales, intermedios o insumos, para lo cual se emplean más de 10 personas. [...] También se considera dentro de este destino a las labores de almacenamiento y acopio, donde se hace bodegaje y acopio de cualquier tipo de productos".

OCTOGÉSIMO PRIMERO. De esta forma, al examinar el PRM de Concepción, se constata que éste no identifica ni provee criterios para singularizar la infraestructura de impacto intercomunal en esta zona específica en la que se emplaza el proyecto, por lo que se concluye que la autoridad administrativa habría renunciado a establecer normas urbanísticas al respecto. Más bien -como advierte el propio SEA, en el considerando 9.16.7. ordinal ii) de la Resolución Reclamada (fs. 59)- opta por establecer una zonificación marco o general para los distintos usos de suelo susceptibles de ser regulados, particularmente aquellos referidos a la actividad productiva que incluye infraestructura de transporte, toda sin impactos intercomunales.

OCTOGÉSIMO SEGUNDO. En coherencia con lo anterior, se observa que los art. 1.0.6. inciso 2°, 2.0.13. y 3.2.3. inciso 2° del PRM de Concepción, manifiestan que los usos de suelo o destinos permitidos en las zonas definidas en el IPT, entre ellos, los correspondientes a la "Zona Industrial", podrán ser precisados en los planes reguladores comunales y seccionales, pudiendo **detallar, distribuir o localizar dichos destinos al interior de cada zona respectivamente.** Esta circunstancia permite reafirmar que el PRM de Concepción establece una norma marco, que puede ser precisada y desarrollada por el planificador comunal, en la medida que tal desarrollo no contravenga al instrumento de mayor jerarquía. En otros términos, el planificador metropolitano no hace ejercicio de la potestad planificadora contenida en el art. 2.1.7. de OGUC, de acuerdo a lo razonado en el considerando Septuagésimo tercero del



presente fallo, sino que aquella general descrita en el considerando Septuagésimo cuarto.

OCTOGÉSIMO TERCERO. En este orden, el PRC de Coronel precisando el campo de aplicación de los usos de suelo y complementando la propia ordenación dispuesta por el PRM de Concepción, establece para la superficie en la que se emplaza el Proyecto, la denominada "Zona de actividad productiva 2", ZAP-2 (Figura 3), que, de acuerdo con el art. 4.1. del aludido PRC, permite -entre otros- la industria inofensiva y molesta; el bodegaje y talleres inofensivos, molestos y peligrosos; así como también la infraestructura de transporte, "**excepto recintos marítimos o portuarios y recintos aeroportuarios**" (énfasis del Tribunal). En consecuencia, de acuerdo a este precepto, todas las actividades no mencionadas como permitidas no están autorizadas. Además, la exclusión de recintos marítimos o portuarios y recintos aeroportuarios, sugiere que en esta área solo estaría permitida la infraestructura de transporte terrestre.

OCTOGÉSIMO CUARTO. Esta circunstancia, esto es, que la última disposición examinada permitía únicamente el desarrollo de infraestructura de transporte terrestre, no vulnera el contenido normativo del PRM de Concepción que admitía en términos generales la **infraestructura de transporte de apoyo a la actividad industrial**. Por el contrario, este precepto - esto es, el art. 4.1. del PRC de Coronel que regula la ZAP-2-, constituye una norma especial aplicable a la comuna de Coronel, que se enmarca dentro de los márgenes que ordena el instrumento de superior jerarquía y, por tanto, no se aparta del objeto regulado, sino que pormenoriza la directriz dada por el IPT Metropolitano. Dicho de otro modo, la regulación dispuesta por el planificador comunal no se opone al instrumento jerárquico superior, sino que más bien lo desarrolla, complementando sus alcances en el ámbito de acción que le es propio. Ello queda en evidencia, toda vez que el PRC de Coronel no tiene un carácter innovador, cuyo objeto sea crear nuevos usos de suelos distintos a los contemplados o permitidos en el PRM de Concepción, sino que más bien define



el detalle de los usos de suelos y la normativa urbanística en base a los mismos lineamientos iniciales fijados en el PRM.

OCTOGÉSIMO QUINTO. Este mecanismo de operativizar y dar coherencia a los distintos IPT, se ajusta, además, a lo dispuesto en el art. 2.1.7. de la OGUC, que señala que “No obstante lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.1.9., los Planes Reguladores Comunales deberán incluir las disposiciones propias del Plan Regulador Intercomunal que afecten el respectivo territorio comunal, pudiendo precisarlas” (énfasis del Tribunal).

OCTOGÉSIMO SEXTO. De esta forma, se concluye que en la superficie del Proyecto se superponen la “Zona Industrial - Escuadrón” del PRM de Concepción y la “Zona de Actividad Productiva - 2” del PRC de Coronel. A partir de la interpretación armónica de estos usos de suelo, así como de las normas examinadas, se infiere que en la superficie mencionada sólo se admite -en lo que interesa- la infraestructura de transporte terrestre de apoyo a la actividad industrial, encontrándose excluido todos aquellos otros usos no autorizados expresamente por ambos IPT.

OCTOGÉSIMO SÉPTIMO. Por último, también es útil dar cuenta que, según el PRM de Concepción, las tuberías submarinas y/o cañerías que permiten la conexión entre el campo de boyas con los tanques de almacenamiento del Proyecto, se emplazan, en una “Zona de Playa - Escuadrón”, ZP-24 (Figura 2), lo que sería coherente con el PRC de Coronel que la zonifica como “Zona de protección de borde costero 2”, ZAP-2 (Figura 3). Aunque estas son zonas que, en general, no permiten la construcción, las “redes y trazados” -según se explicó en el considerando Sexagésimo quinto del presente fallo- están siempre admitidas. Por lo tanto, respecto de éstas, no existe incompatibilidad territorial.



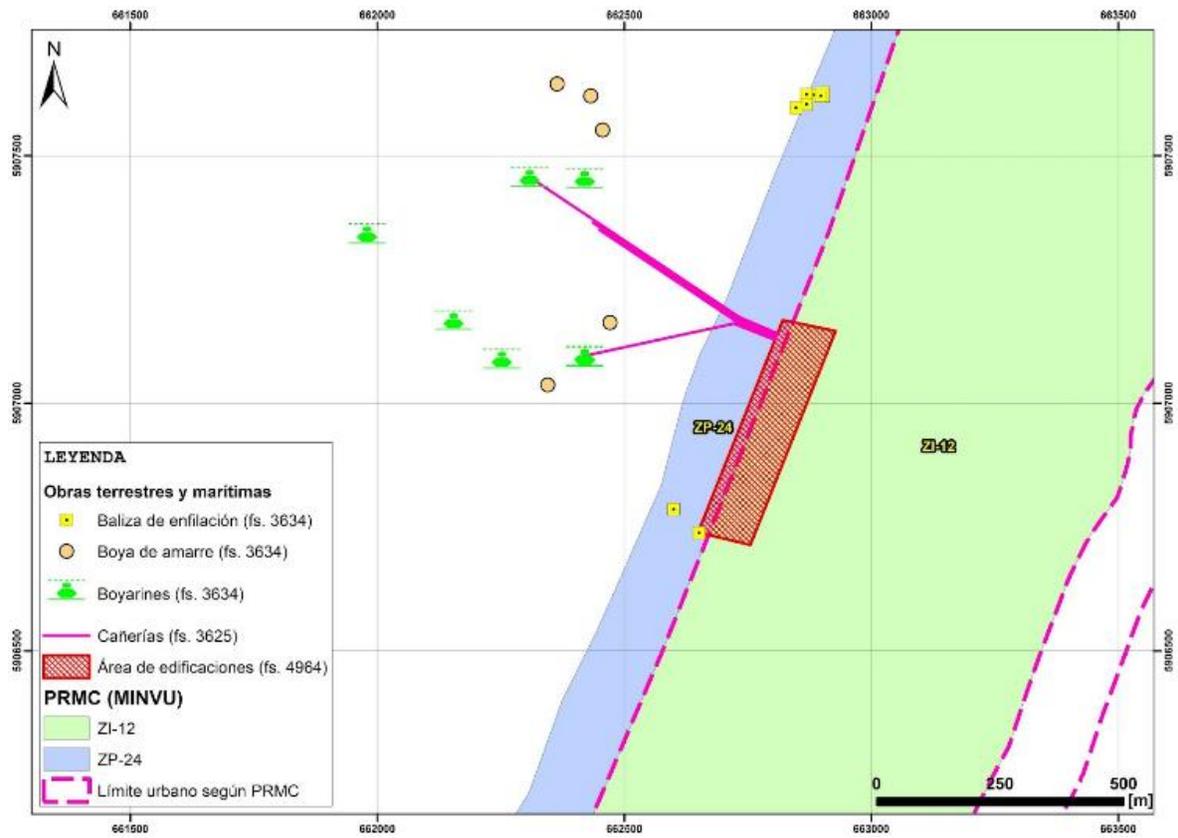


Figura 2: Relación del proyecto con zonificación del PRM de Concepción. Fuente: Elaboración propia con base en obras del proyecto (fs. 3634 y ss.) y zonificación del PRM vigente (IDE-MINVU).



Figura 3: Relación del proyecto con zonificación del PRC de Coronel. Fuente: Elaboración propia con base en obras del proyecto (fs. 3634 y ss.) y zonificación del PRC vigente de la comuna de Coronel.



OCTOGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, y considerando las disposiciones analizadas, se logra apreciar que -a excepción de las tuberías submarinas y/o cañerías- el Proyecto no es compatible con los usos de suelos regulados por ambos IPT, ya que la destinación dada a sus edificaciones e instalaciones no cumple con los supuestos hechos regulados en el PRM de Concepción, ni tampoco con los supuestos contemplados en la normativa específica del PRC de Coronel. Esto debido a que la iniciativa constituye una obra de infraestructura de transporte marítimo de apoyo a la infraestructura energética, en los términos que dispone el art. 2.1.29. de la OGUC, y que -según se advierte- no ha sido admitida por los usos de suelo regulados en los respectivos IPT.

OCTOGÉSIMO NOVENO. Incluso, se observa que el PRM de Concepción en su art. 3.9.1., establece una regulación específica que admite la infraestructura de transporte marítimo, denominada "Zona de Terminal de Transporte" (ZTT). Esta zona "corresponde a las áreas e instalaciones destinadas al transporte marítimo y aéreo, de nivel regional, nacional e internacional, cuya función principal es la transferencia y almacenamiento de carga y pasajeros, y que por el impacto urbano que producen, deben ser reconocidas como zona específica". Sin embargo, el Proyecto "Terminal de Productos Pacífico" no se sitúa en esta zonificación especial designada para el desarrollo de la actividad portuaria.

NONAGÉSIMO. Finalmente, habiendo resuelto sobre la compatibilidad territorial del Proyecto, es necesario abocarse a la alegación accesoria presentada por la Reclamada y el Tercero Independiente.

NONAGÉSIMO PRIMERO. En la primera de tales alegaciones se plantea que el Proyecto es compatible con los usos de suelo, por expresa disposición del art. 2.1.28. de la OGUC. Argumenta que PRM de Concepción, en la "Zona Industrial - Escuadrón", permite la actividad industrial o productiva, lo cual conlleva, por efectos de la mencionada norma, a la autorización de usos destinados a la infraestructura.



NONAGÉSIMO SEGUNDO. Al respecto, el art. 2.1.28. inciso 3° de la OGUC, establece que "En aquellos casos en que el instrumento de planificación territorial permita la actividad de industria, estará admitido el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones destinadas a infraestructura que sean calificadas conforme al artículo 4.14.2. de esta Ordenanza, en forma idéntica o con menor riesgo al de la actividad permitida. Con todo, **el instrumento de planificación territorial que corresponda podrá prohibir la aplicación de este inciso dentro de su territorio**" (énfasis añadido). Esta disposición constituye una norma de excepción que permite homologar los usos de suelos destinados a la actividad productiva con aquellos destinados a infraestructura. Además, se observa que la disposición contempla la posibilidad de limitar tal efecto, siempre y cuando exista un IPT que expresamente inhiba su aplicación.

NONAGÉSIMO TERCERO. Ahora bien, la alegación de la Reclamada será desestimada, ya que esta última función restrictiva es la que precisamente asume el art. 3.6. del PRC de Coronel, al señalar respecto del uso de infraestructura, que "no serán aplicables dentro del territorio normado por el presente Plan Regulador las disposiciones contenidas en el inciso tercero del art. 2.1.28 de la [OGUC], referidas al emplazamiento de las instalaciones o edificaciones destinadas a infraestructura cuando el instrumento de planificación territorial permite la actividad de industria".

NONAGÉSIMO CUARTO. Del mismo modo, corresponde desestimar el efecto que la Reclamada (fs. 242) y la SEREMI Minvu (fs. 4058-4059) pretenden atribuir al art. 38 de la LGUC y art. 2.1.9. inciso 8° de la OGUC y que establecen que "Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunes existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones". Ambas disposiciones se enmarcan en el contexto del procedimiento para la elaboración, modificación y aprobación de los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, y que regula los efectos en el tiempo de los IPT. El propósito principal de



estas normativas es adecuar los IPT vigentes de inferior jerarquía, a los de mayor jerarquía que hubieren sido promulgados con posterioridad, y de cuya aplicación se observe una incongruencia o desavenencia que los hagan incompatibles entre sí.

NONAGÉSIMO QUINTO. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, esta normativa no resulta aplicable, dado que el PRC de Coronel y las normas involucradas en el presente caso, fueron promulgadas y publicadas en 2013, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia del PRM de Concepción en 2005, siendo su última versión la del año 2011. En consecuencia, las disposiciones analizadas no tienen aplicación en este escenario, ya que su propósito es resolver conflictos cronológicos que se pueden producir entre dos IPT de diversa jerarquía, y en este caso, el instrumento de inferior jerarquía fue promulgado después de la entrada en vigencia del PRM de Concepción.

NONAGÉSIMO SEXTO. Además, como se ha razonado, no se observa ninguna incompatibilidad o falta de coherencia entre los IPT mencionados. Más bien, lo que se presenta es un desarrollo del instrumento de mayor jerarquía a través de la regulación de detalle proporcionada por el de inferior jerarquía. Incluso, esta circunstancia también se ve reafirmada debido a que la alegada incongruencia entre los IPT no fue representada por la SEREMI Minvu mediante el control preventivo que realiza la referida autoridad en la etapa de aprobación del PRC de Coronel, conforme a lo señalado en los arts. 43 incisos 6°, 7° y 8° de la LGUC y 2.1.11. incisos 8°, 10°, 11° de la OGUC.

NONAGÉSIMO SÉPTIMO. Por otra parte, también es importante señalar que, incluso en el supuesto caso de que se hubiera concluido que el art. 3.2.3. del PRM de Concepción es una norma que regula usos de suelos específicos de impacto intercomunal, la Reclamada y el Tercero Independiente no han demostrado fehacientemente que el Proyecto se subsume a dicha categoría jurídica y, en concreto, que la operación del Proyecto sea capaz de generar impactos urbanos de alcance intercomunal.



NONAGÉSIMO OCTAVO. La Reclamada (fs. 243, 244) y el Tercero Independiente (fs. 5428), para fundar tal aseveración sostuvieron que los impactos intercomunales resultan por la distribución de combustible, la cual se llevará a cabo en "toda la zona centro sur del país". Sin embargo, la mera interacción del Proyecto con otras iniciativas fuera de la comuna de Coronel, no implica necesariamente que exista un impacto sobre el desarrollo urbano intercomunal o bien un impacto urbano de naturaleza intercomunal. Dicho de otro modo, se debe diferenciar entre la simple interacción geográfica del proyecto debido a las dinámicas propias de la economía de mercado, y la generación real de impactos que afecta el entorno urbano intercomunal. Esta interpretación es, por lo demás, consistente con la DDU 398, la que indica que "la legislación urbana ha reconocido como impactos urbanos aquellos que pueden ser provocados por emplazamientos de actividades, los cuales se relacionan con: [i] Los efectos o alteraciones provocados sobre el sistema de transporte urbano. [ii] Los efectos provocados sobre el sistema de uso de suelo. [iii] Los efectos o daños sobre la arquitectura y patrimonio cultural inmueble. [iv] Los efectos o daños provocados sobre el paisaje urbano. [v] Los efectos o alteraciones sobre la higiene y seguridad de los espacios urbanos" (DDU 398, punto 2.1.2.1.).

NONAGÉSIMO NOVENO. En este orden, de acuerdo a los antecedentes que constan en la evaluación ambiental, los impactos generados por el Proyecto se circunscriben a la comuna de Coronel y no se extienden a otras comunas. Así:

- a) Respecto del sistema de transporte urbano, el Titular, mediante el "Estudio de Factibilidad Vial" acompañado en el Anexo 6 de la DIA (fs. 1092 y ss.), analizó el impacto en la vialidad del área de influencia del Proyecto, limitando tal estudio al área denominada "Parque Industrial Coronel", específicamente, a cuatro intersecciones, todas ubicadas en la referida comuna. Estas intersecciones, corresponden a los puntos PC01, Ruta 160 - Federico Schwager; PC02, Camino Viejo - Padre Bernardo Hurault; PC03, Ruta 160 - Retorno al sur; y PC04, Federico Schwager - Golfo de Arauco (fs. 1109). Asimismo,



en el Anexo 6 de la Adenda Complementaria se presentó un informe complementario en el que se realizó un análisis específico sobre el PC01 correspondiente a la intersección Ruta 160 - Federico Schwager (fs. 4711 y ss.).

b) Tampoco existe un análisis sobre los efectos provocados sobre el sistema de usos de suelo, distintos al realizado sobre la compatibilidad territorial y que involucre a otras comunas, lo que permite inferir que no se reconocen ni tampoco se ha probado la generación de impactos intercomunales bajo este criterio.

c) Tampoco se identificaron impactos intercomunales que afecten la arquitectura y patrimonio cultural inmueble, el paisaje urbano o la higiene y seguridad de los espacios interurbanos.

CENTÉSIMO. En definitiva, la Reclamación será acogida ya que -tal como se ha expuesto- el destino que se le dará a las edificaciones e instalaciones consideradas por el Proyecto, no resultan compatibles con los usos de suelos regulados por la zonificación marco, dispuesta en el PRM de Concepción, ni con los usos de suelos especiales normados en el PRC de Coronel. Esta circunstancia determina que la autoridad ambiental -al conocer del recurso administrativo interpuesto por el Titular del Proyecto en contra de la decisión de la Comisión de Evaluación- no consideró adecuadamente el mérito de los informes emitidos por la I. Municipalidad de Coronel en el marco del procedimiento de evaluación ambiental y que, en concreto, evidenciaban la incompatibilidad del Proyecto con los IPT referidos.

IV. SOBRE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

CENTÉSIMO PRIMERO. En relación con lo resuelto, es pertinente citar el art. 9° bis de la Ley N° 19.300, que dispone que "La Comisión a la cual se refiere el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación



en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente". A su turno, el art. 19 inciso 3° de la Ley N° 19.300, señala que "Se rechazarán las Declaraciones de Impacto Ambiental cuando [...] no se acreditare el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley".

CENTÉSIMO SEGUNDO. De las normas transcritas se infiere que el legislador ha otorgado a la Comisión de Evaluación la potestad de calificar los proyectos o actividades, para lo cual el referido organismo debe considerar las causales dispuestas en el art. 19 inciso 3° de la citada Ley, siendo una de aquellas, el cumplimiento a la normativa ambiental aplicable y que, eventualmente, puede estar vinculado a aspectos eminentemente normados de la legislación ambiental.

CENTÉSIMO TERCERO. En este sentido, el art. 54 inciso 4° del RSEIA, dispone que "[...] se entenderá por aspectos normados, aquellas materias regladas en sus supuestos y resultados, de manera que exista una sola consecuencia jurídica. De este modo, no constituyen aspectos normados aquellos asuntos sujetos a discrecionalidad de la evaluación".

CENTÉSIMO CUARTO. Que, uno de los aspectos cuyo cumplimiento debe ser debidamente acreditado en el marco de la evaluación ambiental se vincula con la compatibilidad territorial, tal como lo establecen los arts. 8° inciso 3° de la Ley N° 19.300 y 33 del RSEIA. En efecto, el SEA ha convenido que "los IPT constituyen normativa de carácter ambiental aplicable a un proyecto o actividad que se presenta al SEIA y cuyo cumplimiento debe ser acreditado en el capítulo sobre normativa de la respectiva DIA o EIA" (SEA, "Guía para la descripción del uso del territorio en el SEIA", 2013, p. 20). Esta misma idea, por lo demás, fue reafirmada en la Resolución Reclamada al indicar que "los IPT constituyen normativa de carácter ambiental aplicable a un proyecto o actividad que se presenta al SEIA" (considerando 9.16.3. ordinal iv de la Resolución Reclamada, fs. 57).

CENTÉSIMO QUINTO. Ahora bien, el examen de compatibilidad territorial constituye un asunto de naturaleza reglada, pues



a la hora de efectuar tal determinación "la Administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o la disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables" (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon, op. cit., p. 193). En el mismo sentido, este Tribunal ha indicado al respecto que "[...] no cabe duda que la decisión de si un proyecto es o no compatible con el instrumento de planificación territorial es una cuestión vinculada a un aspecto normado, que no queda sometido a la discreción de la autoridad administrativa. Esta decisión supone adscribir un conjunto de enunciados fácticos específicos (descripción del proyecto) a la norma del [IPT] que resulte aplicable de acuerdo al lugar en que se emplazará. [...] Ese ejercicio no supone discrecionalidad alguna, por más que puedan existir márgenes de apreciación derivados de la textura abierta o indeterminada de algunas normas jurídicas" (Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-25-2020, considerandos 38°, 39°). Por lo tanto, como advierte la doctrina nacional "si la actividad evaluada no es compatible con el uso del territorio dispuesto en el respectivo instrumento de planificación territorial, esta no podrá llevarse a cabo" (BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2da Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 284). Esto, porque tal circunstancia determina la configuración de la causal de rechazo dispuesta el citado art. 19 de la Ley N° 19.300.

CENTÉSIMO SEXTO. Desde esta perspectiva, aunque en el contexto de la reclamación administrativa, la Dirección Ejecutiva del SEA no es destinataria específica de lo dispuesto en el citado art. 9° bis de la Ley N° 19.300 y, por ende, no está directamente vinculada a los aspectos normados contenidos en el ICE, sí tiene la responsabilidad de llevar a cabo una revisión exhaustiva que guarde conformidad con el principio de legalidad. Así, la incompatibilidad advertida por la I. Municipalidad de Coronel y luego por este Tribunal no solo determina la existencia de un vicio esencial que impedía al Director Ejecutivo calificar favorablemente el Proyecto (resuelvo 1° y 2° de la Resolución Reclamada, fs. 63), sino,



además, conduce a reafirmar la decisión primigenia, por lo que le correspondía a la autoridad Reclamada mantener firme la determinación adoptada por la Comisión de Evaluación.

CENTÉSIMO SÉPTIMO. Por todo lo anterior, y habiéndose acreditado la incompatibilidad territorial alegada, la reclamación será acogida, omitiendo el análisis de los demás asuntos controvertidos, por ser incompatible con lo resuelto al configurarse la causal de rechazo dispuesta en el art. 19 inciso 3° de la Ley N° 19.300 y visto además lo dispuesto en el art. 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N° 6, 18 N° 5, 20, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 2° letra j), 8°, 9°, 9 bis, 11, 19, 20, 29, 30 bis de la Ley N° 19.300; arts. 3° letra f), 24, 33, 38, 41, 44, 50, 53, 54, 56 y 81 del Decreto Supremo N° 40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente; art. 11, 16, 38, 41 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 3°, 4°, 12, 20, 27, 28, 28 decies, 34, 35, 36, 38, 43, 55, 64, 118, 157 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; arts. 1.1.2., 2.1.1., 2.1.7., 2.1.9., 2.1.10., 2.1.11., 2.1.24., 2.1.28., 2.1.29., 2.1.30. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; art. 1.0.6., 1.0.9., 2.0.9., 2.0.13, 3.2.1, 3.2.3., 3.9.1., del Plan Regulador Metropolitano de Concepción; art. 3.6., 4.1., del Plan Regulador Comunal de Coronel; las disposiciones del Decreto Supremo N° 160/2008, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; art. 53 de la Ley N° 19.542; art. 595 del Código Civil; art. 3° del Decreto Ley N° 2224 de 1978, del Ministerio de Minería; artículo segundo del DFL N° 1 de 1978, del Ministerio de Minería; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

I. Acoger la reclamación de fs. 1 y ss. interpuesta por la Ilustre Municipalidad de Coronel contra la Res. Ex. N°



202099101534 de 21 de agosto de 2020 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, declarando que, al tenor de lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, no es conforme a la normativa vigente y, en consecuencia, se anula, manteniéndose la decisión de la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío adoptada por medio de la Res. Ex. N° 6, de 8 de enero de 2020.

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

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 32-2020

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, y Sr. Rodrigo Schnettler Carvajal subrogando legalmente. No firma el Ministro Sr. Valdovinos por encontrarse en comisión de servicio, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y acuerdo del fallo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

Autoriza el Secretario Abogado (S) Sr. Carlos Ellenberg Oyarce.

En Valdivia, a diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro, se anunció por el Estado Diario.

