

Santiago, ocho de febrero de dos mil veintiuno.

Al escrito folio N° 153413-2020: a todo, estése a lo que se resolverá.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que, en estos autos Rol N°72.108-2020, caratulados "Municipalidad de Copiapó y otra con Servicio de Evaluación Ambiental", sobre reclamación regulada por el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, se ha ordenado dar cuenta, de conformidad al artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, del recurso de casación en el fondo interpuesto por la parte reclamada, en contra de la sentencia dictada por el Primer Tribunal Ambiental que acoge las reclamaciones en contra de las Resoluciones Exentas N°846 y N°950 emanadas del Comité de Ministros, las cuales anula y resuelve que es del todo pertinente y procedente que el referido Comité revise las materias de fondo planteadas por las reclamantes en relación a la RCA N°65/2019, sin costas.

**Segundo:** Que el recurrente funda su arbitrio en cuatro capítulos de infracciones. En un primer capítulo, denuncia la infracción de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, como principios fundantes y, la transgresión al artículo 2 de la Ley N°18.575 en relación con los artículos 8 inciso 3°, artículo 9 ter y artículo 31 de la Ley N°19.300. Esgrime que el Tribunal Ambiental decidió que las reclamaciones administrativas de los



municipios debían ser declaradas admisibles, otorgándoles legitimación activa para deducir reclamaciones PAC. Lo anterior implica atribuirle a los municipios una calidad diversa a la de un Órgano de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (en adelante OAECA) que es aquella de la Constitución Política de la República y las Leyes N°18.575 y N°19.300 le otorgan para efectos de la evaluación ambiental de proyectos y actividades. La conclusión del Tribunal Ambiental permite que los municipios actúen fuera del ámbito de sus competencias y funciones que la Carta Fundamental y la ley les han atribuido.

Recalca que los municipios, atendida su calidad de OAECA, no cuentan con legitimación activa para deducir reclamaciones administrativas, de modo tal, que, de ser deducidas, están actuando fuera del ámbito de su competencia, las que han sido descritas en los artículos 8 inciso 3° , 9 ter y 31 de la Ley N°19.300.

Afirma que la única función de los municipios en el proceso de Evaluación Ambiental es informar como OAECA en cuanto a la compatibilidad territorial del proyecto y en relación con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal; en consecuencia, no pueden presentar observaciones ciudadanas, pues dicha función fue otorgada a personas naturales o jurídicas. Asevera que mientras la función del municipio está contemplada en los



artículos 4 y 9 de la Ley N°19.300 en relación con los artículos 24 y 35 del RSEIA, el tema de las observaciones PAC se encuentra regulado en los artículos 26 y siguientes de la Ley N°19.300 y 82 y siguientes del RSEIA, a través de las cuales cualquier persona natural o jurídica puede manifestarse respecto de un EIA, o una DIA si el proyecto tiene cargas ambientales y se solicita la apertura de dicho proceso por la comunidad, disponiendo un plazo para hacerlo.

Añade que las observaciones de un OAECA tienen una finalidad y tratamiento jurídico diverso que las observaciones PAC, no pudiendo asimilarse, que es lo que hace el Tribunal Ambiental con infracción de ley. Expresa que, en mismo sentido, yerra el fallo al estimar que los municipios detentan legitimación activa para presentar reclamaciones PAC, afirmación que infringe la normativa ambiental y constitucional descrita, toda vez que ello implicaría actuar fuera de las competencias que la legislación le ha conferido expresamente.

En un segundo apartado de su arbitrio, denuncia la infracción por aplicación incorrecta de los artículos 29 y 20 de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 18 N°5 de la Ley N°20.600, al concluir que el interés de los municipios se sustenta en su rol de garante del medioambiente en el territorio comunal, conclusión que no tendría asidero en la legislación y que contraviene la



normativa legal expresa que indica que sólo los observantes PAC pueden deducir reclamación administrativas en los términos de los artículos 29 y 20 de la Ley N°19.300, lo cual a su vez otorga legitimación posterior para deducir las reclamaciones en sede judicial según los artículos 18 N°5 y 17 N°6 de la Ley N°20.600.

Sostiene que el recurso administrativo del artículo 29 de la Ley N°19.300 está consagrado expresamente para los observantes PAC que estimen que sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental; igual derecho se encuentra dispuesto en el artículo 30 bis inciso penúltimo de la Ley N°19.300 (DIA o EIA). De lo anterior, indica que debe desprenderse que el derecho para interponer reclamaciones administrativas se encuentra otorgado a las personas naturales y jurídicas que participaron el proceso PAC, y cuyas observaciones no fueron debidamente consideradas, mas no respecto de los OAECA, como los municipios; por ende, aun cuando se considerara que los municipios tienen legitimación activa, es requisito que hayan participado en la PAC, lo que tampoco se verifica en la especie, pues ambos municipios no presentaron observaciones en la PAC, ni como municipio ni en representación de los ciudadanos. Aduce que consta en el expediente de evaluación del Proyecto, que ambos municipios participaron exclusivamente en su calidad de OAECA,



pronunciándose respecto del EIA y en relación a las Adendas, por lo que yerra el tribunal al estimar que los municipios podían interponer sus reclamaciones administrativas pues ninguno de ellos participó en PAC, infringiendo las normas citadas. Concluye que, los municipios no se encuentran legitimados para ejercer la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600.

En tercer lugar, arguye la infracción al artículo 38 de la Ley N°19.880, por no aplicación, al considerar que los informes evacuados en el contexto de una evaluación ambiental tienen la naturaleza de vinculantes. Expone que, en virtud de esta disposición, los informes emitidos por los Municipios de Caldera y Copiapó tienen el carácter de facultativos para los procedimientos administrativos, bajo el entendido que el procedimiento de evaluación ambiental tiene esta naturaleza, y no existe norma en contrario, que le otorgue el carácter de vinculante a los mismos. Agrega que el tribunal incurre en este yerro, a fin de sostener la legitimación activa que le atribuye a los municipios para interponer las reclamaciones administrativas, creando nuevos argumentos para dotar a las municipalidades del derecho a reclamar administrativamente.

Subraya que tampoco es correcto señalar que los informes no fueron considerados en la evaluación ambiental, pues, lo que no fue considerado, son aquellos pronunciamientos que excedían el ámbito de competencia de



los municipios, como los que referían a materias que no guardaban relación con la compatibilidad territorial del Proyecto, que, por lo demás, eran la mayoría de los pronunciamientos realizados, y que, adicionalmente, fueron debidamente abordados para efecto del análisis de los impactos adversos significativos y sus medidas asociadas.

Por consiguiente, remata señalando que los informes evacuados por los OAECA en el marco de la evaluación ambiental de los proyectos y actividades tienen una naturaleza facultativa, lo cual, no implica que no deban ser considerados para la evaluación ambiental, sino que, no deberán ser considerados en tres circunstancias: i) cuando el pronunciamiento no se enmarque dentro del ámbito de sus competencias; ii) cuando lo manifestado no se refiera a temas ambientales o carezca de fundamento; iii) cuando lo expuesto no se considere idóneo o necesario para el buen desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que se encuentre en curso, según Memorandum N° 96 de 21 de septiembre de 2017, sobre "Elaboración de ICSARA, pronunciamiento de los OAECA y fundamentación del Informe Consolidado de Evaluación" y el Ordinario N° 180152 de 30 de enero de 2018, que "Imparte instrucciones sobre materias de procedimientos de carácter ambiental que indica", ambos de la Dirección Ejecutiva del SEA. En todo caso, sostiene que sus observaciones fueron consideradas oportunamente en el análisis de efectos adversos posibles del proyecto.



En un último capítulo, denuncia la infracción a los artículos 17 N°6 y al artículo 30, ambos de la Ley N°20.600, ya que se habría analizado el fondo del asunto controvertido existiendo trece reclamaciones administrativas pendientes, en circunstancias de que dichas materias debían ser resueltas por el Comité de Ministros, y desconociendo que lo impugnado era la inadmisibilidad de dos reclamaciones deducidas en sede administrativa, más no, el fondo, referente a la compatibilidad territorial del Proyecto. Expone que el objeto de esta reclamación es determinar si el Comité de Ministros ha considerado debidamente las observaciones ciudadanas de los reclamantes, presentadas durante el proceso de Evaluación Ambiental, de modo que las resoluciones reclamadas sólo se limitaban a declarar inadmisibles los reclamos de los municipios, por lo que el fondo de la reclamación debía ser resuelto por el Comité de Ministros y no por el tribunal, por lo que al no haberlo hecho así, infringe el límite del artículo 30 de la Ley N°20.600, este último no permite al Tribunal Ambiental determinar el contenido discrecional del acto impugnado, en el caso concreto, la Resolución Exenta N°846/2019 y Resolución Exenta N°950/2019, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que declararon inadmisibles las Reclamaciones Administrativas de los municipios de Caldera y Copiapó, lo que no fue cumplido por el Tribunal Ambiental en su fallo. Indica que es del todo razonable y atendible



que se revise, por parte del Comité de Ministros, la pertinencia legal (si el IPT permite dicha infraestructura productiva) y técnica (sus efectos ambientales respecto de la zonificación y objetos ambientales ya antes identificados) del trazado de redes del gasoducto proyectadas dentro del "Plan seccional Bahía Salado", evitando así, como lo plantean las reclamantes, potenciales o futuros conflictos con las zonas USB- 18, USB- 2 y RBS- 2, así como a sus administradores y/o futuros propietarios de la infraestructura turística y/o urbana; lo cual incluye a las áreas identificadas con alto valor ecológico definidas.

Afirma que el tribunal ha sustituido las facultades del Comité de Ministros, ya que, sin señalarlo expresamente, lo que hace es acoger los recursos de reclamación deducidos en sede administrativa al conocer el fondo de ellos, vulnerándose el orden consecutivo legal, pues la compatibilidad territorial es una cuestión que se encuentra dentro del análisis técnico que debe hacer en forma exclusiva el referido Comité, al resolver las reclamaciones deducidas en sede administrativa; tanto es así que al anularse los dos actos administrativos se ha adelantado el juicio de los asuntos que son competencia del Comité de Ministros.

**Tercero:** Que, conviene traer a colación algunos antecedentes de la presente causa:



1.- El proyecto "Andes LNG" del Titular Andes S.A., ingresó al SEIA mediante un Estudio de Impacto Ambiental ("EIA") de fecha 18 de julio de 2016, siendo calificado ambientalmente favorable por la Comisión de Evaluación de la Región de Atacama, por medio de la Resolución Exenta N° 65, de fecha 13 de junio de 2019. El Proyecto tiene como objetivo generar energía eléctrica en base a gas natural licuado ("GNL"), posibilitando abastecer la demanda por parte de los consumidores en el Sistema Interconectado Central. Comprende la construcción, operación y cierre de un proyecto integral de generación de energía eléctrica en base a GNL, que considera (i) el Terminal; (ii) el Gasoducto; y, (iii) la Central. Tiene una vida útil de treinta y tres años.

El Terminal considera la construcción de instalaciones que permiten el atraque y operación de una Unidad Flotante de Almacenamiento y Regasificación ("FSRU"), la que permanecerá atracada en forma permanente, salvo durante emergencias climáticas o eventos de tsunamis. La FSRU será capaz de recibir GNL, el que será transportado por buques GNL-C, para luego ser almacenado y regasificado.

La transferencia de GNL desde el buque transporte GNL-C a la nave FSRU, se efectuará a través de mangueras flexibles especialmente diseñadas para estos efectos, mediante una maniobra de abarloomiento, también denominada operación 'barco a barco'. En esta maniobra, el barco de



transporte de GNL se amarra directamente a la FSRU y entre ambas naves se instalan defensas neumáticas o de espuma, que permiten absorber la energía de ataque de la embarcación.

El GNL será almacenado en la FSRU y será regasificado, de acuerdo a requerimientos de demanda, mediante equipos vaporizadores instalados en la FSRU. Para el proceso de regasificación del GNL se utiliza agua de mar como medio de intercambiador de calor. Este proceso puede incluir un ciclo cerrado de agua calentada mediante vapor, el cual es proporcionado por calderas alimentadas con gas natural.

La FSRU tendrá capacidad para regasificar hasta 10 millones de metros cúbicos estándares diarios de gas natural, el que se inyecta a través de un brazo de descarga (existiendo un segundo brazo de respaldo) que se conecta con el gasoducto submarino de aproximadamente 2 kms. de longitud y 20" de diámetro, que, a su vez, se conecta al Gasoducto.

El Gasoducto de aproximadamente 90 kms. de longitud consiste en una tubería de acero de 20" de diámetro, el que irá enterrado hasta llegar a la Central.

La Central se compone de un conjunto de 30 motores, cada uno de 18 MW netos, lo que da como agregado una potencia neta de generación total de 540 MW (la potencia bruta es 550 MW). La generación eléctrica será inyectada a la red de transmisión del SIC a través de una subestación



elevadora de tensión a 220 kV y una subestación eléctrica seccionadora de 220 kV y de dos líneas de transmisión eléctrica ("LTE") de 220 kV cada una. La Central estará ubicada a aproximadamente 40 km al Norte de la ciudad de Vallenar.

2.- Con fecha 13 de junio de 2019 la COEVA de Antofagasta dicta la RCA N°65/2019 por medio de la cual se califica favorablemente el proyecto antes descrito.

3.- Con fecha 24 de julio del año 2019 la Municipalidad de Caldera interpuso recurso de Reclamación ante el Comité de Ministros, en virtud de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, en contra de la RCA N° 65/2019, por considerar que no habrían sido debidamente consideradas sus observaciones ciudadanas.

4.- El 5 de agosto de 2019, la Dirección Ejecutiva del SEA, declaró la inadmisibilidad de la reclamación deducida, mediante Resolución Exenta N°846/2019, por carecer la Reclamante de legitimación activa para interponer un recurso de reclamación en contra de la respectiva RCA que calificó favorablemente el Proyecto, y en consecuencia hace improcedente el reclamo del artículo 29 de la Ley N°19.300.

5.- El 5 de agosto de 2019 la Municipalidad de Copiapó interpuso recurso de reclamación ante el Comité de Ministros, en virtud de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, en contra de la RCA N° 65/2019, porque no habrían sido debidamente consideradas sus observaciones ciudadanas.



La Dirección Ejecutiva del SEA, también declaró la inadmisibilidad de la reclamación mediante Resolución Exenta N°950 de 12 de septiembre de 2019 por carecer la Reclamante de legitimación activa para interponer recurso de reclamación contra la RCA y en consecuencia hace improcedente el reclamo del artículo 29 de la Ley N°19.300.

6.- Contra las resoluciones, que declararon la inadmisibilidad de la reclamaciones, los reclamantes dedujeron el recurso de reclamación judicial del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 (Roles R-26-19, y R-32-19 del Primer Tribunal Ambiental)

7.- El Tribunal Ambiental acogió ambas reclamaciones.

8.- Que, contra la RCA N°65/2019 existen más de diez reclamaciones pendientes ante el Comité de Ministros.

**Cuarto:** Que, entrando al análisis del arbitrio en estudio, se advierte que éste centra su reproche en que las municipalidades reclamantes estarían impedidas de presentar observaciones ciudadanas pues su función dentro del proceso de Evaluación Ambiental quedaría limitada a informar en su calidad de órgano de la Administración con competencia ambiental, y que ellas no participaron en el PAC por lo que, en consecuencia, no podría deducir la reclamación entablada.

**Quinto:** Que, la sentencia impugnada determinó que las municipalidades reclamantes tenían legitimación activa para deducir reclamación en contra de la RCA N°65/2019; así, en



primer término razonó, en sus motivos sexagésimo noveno a septuagésimo cuarto, que los Oficios de los Municipios de Caldera y Copiapó, por medio de los cuales formularon sus observaciones y pronunciamientos sobre el análisis de la compatibilidad territorial y observando los distintos componentes del EIA y sus efectos, se entrecruzaron con los distintos procesos de Participación Ciudadana (tres procesos) en los cuales manifestaron su desaprobación al proyecto por contraponerse al Instrumentos de Planificación Territorial vigente de Copiapó. Los sentenciadores consideraron que las municipalidades además de ser organismos que intervienen en el SEIA como OAECA, pueden intervenir en otra calidad, sin que pueda negarse a éstos el acceso a la justicia ambiental. Sobre esta materia, agregaron que, aun cuando los Municipios no participaron en el PAC, sí "pretendieron su participación" a través de los informes presentados en la evaluación ambiental, cuyas fechas de emisión, se superponen a los tres procesos PAC desarrollados, conteniendo diversas observaciones además de haber hecho presente una incompatibilidad territorial. Luego, afirmaron que si bien los Municipios no tienen una norma específica respecto del proceso PAC, su mandato constitucional de la LOCM y de aplicación general de la Ley N°19.300 les impone que deben enmarcarse en dicho proceso siempre y cuando sean debidamente informadas al respecto.



Para el caso, concluyeron que sí lo estaban y pretendieron su participación.

Enseguida, razona el fallo que de una interpretación armónica de la legislación municipal ambiental y administrativa, no puede negarse a los municipios el acceso a la justicia ambiental por cuestiones de forma, pues ellos son garantes en su territorio del desarrollo integral que incluye la protección de la salud y del medio ambiente dentro de su comuna.

**Sexto:** Que, por otro lado, si bien el fallo razona sobre el fondo, ello es únicamente para concluir que resulta razonable que el Comité de Ministros revise las observaciones y argumentos que fundan la reclamación de las Municipalidades de Copiapó y Caldera en cuanto a las potenciales incompatibilidades territoriales que advierten tales entes edilicios, señalando que, en tal entendido, sus pronunciamientos no pueden ser pasados por alto ya que los Instrumentos de Planificación Territorial son mandatos normativos y vinculantes, por lo que no pueden ser consideradas como meras opiniones.

**Séptimo:** Que, no obstante que la recurrente afirme que el Tribunal Ambiental emitió un pronunciamiento sobre el fondo, ello no es efectivo, pues únicamente se limitó a realizar un análisis de razonabilidad de los fundamentos que los municipios en cuestión formularon en las reclamaciones entabladas en contra de la RCA N°65/2019, a



fin de demostrar la consistencia de sus pronunciamientos emitidos durante los procesos de PAC. Por cierto, el análisis del Tribunal Ambiental en el sentido referido, no se tradujo en ninguna orden para el Comité de Ministros que se viera reflejada en lo resolutivo del fallo.

**Octavo:** Que, en dicha línea de razonamiento, cabe concluir que en la medida que los sentenciadores se han limitado a declarar que las Municipalidades de Copiapó y Caldera tiene legitimación activa para deducir reclamación en contra de la RCA N°65/2019, por tratarse de organismos con competencia ambiental, que emitieron sus pronunciamientos oportunamente -que no fueron acogidos en la RCA reclamada- y que representa los intereses de su respectiva comuna en materia medioambiental, sin resolver el fondo del asunto, no es posible estimar que tal sentencia produzca un agravio a la recurrente, más aún cuando emana de los mismos antecedentes, que existen alrededor de trece reclamaciones, en contra de la misma RCA N°65/2019, pendientes de resolución, hecho que demuestra por un lado, que lo resuelto por el tribunal es sólo una cuestión formal que no puede producir perjuicio al SEA y, por otra, que el acto reclamado aún no es definitivo al existir sendas reclamaciones en su contra.

**Noveno:** Que si bien lo dicho es suficiente para desechar el recurso en estudio, también es relevante a este mismo fin, hacer presente que sobre la legitimación activa



de las municipalidades en materia ambiental, esta Corte ha sostenido que para esclarecer aquellos casos en los que dichas entidades edilicias pueden ejercer acciones ambientales, es necesario distinguir, por una parte, el tipo de resolución de que se trate, y la clase de competencias atribuidas a los distintos órganos participantes en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Es así que, en el caso de las resoluciones de carácter general, se ha resuelto que las municipalidades "poseen legitimación activa para formular reclamos interpuestos atendida la calidad de las normas que pueden ser objeto de las impugnaciones previstas en los mencionados artículos 50 de la Ley N°19.300 y 17 N°1 de la Ley N°20.600" (SCS Rol N°1.119-2015, sentencia de fecha 30 de septiembre de 2015), vale decir, dichas reparticiones públicas están siempre legitimadas para accionar en aquellos casos en que la decisión de la autoridad ambiental contiene "disposiciones que interesan a toda la ciudadanía", puesto que "el perjuicio ambiental se materializa en el interés que tiene cualquier persona en que las normas ambientales que se dicten, efectivamente, sirvan para proteger el medioambiente" de forma tal que se resguarde suficientemente "el interés colectivo que tiene el medio ambiente y la protección ambiental, que incluye la posibilidad de acceder a la jurisdicción ambiental"



(Bermúdez S., Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2ª Edición, EDEVAL, 2015, página 529).

Luego estarán aquellos casos en los que la Ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, como sucede con el artículo 8º, inciso 3º de la Ley N°19.300, que expresa: "Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado".

Por último, en aquellos casos en los que la Municipalidad respectiva invoca sólo sus facultades residuales, contempladas en su Ley Orgánica, será necesario acreditar, cada vez, la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil (Sentencia Rol CS N°12.802-2018).

**Décimo:** Que no cabe duda que la situación de autos se enmarca dentro de aquellos casos en que la Ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, como sucede con el artículo 8º, inciso 3º de la Ley N°19.300. Por consiguiente, y teniendo presente que es un hecho de la causa que tales pronunciamientos se emitieron dentro del período en que se encontraba abierto el PAC, los aludidos entes detentan legitimación activa para deducir la



reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 al estimar que sus observaciones y pronunciamientos no fueron consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley.

**Undécimo:** Que, en estas condiciones, el recurso de casación en el fondo no podrá prosperar por incurrir en manifiesta falta de fundamento.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamada en contra de la sentencia de veintisiete de mayo de dos mil veinte, dictada por el Primer Tribunal Ambiental.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo al Abogado Integrante señor Quintanilla.

Rol N°72.108-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Leopoldo Llanos S. y Abogado Integrante Sr. Álvaro Quintanilla P. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Sandoval por haber cesado en sus funciones. Santiago, 8 de febrero de 2021.





MGCKTFZXXQ

En Santiago, a ocho de febrero de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

