

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

VISTOS:

El 22 de noviembre de 2021, el abogado señor Jean Pierre Chiffelle Soto, en representación de la I. Municipalidad de Santiago (en adelante, "la reclamante"), interpuso una reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 202199101577, de 6 de octubre de 2021 (en adelante, "Resolución Exenta N° 202199101577/2021" o "resolución reclamada"), de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "el reclamado" o "SEA").

Dicha resolución declaró inadmisibile el reclamo administrativo presentado por la Municipalidad en contra de la Resolución Exenta N° 541/2021 del SEA, de 26 de julio de 2021, que calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del Proyecto Línea 7 de Metro S.A. (en adelante, también, "el proyecto"), por considerar que la Municipalidad carece de legitimación activa para reclamar administrativamente.

La reclamación fue admitida a trámite el 29 de noviembre de 2021, asignándosele el rol R N° 313-2021.

I. Antecedentes de la reclamación

El proyecto Línea 7 Metro de Santiago cuyo titular es la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. (en adelante, "el Titular" o "Metro"), consiste en la construcción y operación de una nueva línea de metro de una longitud aproximada de 26 kilómetros (km). Su trazado se proyecta a través de un túnel en toda su extensión, y contará con 19 estaciones, comenzando en la comuna de Renca y finalizando en la comuna de Vitacura, tal como da cuenta la siguiente figura.

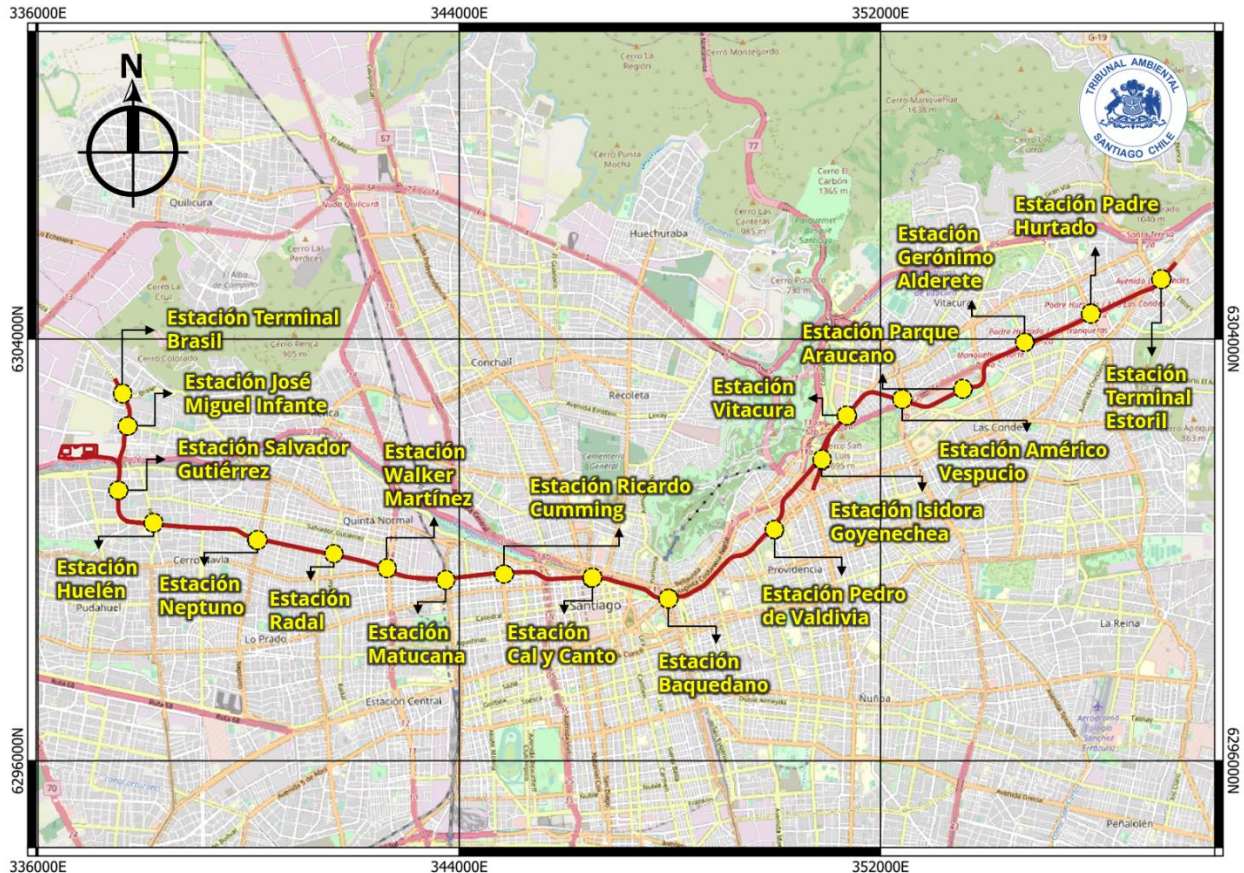


EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura 1. Cartografía de contexto trazado línea 7 del Metro



Fuente: Elaboración propia sobre la base información en formato digital cartográfica "kmz" disponible en expediente del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, proyecto "Línea 7 del Metro" montado en QGIS versión 3.16 sobre cobertura digital Open Street Map (Sistema de Referencia de Coordenadas UTM WGS 84 Zona 19 Sur)

El 21 de junio de 2019, el proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"), en virtud de los literales c), d) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), es decir, por:

- i) reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- ii) localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplaza; y,
- iii) alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural, respectivamente.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 27 de junio de 2019, mediante Resolución Exenta N° 343, la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana (en adelante, "la Comisión de Evaluación") acogió a trámite el EIA del proyecto, el cual fue derivado para su evaluación y revisión a 22 Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (en adelante, "OAECA"), así como al Gobierno Regional y a varias municipalidades, entre ellas, la I. Municipalidad de Santiago.

En particular, durante el proceso de evaluación ambiental del Proyecto fue requerido el pronunciamiento de la Ilustre Municipalidad de Santiago, quien se pronunció mediante los oficios Ord. N° 1.459, de 23 de agosto de 2019; Ord. N° 502, de 5 de mayo de 2020; Ord. N° 0176, de 24 de febrero de 2021; y Ord. N° 0490, de 14 de junio de 2021.

El 5 de julio de 2019, se publicó en el Diario Oficial el extracto del EIA del proyecto, en el que se informa -entre otras cosas- el inicio de un procedimiento de participación ciudadana (en adelante, "PAC"), por un periodo de 60 días.

El 27 de septiembre de 2019, el SEA emitió el informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones al EIA (en adelante, el "ICSARA"), dirigido al Titular para que éste procediera a subsanar los errores, omisiones e inexactitudes observadas durante la evaluación del proyecto.

El 1° de abril de 2020, el Titular ingresó la Adenda en respuesta a las observaciones contenidas en el ICSARA. Este documento fue derivado a los distintos OAECA para su evaluación y pronunciamiento. Como consecuencia de lo anterior, el 21 de septiembre de 2020, el SEA emitió un ICSARA Complementario con el objeto de que fuesen subsanados los errores, omisiones o inexactitudes, que los OAECA observaron a la Adenda presentada por el Titular.

El 15 de enero de 2021, el Titular presentó la Adenda Complementaria. Luego, el 18 de marzo de 2021, el SEA emitió un ICSARA extraordinario, el que fue respondido por el Titular mediante Adenda Extraordinaria de 13 de mayo de 2021.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 5 de julio de 2021, se dictó el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante "ICE") el cual recomendó aprobar el EIA y, en definitiva, calificar favorablemente el proyecto.

El 13 de julio de 2021, la Comisión de Evaluación acordó por unanimidad aprobar la calificación ambiental del proyecto y, en consecuencia, el 26 de julio de 2021, dictó la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante "RCA") número 541/2021 que calificó favorablemente el proyecto Línea 7 de Metro.

En contra de la mencionada RCA se interpusieron varios recursos de reclamación administrativa, entre los cuales se encuentra el presentado por la I. Municipalidad de Santiago con fecha 10 de septiembre de 2021. En términos generales, en su reclamo, la Municipalidad alega -entre otras cuestiones- que la localización del proyecto afecta el patrimonio ambiental de la comuna oficialmente protegida, y que sus observaciones no fueron respondidas fundadamente en la RCA N° 541/2021.

El 6 de octubre de 2021, el Comité de Ministros mediante Resolución Exenta N° 202199101577, resolvió no admitir a trámite el recurso de reclamación presentado por la Municipalidad atendido, en resumen, a lo siguientes argumentos:

1. En el contexto de la normativa ambiental, las municipalidades constituyen OAECA, de manera que no pueden gozar del carácter de interesado y, en consecuencia, carece de legitimación activa para interponer un recurso de reclamación en contra de la respectiva RCA que calificó favorablemente el Proyecto.
2. El sistema recursivo consagrado en la Ley N° 19.300, restringe la posibilidad de reclamar en contra de una RCA sólo al titular de un proyecto o actividad o a los observantes de un proceso PAC, lo que excluye a las municipalidades.
3. Las observaciones de las municipalidades y de las personas en el proceso PAC no tienen el mismo valor y se someten a reglas distintas.
4. Sólo los observantes PAC y los titulares de proyectos, mas no los OAECA, pueden impugnar una RCA, conforme con la Ley N° 19.300 y al Decreto Supremo N° 40, de 12 de agosto de



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

2013, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "Reglamento del SEIA"). En efecto, conforme lo dispone el artículo 31 de la Ley N° 19.300, a las municipalidades les cabe un rol únicamente facilitador en el proceso PAC, en el sentido de dar a conocer los proyectos ingresados al SEIA a la ciudadanía.

5. La Ley N° 19.300 ha regulado expresamente cuáles son los casos en que la Municipalidad detenta efectivamente legitimación activa para recurrir en un procedimiento ambiental, otorgando la posibilidad de que interpongan la acción por daño ambiental por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, lo cual es ratificado por el artículo 18 de la Ley N° 20.600.
6. El Municipio, al detentar la calidad de OAECA y al participar en la evaluación del proyecto en dicha calidad, no puede gozar del carácter de interesado y, en consecuencia, carece de legitimación activa para interponer un recurso de reclamación en contra de la respectiva RCA que calificó favorablemente el Proyecto. Criterio que ha sido ratificado por la Contraloría General de la República y la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales.
7. Conforme con todo lo señalado, la resolución concluye que la I. Municipalidad de Santiago carece de legitimación activa para efectos de interponer el recurso de reclamación previsto en la Ley N° 19.300 y lo declara inadmisibile de plano.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 839, la reclamante interpuso una reclamación judicial del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 20219910577/2021.

En el libelo, la reclamante señala que la Municipalidad se encuentra legitimada para reclamar en contra de la RCA del proyecto, ya que realizó observaciones durante el procedimiento de evaluación del EIA del proyecto, tanto en su calidad de OAECA como de observante, mediante los oficios pertinentes. Asimismo, precisa



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que la Municipalidad tiene legitimación activa conforme con sus funciones privativas y residuales para hacer valer la protección al medio ambiente de la comuna. Agrega que el sistema recursivo de la Ley N° 19.300 no excluye a las Municipalidades para reclamar en contra de una RCA, situación que ha sido reconocida por la Corte Suprema en sus últimas sentencias. En este contexto, solicita que se acoja la reclamación, se deje sin efecto la resolución reclamada y que el Comité de Ministros se pronuncie respecto a las alegaciones de fondo hechas valer por la reclamante.

A fojas 923, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó al SEA informar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 924, consta la inhabilidad del Ministro señor Cristián Delpiano Lira, por estimar que puede tener un interés personal en los resultados del juicio, según la causal de inhabilidad del artículo 195 N° 1 del Código Orgánico de Tribunales.

A fojas 932, el SEA confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para informar. Esta última solicitud fue acogida mediante resolución de fojas 934, prorrogándose el plazo en cinco días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 936, el SEA evacuó el informe, señalando que los municipios que han intervenido como OAECA carecen de legitimación activa para impugnar una RCA de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 19.300, pues el sistema recursivo utilizado por la Municipalidad se encuentra establecido exclusivamente para quienes presentaron observaciones dentro del proceso PAC, lo que en la especie no ocurre.

Se agrega que, resulta jurídicamente imposible entregar a los municipios la facultad de ejercer la acción del artículo 29 de la Ley N° 19.300, en cuanto entrarían a cuestionar temas que exceden el ámbito de sus competencias, desviando flagrantemente las facultades otorgadas por el legislador dentro del ámbito del SEIA. Finalmente, sostiene que la reclamante al no tener la calidad de



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

observante también carece de legitimación activa para reclamar ante el Tribunal en virtud del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600. En este contexto, el SEA solicita que la reclamación se rechace en todas sus partes con expresa condena en costas.

A fojas 950, el Tribunal tuvo por evacuado el informe. Junto con ello, atendido lo dispuesto por la Corte Suprema en sentencia rol N° 43.698-2020, de 28 de julio de 2021, decidió suspender el procedimiento mientras no se resolvieran los recursos de reclamación administrativos deducidos en contra de la RCA N° 541/2021 informados por la reclamada.

A fojas 1.116, la reclamada informó que mediante Resolución Exenta N° 202299101187, de 3 de marzo de 2022, se acogió el recurso presentado por el Titular y se rechazaron los recursos de los observantes PAC.

A fojas 1.120, el Tribunal dejó sin efecto la suspensión decretada a fojas 950, dictó el decreto autos en relación y fijó la vista de la causa para el jueves 24 de noviembre de 2022, a las 10:00 horas, en modalidad telemática.

A fojas 1.125, consta la inhabilidad de la Ministra Sra. Daniella Sfeir Pablo, conforme con la causal contenida en el artículo 9° letra b) de la Ley N° 20.600.

A fojas 1.127, rola constancia que da cuenta que la vista de la causa se llevó a cabo en la fecha establecida, alegando en estrado la abogada de la parte reclamante señora Natalia Varela Ponce y el abogado de la parte reclamada señor Raúl Herrera Araya.

A fojas 1.128, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactor del fallo al Ministro Sr. Cristián López Montecinos.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, atendidos los argumentos de la reclamante, además de las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

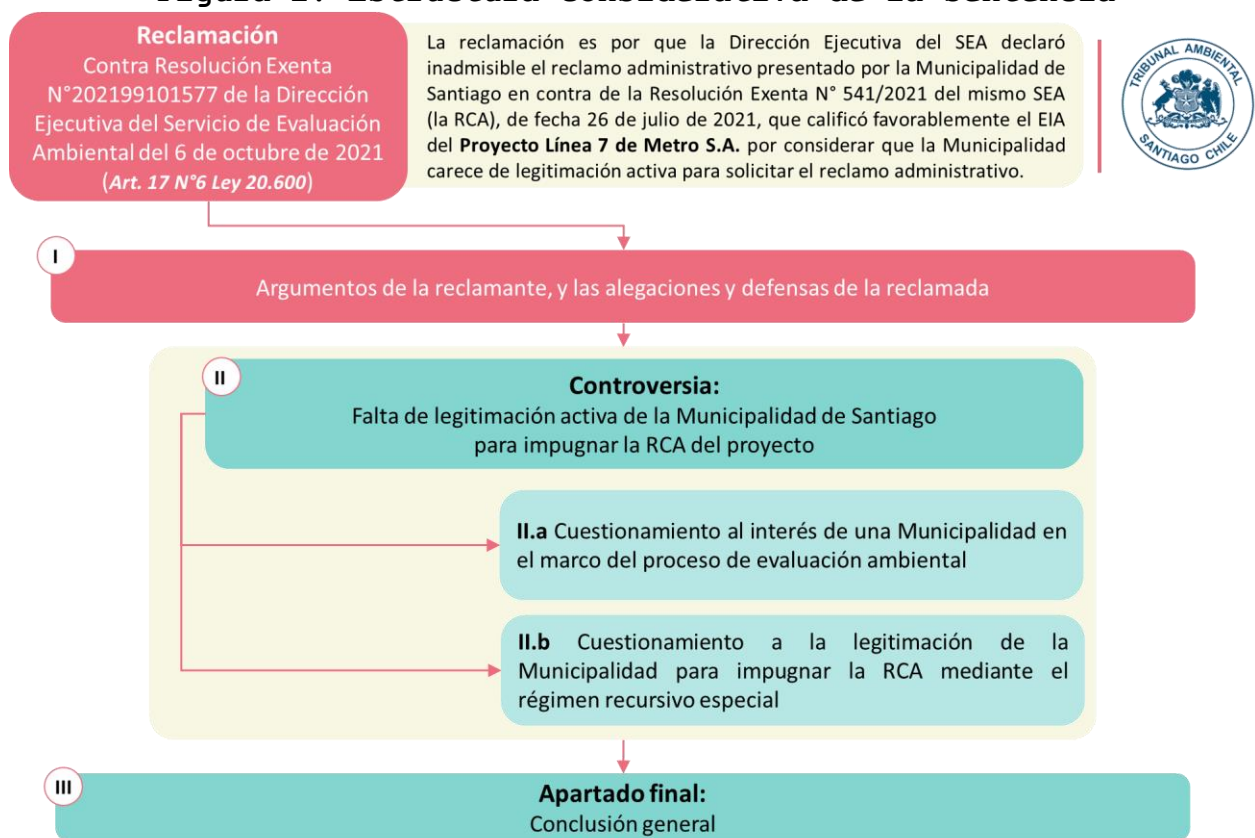
**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

esta parte considerativa abordará como única controversia la falta de legitimación activa alegada, subdividido en dos puntos relevantes a juicio del Tribunal, basado en los siguientes cuestionamientos sostenidos respecto a la posibilidad de impugnar una RCA:

- a. Cuestionamiento respecto al interés de un Municipio; y,
- b. Cuestionamiento directamente a la legitimidad del Municipio

Todo lo anterior queda resumido en la figura 2 denominada estructura considerativa de la sentencia:

Figura 2. Estructura considerativa de la sentencia



Fuente: Elaboración propia sobre la base del expediente asociada a esta causa

I. Argumentos de la reclamante, y las alegaciones y defensas de la reclamada

Segundo. Que, la reclamante sostiene que durante todo el procedimiento de evaluación del proyecto Línea 7 Metro de Santiago, presentó sendos oficios con sus observaciones haciendo presente que no se había dado respuesta fundada a ellas. Aclara que dichas observaciones se realizaron en virtud del inciso segundo del artículo 8° de la Ley N° 19.300, en relación con la compatibilidad



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

territorial del proyecto objeto de la evaluación ambiental, en tanto OAECA, así como también en su calidad de observante en conformidad con el artículo 29 de esta misma ley. De esta manera -afirma- la Municipalidad quedó habilitada para interponer la reclamación administrativa del inciso final del artículo 29 en relación con el artículo 20, ambos de la Ley N° 19.300, tal como lo ha dispuesto la Corte Suprema, entre otras, en sentencia rol N° 72.108-2020.

Precisa que el sistema recursivo de la Ley N° 19.300 no excluye a las municipalidades, pues el ordenamiento jurídico al conferirles expresamente legitimación para accionar por daño ambiental permite suponer, con mayor razón, que se encuentran habilitadas para reclamar en el marco de la evaluación ambiental de un proyecto en el SEIA. Asimismo, refiere que la RCA N° 541/2021 estableció expresamente que el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental aplicable, sin consignar que éste no cumple con la compatibilidad territorial, ni cuenta con los permisos sectoriales del Consejo de Monumentos Nacional, lo que contraviene el inciso tercero del artículo 8° de la Ley N° 19.300 y legitima a la Municipalidad para reclamar de acuerdo con el artículo 29 de la Ley N° 19.300.

Por último, afirma que tiene legitimación activa conforme con sus funciones privativas y residuales para hacer valer la protección al medio ambiente de la comuna. En este sentido, explica que la Municipalidad concurre en representación del interés general de su comunidad local, haciendo valer su deber y derecho a la protección del medio ambiente, el cual, por cierto, incluye el patrimonio de la comuna de Santiago. Todo lo anterior, en el marco de sus atribuciones y funciones legales establecidas en el artículo 1°, 4° letra b), 5° y 6° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, "LOCM") y en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 19.300.

Tercero. Que, por el contrario, el SEA, como parte reclamada, sostiene que la Municipalidad carece de legitimación activa para interponer la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300 y, como consecuencia de ello, para recurrir ante el Tribunal. Al



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

respecto, arguye que el recurso contenido en el citado artículo 29 se encuentra establecido exclusivamente para quienes hayan presentado observaciones dentro del proceso PAC, lo que en la especie no ocurre, puesto que las municipalidades no pueden ser consideradas un observante ciudadano.

Agrega que conforme lo dispuesto en los artículos 9° de Ley N° 19.300 y 24 del Reglamento del SEIA, las municipalidades son un OAECA, que en el marco del SEIA deben informar sobre la compatibilidad territorial del proyecto, así como de su relación con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal. Lo anterior, indica, impide que puedan pronunciarse sobre materias que no estén dentro de sus competencias. Para respaldar lo expuesto, la reclamada cita lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 118 de la Constitución Política de la República, los artículos 1° de la Ley N° 18.575, que Establece la Ley Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 18.575") y 2° de la Ley N° 19.880.

Precisa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 19.300, el rol de los municipios en el proceso PAC es de un facilitador, en el sentido de dar a conocer los proyectos ingresados al SEIA a la ciudadanía; y que si bien la Ley N° 19.300 reconoce a las municipalidades la titularidad de la acción de reparación por daño ambiental, lo cierto es que, si la misma norma hubiese querido extender dicha legitimación para impugnar una RCA, lo habría señalado expresamente. Asimismo, afirma que la LOCM establece en favor de las municipalidades solo competencias genéricas y residuales, las cuales deben interpretarse a la luz de lo dispuesto por la Ley N° 19.300, por su carácter de Ley de Bases y aplicación del criterio de especialidad.

En definitiva, concluye que resulta jurídicamente imposible entregar a los municipios la facultad de ejercer la acción del artículo 29 de la Ley N° 19.300, en cuanto entrarían a cuestionar temas que exceden el ámbito de sus competencias y desviaría flagrantemente las competencias otorgadas por el legislador dentro del ámbito del SEIA. Lo anterior, agrega, también se traduce en que las municipalidades carecen de legitimación activa para



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

reclamar ante los Tribunales ambientales en virtud del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, pues al no tener la calidad de observante ciudadano, no puede utilizar la vía recursiva regulada en el artículo 29 de la Ley N° 19.300, y luego impugnar dicha decisión ante los Tribunales Ambientales.

**II. Controversia: Falta de legitimación activa de la
Municipalidad de Santiago para impugnar la RCA del proyecto**

**II.a Cuestionamiento al interés de un Municipalidad en el
marco del proceso de evaluación ambiental.**

Cuarto. Que, en orden a resolver la controversia, se debe tener presente que de conformidad con el artículo 118 de la Constitución Política del Estado y artículo 1° de la LOCM, las municipalidades son:

“corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

A su turno, en lo que dice relación con sus funciones, el artículo 3° de la LOCM establece aquellas de naturaleza privativa, mientras que el artículo 4° del mismo cuerpo legal reconoce las funciones de carácter facultativa que podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, entre las cuales se encuentra el literal b) que señala:

“desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: la salud pública y la protección del medio ambiente”.

Quinto. Que, por su parte, en el ámbito ambiental, la legislación contempla distintas formas de interacción de las municipalidades con el SEIA, las cuales se encuentran previstas en los artículos 8°, 9° ter y 31 de la Ley N° 19.300.

En efecto, el citado inciso tercero del artículo 8° señala que:



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

“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 su parte, el inciso segundo del artículo 9° ter dispone que:

“La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, así como a las municipalidades del área de influencia del proyecto, con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente”.

Finalmente, el artículo 31 del citado estatuto legal prescribe que:

“La Comisión establecida en el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, remitirá a las municipalidades, en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o actividades que contemple el proyecto bajo evaluación, una copia del extracto o de la lista a que se refieren los artículos 28 y 30 precedentes, según corresponda, para su adecuada publicidad y garantizar la participación de la comunidad”.

Sexto. Que, de las disposiciones reproducidas se desprende que los municipios deben pronunciarse sobre un proyecto sometido al SEIA, al menos, en lo referido a su compatibilidad territorial y su relación con planes de desarrollo comunal.

Asimismo, le corresponde una función de garante de la debida participación ciudadana a través del despliegue de una adecuada publicidad.

Por último, cabe añadir que el artículo 25 bis del mismo cuerpo legal, relativo a la recepción de las obras, ordena la postergación de la entrega de dicho permiso hasta acreditar una RCA favorable.

Séptimo. Que, a la luz de las atribuciones de los municipios en materia de evaluación ambiental, para este Tribunal es claro que



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

las entidades edilicias tienen la calidad de interesada al apersonarse en el procedimiento y poder verse afectados con el acto reclamado en el territorio de su competencia, conforme con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que expresa que:

“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 3.- Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no hay recaído resolución definitiva”.

Ello, ya que es la propia ley quien ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, conforme lo dispone el artículo 8° inciso tercero de la Ley N° 19.300, a saber:

“[s]in 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”.

A lo anterior, debe agregarse que es la misma LOCM la que atribuye a los municipios ejecutar funciones relacionadas con el medio ambiente, como son los artículos 4° letra b), 5° inciso tercero, 22 letra c), 25 y 137.

Octavo. Que, en definitiva, cabe concluir que los municipios son interesados en la evaluación de proyectos dentro del SEIA en virtud del artículo 21 numeral 3 de la Ley N° 19.880, lo cual posee respaldo en el artículo 8° de la Ley N° 19.300, como en las variadas atribuciones que dichas entidades poseen en materia ambiental en la LOCM.

En este sentido, la Corte Suprema ha establecido que las municipalidades detentan un innegable interés en la conservación del medio ambiente comunal y, por tanto, deben ser considerados como interesados en procedimientos administrativos seguidos ante el SEA por proyectos que se desarrollen en sus comunas (Cfr. Corte Suprema. Rol N° 84.513-2021, de 16 de marzo de 2022, considerando quinto).



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Noveno. Que, dicho interés de las municipalidades en el ámbito del sistema de evaluación de impacto ambiental es coherente con lo dispuesto en el artículo 18 inciso final de la Ley N° 20.600. Dicho precepto establece que:

*“En los procedimientos que se regulan en esta ley será aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil. **Se presumirá que las municipalidades y el Estado tienen el interés actual en los resultados del juicio que dicha norma exige**”* (destacado del Tribunal).

En efecto, la citada disposición establece que se presumirá el interés de las municipalidades para efectos de hacerse parte como terceros en los procedimientos seguidos ante los Tribunales Ambientales.

Justamente uno de esos procedimientos es el de reclamación, a través de los cuales se tramitan actos de la administración en contra de las resoluciones como la que es objeto de impugnación en autos.

Lo anterior deja en evidencia que sería un contrasentido que se presuma el interés de una municipalidad para hacerse parte en una reclamación judicial en relación con lo resuelto en un reclamo administrativo en contra de una RCA, y no se considere que pueda tener interés en impugnar esa misma RCA en sede administrativa.

Por lo demás, esta presunción de interés se reitera en el inciso primero del artículo 54 de la Ley N° 19.300, luego que en la primera parte del citado precepto el legislador reconoce expresamente a las municipalidades titularidad para ejercer la acción de reparación por daño ambiental por las afectaciones significativas acaecidas en sus respectivas comunas.

De esta manera, y más allá de las diferencias entre los procedimientos para el daño ambiental y la vía recursiva en sede administrativa, lo cierto es que no existe razón de texto, más allá de la simple omisión, para sostener que las municipalidades puedan tener interés en sede de daño ambiental, pero no en el ámbito de las reclamaciones en contra de una RCA.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Décimo. Que, determinado que las municipalidades tienen el carácter de interesado en los procedimientos de evaluación ambiental de un proyecto, a continuación, corresponde resolver si éstas pueden recurrir utilizando el sistema recursivo especial regulado, en lo pertinente, en el artículo 29 en relación con el artículo 20, ambos de la Ley N° 19.300.

II.b Cuestionamientos a la legitimación de la Municipalidad para impugnar la RCA mediante el régimen recursivo especial

Undécimo. Que, al respecto, cabe señalar que, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley N° 19.300, son legitimados para interponer una reclamación administrativa en contra de la RCA de un proyecto, las personas naturales o jurídicas que presentaron observaciones en el contexto del proceso PAC asociado a un EIA.

En efecto, el inciso tercero y cuarto de la citada disposición prescribe que:

“El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto. / Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución”.

A su vez, el artículo 20 de la Ley N° 19.300 dispone que:

“En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería”.

Duodécimo. Que, tal como se desprende de los preceptos reproducidos, el requisito fundamental para que proceda la reclamación del artículo 29 de la Ley N° 19.300, es que el reclamante -sea este persona natural o jurídica- haya realizado observaciones durante el proceso PAC y estime que ellas no fueron debidamente consideradas en la RCA del proyecto. Por ende, lo que debe determinarse para resolver la controversia, es si las observaciones realizadas por las municipalidades en el marco de un proceso de evaluación ambiental de un proyecto pueden o no ser consideradas observaciones en los términos establecidos en el citado artículo 29.

Decimotercero. Que, en este contexto, cabe señalar que la Corte Suprema se ha pronunciado expresamente sobre este punto en sus últimas sentencias. Así, en sentencia rol 72.108-2020, de 8 de febrero de 2021, el máximo Tribunal, confirmando una sentencia del Primer Tribunal Ambiental que reconoció legitimación activa de las municipalidades, determinó 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 8°, inciso 3° 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 [énfasis agregado]” (considerando décimo).

Por otra parte, en un fallo posterior dictado el 28 de junio de 2022, en autos rol 14.334-2021, que acogió una casación en contra



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental que consideró que las municipalidades no estaban legitimadas para reclamar conforme al sistema recursivo especial, la Corte Suprema junto con reiterar que la situación se enmarca en lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8° de la Ley N° 19.300 y que, por ende, la municipalidad detenta legitimación para recurrir conforme con el artículo 17 N°6 de la Ley N° 20.600, precisa que:

[...] 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 que éstos no sean debidamente ponderados por la autoridad ambiental” (considerando décimo quinto).

Asimismo, en la misma sentencia, el máximo Tribunal aclara:

“[q]ue a lo anterior no es óbice el hecho que no se hubiere abierto en la especie un proceso PAC, por cuanto ello no exime a la autoridad ambiental de hacerse cargo debidamente de las observaciones y pronunciamientos municipales, en el marco del procedimiento de evaluación ambiental, **teniendo en cuenta la especial naturaleza de los entes edilicios en esta materia que, además de un OAECA, se erigen como esenciales guardadores de la debida información y participación ciudadana de sus habitantes, en las materias ambientales que eventualmente puedan afectarles [destacado del Tribunal]” (considerando décimo sexto).**

Decimocuarto. Que lo dispuesto por la Corte Suprema en los considerandos reproducidos, llevan al Tribunal a colegir lo siguiente:

- i) que los informes u oficios a través de los cuales el ente edilicio materializa las funciones que por ley se le ha encomendado, deben ser considerados como observaciones en los términos a los que alude el artículo 29 de la Ley N° 19.300;
- ii) que los informes u oficios remitidos por las municipalidades en el marco del inciso tercero del artículo 8° de la Ley N° 19.300, tendrán la naturaleza de observaciones hayan sido o no realizadas durante un proceso PAC;



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

- iii) que las municipalidades puedan ser considerados observantes en el marco del proceso de evaluación es coherente con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 29 de la Ley N° 19.300, en el sentido que no existe límite respecto de quienes pueden participar de un proceso PAC realizando observaciones a un proyecto, toda vez que dicho precepto señala expresamente que "***cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente [...]***" (destacado del tribunal); y
- iv) que, dado lo anterior, las municipalidades pueden recurrir en contra de una RCA a través del sistema recursivo especial integrado, en lo pertinente, por los artículos 29 y 20 de la Ley N° 19.300, y el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

Decimoquinto. Que, lo concluido precedentemente, es el resultado de una interpretación armónica de la legislación municipal ambiental y administrativa, que impide negar a los municipios el acceso a la justicia ambiental en proyectos que incidan en la calidad de vida la comunidad local, pues ellos son garantes en su territorio del desarrollo integral que incluye la protección de la salud y del medio ambiente dentro de la comuna, como así también la debida observancia de las normas urbanísticas.

En otras palabras, no cabe una interpretación restrictiva que limite la participación de las municipalidades en el procedimiento de evaluación ambiental, puesto que, a su respecto, se aprecia una forma de participación que atiende a un rol distinto y mucho más amplio que el de otros órganos de la Administración del Estado que participan de la evaluación ambiental de un proyecto.

Decimosexto. Que, por lo demás, en lo que respecta a la idea de limitar a las municipalidades la posibilidad de reclamar administrativa y judicialmente una RCA, sobre la base de su naturaleza jurídica de órgano de la Administración del Estado y particularmente OAECA en el marco del SEIA, debe recordarse que los municipios son entidades con un alto grado de autonomía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución y artículo 1° de la LOCM.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Lo anterior, por cuanto, aun cuando forman parte de la Administración del Estado -de acuerdo con artículo 1° de la Ley N° 18.575- no poseen un vínculo de jerarquía y/o mecanismo de tutela o supervigilancia con el Presidente de la República, quien es jefe de Gobierno y de la Administración del Estado, como se ha explicado en la doctrina (Cfr. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. "La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía". En: VV.AA. *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*, 2012, p. 21).

Decimoséptimo. Que, dilucidado que los entes edilicios pueden recurrir en contra de una RCA de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 19.300, es necesario determinar si la Municipalidad de Santiago realizó observaciones en los términos establecidos en las consideraciones precedentes.

Al respecto, cabe señalar que, conforme da cuenta los antecedentes del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto Línea 7 de Metro, consta que la opinión de la Municipalidad fue requerida por el SEA mediante los oficios Ord. N° 1.132, de 27 de junio de 2019; Ord. N° 0552, de 1 de abril de 2020; Ord. N° 0064, de 18 de enero de 2021; Ord. N° 0669, de 13 de mayo de 2021. En el primero de dichos documentos, el SEA solicitó al ente edilicio informar fundadamente, en el ámbito de sus competencias, lo siguiente:

- i) si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental;
- ii) si las medidas propuestas en el EIA se hacen cargo adecuadamente de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300;
- iii) pronunciarse sobre la compatibilidad territorial, considerando para ello el Plan Regulador Comunal o Plan Seccional; y, si el proyecto o actividad se relaciona desde el punto de vista ambiental con planes de desarrollo comunal aprobados formalmente y que se encuentren vigentes.

Luego, en los oficios posteriores, el SEA requirió nuevos pronunciamientos en que solicita señalar fundadamente si:



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

- i) los errores, omisiones o inexactitudes del proyecto han sido subsanados; y,
- ii) si el proyecto ha sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto o actividad; si las observaciones presentadas por la comunidad que se enmarquen en el ámbito de su competencia han sido abordadas de manera adecuada por el titular.

Decimoctavo. Que, las solicitudes individualizadas precedentemente fueron respondidas por la Municipalidad mediante los oficios Ord. N° 1.459, de 26 de agosto de 2019; Ord. N° 502, de 5 de mayo de 2020; Ord. N° 0176, de 24 de febrero de 2021; y Ord. N° 0490, de 14 de junio de 2021.

En dichos documentos la reclamante observa diversas materias de su competencia e interés, tales como la afectación del patrimonio ambiental oficialmente protegido, Zonas Típicas o Pintorescas, Zonas e Inmuebles de Conservación Histórica, Monumentos Históricos, Monumentos Públicos, áreas verdes, diseños de superficie, no consideración de las Ordenanzas Locales vigentes, afectación al suelo y subsuelo (acuíferos y sistema radicular) de la Zona Turística Parque Forestal y su Entorno, incompatibilidad territorial del proyecto, vibraciones y ruidos molestos, normativa de carácter ambiental, entre otras. En este mismo sentido, consta que realizó observaciones a las Adendas respectivas en relación con las materias listadas precedentemente.

Decimonoveno. Que, atendido los antecedentes señalados en las consideraciones precedentes, dimana con claridad que la I. Municipalidad de Santiago fue requerida por el SEA en el marco de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8° de la Ley N° 19.300, y que fue en este contexto en que el ente edilicio materializó las funciones que por ley se le ha encomendado mediante los informes u oficios a través de los cuales dio respuesta a las materias consultadas por el SEA.

Así las cosas, conforme con lo ya señalado en esta sentencia, el Tribunal determina que dichos informes u oficios deben ser



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

considerados como observaciones realizadas en los términos aludidos en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

De esta manera, si la Municipalidad estima que dichas observaciones no se encuentran debidamente consideradas en la RCA del proyecto, no cabe duda de que ésta se encuentra legitimada para impugnar dicha resolución a través del sistema recursivo especial que conforman, para el caso de autos, los artículos 20 y 29 bis de la Ley N° 19.300, y 17 N° 6 de la Ley N° 20.600

Vigésimo. Que, de lo anterior, se sigue necesariamente que los municipios se encuentran legitimados para interponer la reclamación que contempla el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, precepto que justamente permite a los Tribunales Ambientales:

“[c]onocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido 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”.

De lo anterior se deja claro que solo existe un único requisito de legitimación activa para esta judicatura que, tal como expresamente lo dispone el artículo 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, se trate de

“[...] las personas naturales o jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley”.

Es decir, en el caso de autos, el reclamo administrativo regulado en el artículo 29 de la Ley 19.300 en relación con el artículo 20 del mismo estatuto legal.

Vigésimo primero. Que, en definitiva, en virtud de las consideraciones desarrolladas precedentemente, el Tribunal concluye que la Ilustre Municipalidad de Santiago se encuentra legitimada para recurrir en contra de una RCA a través del sistema recursivo especial regulado en los artículos 29 y 20 de la Ley N° 19.300, y 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

III. Apartado final: Conclusión general

Vigésimo segundo. Que, en virtud de los aspectos analizados tanto respecto al cuestionamiento del interés como de la legitimación de la Municipalidad de Santiago para impugnar una RCA, queda en evidencia que la resolución reclamada N°202199101577 de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental del 6 de octubre de 2021, adolece de una falta de fundamentación al declarar la inadmisibilidad del reclamo administrativo presentado en contra de la RCA del proyecto Línea 7 de Metro, lo que se traduce en la necesidad de acoger la reclamación de autos en todas sus partes.

POR TANTO, y TENIENDO PRESENTE, además lo dispuesto en los artículos 17 N° 6, 18 N° 5 y 30 de la Ley N° 20.600; artículos 8, 9 ter, 20, 25 bis, 29, 31 de la Ley N° 19.300; artículo 21 de la Ley N° 19.880; artículos 1, 3, 4, 22 letra c), 25 y 137 de la Ley N° 18.695; artículo 118 de la Constitución Política; y en las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta por la I. Municipalidad de Santiago en contra de la Resolución Exenta N° 202199101577, de 6 de octubre de 2021, de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental que declaró inadmisibile el reclamo administrativo presentado por la Municipalidad en contra de la RCA del Proyecto Línea 7 de Metro S.A., por considerar que este órgano del Estado carece de legitimación activa para impetrar el reclamo administrativo.

En consecuencia, se deja sin efecto la resolución impugnada y se ordena al reclamado admitir a trámite la reclamación administrativa presentada por la Ilustre Municipalidad de Santiago, y pronunciarse respecto al fondo del asunto.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Rol R N° 313-2021.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por el Ministro señor Cristián López Montecinos y las Ministras señoras María Paula Merino Verdugo y Verónica Sabaj Escudero, esta dos últimas subrogando legalmente.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cristian López Montecinos.

En Santiago, a diecinueve de abril de dos mil veintitres, autoriza el Secretario del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



EEF974C4-596D-4E49-B8CB-FB8B2132336E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.