

Santiago, veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS:

El 22 de abril de 2016, el abogado Juan Carlos Urquidi Fell, en representación convencional de las Ilustres Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví (en adelante, indistintamente, "las reclamantes" o "las Municipalidades"), presentó ante el Tribunal reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 299, de 21 de marzo de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 299/2016"), del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, indistintamente, "Director Ejecutivo del SEA" o "la reclamada"), que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la Resolución Exenta N° 1608, de 10 de diciembre de 2015 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1608/2015" o "RCA N° 1608/2015"), dictada por la misma Autoridad ambiental, mediante la cual se calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico" (en adelante, también "el proyecto"), cuyo titular es la empresa Interchile S.A. El 17 de mayo la reclamación fue declarada admisible, asignándosele, el Rol N° 107-2016.

Por otra parte, el 3 de junio de 2016, el abogado Luis Eduardo Cantellano Ampuero, en representación convencional de Manuel Jesús Millones Chirino, consejero regional del Consejo Regional de Valparaíso (en adelante, indistintamente, "la reclamante" o "el consejero regional"), presentó reclamación ante el Tribunal también en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 588, de 27 de abril de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 588/2016"), del Director Ejecutivo del SEA, que declaró asimismo inadmisibles las solicitudes de invalidación de la reclamante en contra de la RCA N° 1608/2015. El 17 de junio la reclamación fue declarada admisible, asignándosele, el Rol N° 114-2016.

En atención a que ambas reclamaciones debían constituir un solo juicio y terminar por una sola sentencia, para mantener la unidad y continencia de la causa, y concurriendo la hipótesis contemplada en el artículo 92, número 1°, del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal ordenó acumular esta reclamación a la primera.

I. ANTECEDENTES DE LAS RECLAMACIONES

El proyecto "Expansión Chile LT 2X500 kV Cardones - Polpaico" consiste en una línea de transmisión eléctrica de alto voltaje (500 kV) en doble circuito y las subestaciones respectivas, que permiten modificar el nivel de tensión necesario para su interconexión al Sistema Interconectado Central. El proyecto fue concebido como una sola línea eléctrica entre la subestación Cardones, en las cercanías de Copiapó, y la subestación Polpaico, en Santiago, lo que suma aproximadamente 753 kilómetros de línea de 500 kV, subdividida en tres partes o lotes. El lote 1, denominado Cardones-Maitencillo, va desde una nueva subestación a ser construida en las cercanías de la actual subestación Cardones, y una nueva subestación a ser construida en las cercanías de la actual subestación Maitencillo, cerca de Vallenar. El lote 2, denominado Maitencillo-Pan de Azúcar, va desde la nueva subestación Maitencillo, hasta una nueva subestación en Pan de Azúcar, a construir en el radio aproximado de 16 kilómetros de la subestación Pan de Azúcar, ubicado en Coquimbo. El lote 3, denominado Pan de Azúcar-Polpaico, va desde la nueva subestación Pan de Azúcar, hasta la subestación Polpaico, ubicada al norte de la ciudad de Santiago. Adicionalmente, el proyecto considera la conexión en 220 kV entre las nuevas subestaciones y las subestaciones existentes, además de las ampliaciones de estas últimas.

El proyecto tiene una dimensión interregional, atravesando cuatro regiones del país: III Región de Atacama, IV Región de Coquimbo, V Región de Valparaíso, y Región Metropolitana de Santiago.

El titular ingresó el proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") mediante EIA, el 27 de febrero de 2014. Fue objeto de tres Informes Consolidados de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (en adelante, "ICSARA"). En noviembre de 2015, la Dirección Ejecutiva del SEA dictó el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante, "ICE"), que recomendaba aprobar el EIA. El 10 de diciembre de ese año, el Director Ejecutivo del SEA dictó la RCA N° 1608/2015 que calificó favorablemente el proyecto.

De acuerdo con la información que consta en el expediente de autos, el proyecto fue objeto de 31 reclamaciones administrativas en el contexto de la participación ciudadana (en adelante, "reclamaciones PAC"). En su oportunidad, la tramitación de esas reclamaciones fue suspendida por la interposición de sendos recursos de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte de Apelaciones de La Serena, reanudándose su tramitación con la dictación de las sentencias definitivas recaídas en las acciones constitucionales, según consta de la Resolución Exenta N° 0543, de 22 de abril de 2016, de la Dirección Ejecutiva del SEA.

Finalmente, como se señaló en un principio, tanto las Municipalidades como el señor Manuel Jesús Millones Chirino, hicieron, separadamente, sus respectivas presentaciones de solicitud de invalidación de la RCA N° 1608/2015, resolviendo al respecto la Autoridad ambiental no admitir a trámite las mismas por razones y disposiciones idénticas, según se advierte de los considerandos respectivos de las resoluciones exentas N° 299/2016 y N° 588/2016, en donde se argumenta que existiendo una vía o régimen recursivo especial, las solicitudes de invalidación resultaban improcedentes e inconciliables con dicho régimen. En el caso de las reclamaciones de las Municipalidades, el Director Ejecutivo del SEA señala, a mayor abundamiento, la falta de legitimación activa por formar parte de la Administración y no ser grupos intermedios.

II. DEL PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL

A fojas 476, las Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví interpusieron conjuntamente una reclamación ante el Tribunal, impugnando la Resolución Exenta N° 0299/2016 del Director Ejecutivo del SEA.

A fojas 511, el Tribunal solicitó, previo a admitir a trámite la reclamación, que las reclamantes hicieran coincidir la suma con el cuerpo del escrito.

A fojas 516, se solicitó a las reclamantes que acreditaran la fecha de recepción de la carta certificada que notificó a las reclamantes la resolución exenta respectiva, en la oficina de Correos correspondiente, o el documento pertinente que acreditara la fecha de la notificación de dicha resolución.

A fojas 512 y 519, las reclamantes cumplieron lo ordenado. A fojas 525, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar al Director Ejecutivo del SEA de conformidad con la ley.

A fojas 534, el Tribunal accedió a la solicitud de prórroga solicitada por el Servicio respectivo, y a fojas 566 se tuvo por evacuado en tiempo y forma el informe del Director Ejecutivo del SEA, fijándose, en la misma resolución, la vista de la causa para el día 12 de julio de 2016.

A fojas 567, por razones de mejor funcionamiento, el Tribunal ordenó, de oficio, la suspensión de la vista de la causa y se fijó como nueva fecha el día 9 de agosto de 2016.

A fojas 811, por su parte, Manuel Jesús Millones Chirino interpuso la segunda reclamación de autos impugnando la Resolución Exenta N° 0558/2016, también del Director Ejecutivo del SEA.

A fojas 837, previo a admitir a trámite la reclamación, se solicitó a la reclamante que acreditara la fecha de recepción

de la carta certificada que notificó a la actora la resolución exenta reclamada en la oficina de Correos correspondiente, o el documento pertinente que acreditara la fecha de la notificación de dicha resolución.

A fojas 841, la reclamante cumplió lo ordenado y a fojas 842, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar al Director Ejecutivo del SEA de conformidad con la ley.

A fojas 848, el SEA solicitó ampliación de plazo para informar.

A fojas 850, el Servicio solicitó acumulación a la causa Rol R N° 107-2016.

A fojas 857, el Tribunal accedió a la solicitud de prórroga y, en cuanto a la acumulación requerida, se otorgó el respectivo traslado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Procedimiento Civil.

A fojas 858, la reclamante evacuó el traslado.

A fojas 863, el Director Ejecutivo del SEA evacuó, dentro de plazo, el informe respectivo.

A fojas 892, el Tribunal tuvo por acompañado el informe y resolvió el incidente sobre acumulación. En atención a que las acciones impetradas son la del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que se dirigen contra dos resoluciones exentas que no admitieron a trámite las respectivas solicitudes de invalidación en contra del mismo proyecto aprobado por RCA N° 1608/2015, el Tribunal ordenó acumular la reclamación Rol N° 114-2016 a la Rol N° 107-2014.

A fojas 584, el Comité de Defensa de los Pueblos del Elqui, (en adelante, "CODEPUE"), solicitó ser tenido como tercero coadyuvante de las reclamantes.

A fojas 621, el Tribunal ordenó a CODEPUE, acompañar los estatutos de la misma, en orden a resolver la solicitud de fojas 584.

A fojas 900, cumpliendo lo ordenado por el Tribunal, CODEPUE presentó los estatutos, y a fojas 903 acompañó copia simple del Acta de Asamblea del Comité, en la que consta el nombre del cargo de Presidente de la organización.

A fojas 904, las Municipalidades repusieron de lo resuelto por el Tribunal sobre la acumulación de las causas.

A fojas 906, el Tribunal resolvió, por una parte, tener como tercero coadyuvante de las Municipalidades a la organización comunal CODEPUE y, por otra, negar lugar a la reposición en atención a los argumentos allí consignados.

A fojas 910, el consejero regional presentó escrito acompañando documentos sobre el procedimiento en la emisión del informe relativo a la compatibilidad territorial que debe emitir el Gobierno Regional (en adelante, "GORE") en el contexto de la evaluación de impacto ambiental de proyectos o actividades, que incorporaría la intervención del Consejo Regional (en adelante, "CORE").

A fojas 914, comparece el titular del proyecto, Interchile S.A., haciéndose parte.

A fojas 917, el Tribunal, previo a proveer, ordenó a Interchile que cumpliera con la Ley N° 18.120 sobre comparecencia en juicio, además de aclarar la calidad de tercero solicitada, dentro del término de apercibimiento ahí señalado.

A fojas 918, el consejero regional solicitó, entre otras cosas, nuevo día y hora para oír alegatos por falta de cumplimiento de formas legales, en específico, de notificaciones a su parte.

A fojas 920, el titular del proyecto cumplió con lo ordenado, señalando que la calidad de tercero en la que comparecía era la de independiente.

A fojas 959, las Municipalidades reclamantes de autos acompañaron documentos, con citación.

A fojas 960, el Tribunal negó lugar a la solicitud de cambio de día y hora por haber operado la notificación tácita del artículo 55 del Código de Procedimiento Civil. Por su parte, tuvo por cumplido lo ordenado a Interchile S.A. y tuvo a la misma como tercero independiente. Finalmente, tuvo por acompañados, con citación, los documentos presentados por las Municipalidades.

El 9 de agosto de 2017 se llevó a cabo la vista de la causa con la concurrencia de los abogados Juan Carlos Urquidi y Luis Eduardo Cantellano, por las partes reclamantes; el abogado Diego Lillo, por el tercero coadyuvante de las Municipalidades; y, el abogado Javier Naranjo, por la parte reclamada.

A fojas 967, se encuentra la constancia de haberse realizado la vista de la causa y de haber quedado ésta en estudio a partir de esa fecha.

A fojas 968 la causa quedó en acuerdo.

III. FUNDAMENTOS DE LAS RECLAMACIONES Y DE LOS INFORMES

Conforme a los fundamentos de las reclamaciones y a las alegaciones y defensas contenidas en los informes de la reclamada, las materias controvertidas en autos son las siguientes:

1. Reclamación Rol R N° 107-2016

Los fundamentos de la reclamación de las Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví pueden dividirse en dos clases: i) aquellos que se refieren a la legalidad de la Resolución Exenta

N° 299/2016, objeto de la presente reclamación; y, ii) aquellos que justificarían la invalidación de la RCA N° 1608/2015, que aprobó el proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico". A continuación se expondrán resumidamente y en el orden antes señalado, cada argumento en particular.

A. Sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 299/2016

- i. Sobre la eventual improcedencia e incompatibilidad de la solicitud de invalidación y el recurso de reclamación administrativa

En primer lugar, las reclamantes afirman que, en virtud del artículo 15 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"), todo acto administrativo es impugnabile, y entre "los recursos establecido en dicha ley se encuentra el de invalidación".

Disiente la actora con lo afirmado por el Director Ejecutivo del SEA en orden a que existiendo la posibilidad de incoar un recurso de reclamación en virtud del artículo 29 de la Ley N° 19.300, la invalidación sería improcedente, por cuanto, a su juicio, sería posible armonizar el principio de especialidad y supletoriedad de la Ley N° 19.880, con el principio de impugnación del artículo 15 de esa misma ley.

En ese sentido, las reclamantes señalan que la procedencia de las reclamaciones PAC estriba en que las observaciones efectuadas al proyecto no hayan sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA. Sin embargo, en su concepto, no sería este el caso por cuanto las Municipalidades no fueron ciertamente "participación ciudadana"; sin perjuicio de lo cual, igualmente podían solicitar la invalidación, citando en apoyo de lo anterior lo dicho en sentencia Rol R N° 10-2013, considerando duodécimo, de este Tribunal, para concluir afirmando que "[...] queda claro que es absoluta y totalmente procedente la vía de impugnación incoada por mi representada

en contra de la RCA singularizada, siendo contrario a derecho restringir los medio de impugnación que la ley franquea [...]”.

El Director Ejecutivo del SEA responde que haber acogido a trámite la solicitud de invalidación de las reclamantes implicaría infringir el orden consecutivo legal así como la certeza y seguridad jurídicas.

De acuerdo con la reclamada, existiendo una vía recursiva especial, a saber, aquella consagrada en los artículos 29 y 30 bis, en relación con el 20, todos de la Ley N° 19.300, la solicitud de invalidación es improcedente por ser inconciliable con el régimen recursivo especial, a lo que se suma, a su juicio, la posibilidad -en caso que se acogiera la solicitud- de duplicidad de procedimientos recursivos que “[...] *pueden dar lugar a decisiones contradictorias, afectando así los principios de orden consecutivo legal y especialmente a la certeza y seguridad jurídica*”.

Por otro lado, el Director Ejecutivo del SEA afirma que la naturaleza del recurso de reclamación permite revisar tanto cuestiones de legalidad como de oportunidad, conveniencia y mérito, desplazando por lo tanto a otros recurso ordinarios y dejando en sede de reclamación las cuestiones de legalidad que merezcan solución, y que en efecto eso ocurrirá cuando el Comité de Ministros conozca de las 31 reclamaciones PAC presentadas.

Para acreditar lo anterior, cita al efecto lo resuelto por la Corte Suprema en el caso conocido como “Ruta de la Fruta”, sentencia de 26 de junio de 2014, Rol de Ingreso N° 7451-2013, en donde se hizo presente, en su considerando quinto, “[...] *la importancia del principio procedimental del orden consecutivo legal*”.

Así entonces, la improcedencia de la solicitud de invalidación de las reclamantes de autos, garantizaría además el debido resguardo de los intereses jurídicamente protegidos a quienes efectivamente ejercieron oportunamente sus derechos.

En razón de lo anterior, la reclamada estima aplicable lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N° 19.880, señalando al respecto que, "[...] desde que S.S. Ilustre declaró admisible y emplazó a esta parte, cualquier pronunciamiento de la Administración al respecto, resulta inviabile, al quedar supeditado a la decisión judicial que se adopte" (destacado en el original). Bajo esta justificación, el Director Ejecutivo del SEA procedió a suspender la tramitación de los 31 recursos de reclamación PAC ante el Comité de Ministros, pues de lo contrario se podría "[...] controvertir el principio de separación de funciones".

- ii. Sobre la legitimación activa de las Municipalidades de Zapallar y de Puchuncaví para solicitar invalidación de la RCA del proyecto Cardones - Polpaico

En cuanto a este punto, las reclamantes argumentan en contra de lo afirmado por el Director Ejecutivo del SEA en la resolución impugnada, donde se señala que las Municipalidades, al ser parte de la Administración del Estado de acuerdo con la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional Sobre Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 18.575"), no pueden ser consideradas como grupos intermedios y, por lo tanto, no tienen la calidad de legitimados activos, cuestión que estaría confirmada por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

A este respecto, las Municipalidades, reclamantes de autos, señalan que, según lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comuna y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la misma.

Por otra parte, las Municipalidades controvierten la interpretación de la sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 21.547-2014, que habría dado el Director Ejecutivo del SEA, en

el sentido que la decisión del máximo tribunal no tendría su fundamento en excluir de legitimación activa a las Municipalidades en lo que dice relación a los medios de impugnación administrativos, sino que *"[...] aquellos que accionen en la forma que se indica en el referido fallo, deben necesariamente contar con personalidad jurídica y que bajo ese respecto, es que pueden ser considerados -los impugnantes- un grupo intermedio"*.

En ese sentido, invocan los artículos 5° letra c) y 63 letra f) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, "Ley N° 18.695"), según los cuales correspondería a las Municipalidades administrar los bienes nacionales de uso público que se encuentren en el territorio comunal respectivo, dando como ejemplos aquellos por donde supuestamente pasaría el trazado de la línea de transmisión, como son el camino Zapallar-Catapilco, las Quebradas El Maqui, Las Cenizas y El Sobrino, y el Estero Catapilco.

Asimismo, citan lo dispuesto en el artículo 4° letra b) de la Ley N° 18.695 en donde se establece que corresponde a las Municipalidades desarrollar en su territorio las funciones relacionadas con la protección del medio ambiente. A este respecto, señalan que el proyecto generará: *"i) la pérdida y fragmentación de distintos hábitats de especies de flora y vegetación en estado de conservación; ii) la posible pérdida irreversible del suelo; y iii) el bloqueo de vista e instrucción visual, además, incompatibilidad visual y modificación de atributos estéticos y sitios de gran valor arqueológicos"*.

En cuanto al interés de las Municipalidades, como fundamento procesal de su pretensión en sede administrativa, citan el artículo 21 de la Ley N° 19.880, destacando lo dispuesto en el número 1 de dicha disposición que reconoce la calidad de interesados en el procedimiento administrativo a *"[...] quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos"*.

Así, afirman las reclamantes, bajo esa perspectiva, las Municipalidades se encuentran ampliamente legitimadas para requerir al Director Ejecutivo la invalidación de la RCA, siendo "[...] no solo un derecho sino una obligación constitucional y legal, intervenir en todas aquellas cuestiones y asuntos que afecten individual o colectivamente, las propiedades a cargo de su administración política y comunal, así como también los demás bienes raíces de dominio público ubicados dentro de su territorio".

Asimismo, en cuanto a su legitimación ante esta judicatura, cita jurisprudencia de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y de este Tribunal.

Por su parte, el Director Ejecutivo del SEA responde que no es posible perder de vista el sentido que inspira a la Ley N° 19.300 a la hora de comprender la participación de los Órganos de la Administración del Estado. Ese sentido sería dotar de contenido a la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, que establece el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Asimismo, cita los artículos 4° letra b) y 5° inciso antepenúltimo de la Ley N° 18.695, que establecen competencias de orden ambiental a las Municipalidades, y con el objeto de contraponer dichas normas a la Ley N° 19.300 en función de la generalidad y la especialidad que habría entre ellas, afirma que la ley de bases generales del medio ambiente prevalece y se aplica con preferencia a la Ley N° 18.695, incluso respecto de las funciones y atribuciones de los municipios en materia ambiental, descartando de esa manera la posibilidad que las Municipalidades sean interesadas de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 19.880, y por consiguiente, que puedan solicitar invalidación y posteriormente impetrar la respectiva reclamación jurisdiccional.

En el mismo sentido, asegura que lo dispuesto en la Ley N° 18.575 no es sino una expresión del principio de legalidad o

juridicidad, y que junto a un atento examen de la Ley N° 19.300 y del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, revela claramente cuáles son las competencias y funciones que el legislador ambiental ha asignado a las Municipalidades.

Para acreditar lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA cita las disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.300, específicamente los artículos 8° inciso tercero, 9° ter y 31, y afirma que la Ley N° 18.695 solo establece competencias de carácter genérico a favor de las Municipalidades, siendo la Ley N° 19.300, en consecuencia, a través de sus normas, la que fija el verdadero sentido y alcance de las competencias en materia ambiental de las Municipalidades, las que serían, por consiguiente, de orden residual, no pudiendo remplazar los municipios a la autoridad ambiental que administra el SEIA.

En apoyo de lo anterior, cita la reclamada el artículo 54 de la Ley N° 19.300, que otorga legitimación activa a las Municipalidades en las acciones de reparación por daño ambiental, señalando al respecto, que "[...] *si la misma norma hubiese querido otorgar titularidad a los municipios para impugnar resoluciones de calificación ambiental, en cuyos procedimientos de evaluación ambiental han participado emitiendo pronunciamiento y principalmente facilitando la participación ciudadana, lo habría señalado en forma expresa como ha hecho con el daño ambiental*".

Por lo tanto, las competencia que el legislador concedería a las Municipalidades en la Ley N° 18.695, no podrían tener una extensión o alcance mayor que aquellas que la Ley N° 19.300 le reconoce en virtud del principio de especialidad, lo que estaría además resuelto en ese sentido por la Corte Suprema en diversas sentencias.

Que, por su parte, la sentencia de casación de la Corte Suprema, Rol N° 1119-2015, que ratificó el parecer del Tribunal Ambiental en cuanto a la legitimación activa de las Municipalidades (sentencia Rol R N° 22-2014), dejó en claro

que operaba sólo respecto de normas de carácter general pero no en relación a normas particulares, como las resoluciones de calificación ambiental; en otras palabras, se trataría de una excepción que habría confirmado la regla.

En cuanto al interés necesario para solicitar invalidación, el Director Ejecutivo del SEA señala que siendo las Municipalidades órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, impide que sean consideradas "interesadas", por cuanto sería indudable que cuando la Ley N° 19.880 se refiere a los "interesados", lo hace en oposición al concepto de Administración Pública. Cita doctrina nacional en la que se señala que los interesados *"son los administrados"*.

En todo caso, el interés invocado por las Municipalidades, esto es, el del N° 1 del artículo 21 de la Ley N° 19.880, sería improcedente y erróneo pues dicho numeral se trata del "interesado promotor" -del procedimiento administrativo de que se trate-, situación jurídica en la que no habrían estado las Municipalidades.

Finalmente, el Director Ejecutivo del SEA afirma que la solicitud de invalidación de una RCA efectuada por parte de una municipalidad infringe el principio de juridicidad o legalidad. Una interpretación armónica de la Constitución Política de la República, y las leyes N° 19.300, N° 18.695, N° 18.575 y N° 19.880, permitirían concluir que las Municipalidades no tienen legitimación activa cuando se trata de acciones de reclamación ambiental destinadas a impugnar una RCA, ni la posibilidad de solicitar invalidación sobre lo mismo, dada la participación de éstas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, todo lo anterior, a la luz del principio antes referido de legalidad, en relación con el de coordinación, consagrado en el artículo 5° de la Ley N° 18.575.

**B. Sobre la solicitud de invalidación de la RCA N° 1608/2015,
que aprobó el proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500
kV Cardones - Polpaico"**

- i. El proyecto no cumpliría con la normativa ambiental, porque el EIA y la RCA omiten normas fundamentales aplicables al proyecto

Según las reclamantes, un EIA -de acuerdo con los artículo 1° y 12 letra g) de la Ley N° 19.300, y 12 letra d) del Reglamento del SEIA- debe considerar un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable, y que el EIA del proyecto a este respecto "[...] es derechamente vago e incompleto, ya que omite deliberadamente indicar un plan de cumplimiento omnicomprendivo de la normativa ambiental aplicable [...]".

Dentro de esa normativa aplicable, las reclamantes citan diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, señalando que se equivoca el titular del proyecto cuando en el EIA (Capítulo 10, p. LA/1) se afirma que se analizaría el cumplimiento de los tratados porque ellos obligan directamente al Estado, y no a ellos. Al menos tres tratados internacionales, según las Municipalidades, debían insoslayablemente ser incluidos en el capítulo correspondiente del EIA: el Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo; la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, de 1940 (Convención de Washington); y, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de la UNESCO, de 1972.

Adicionalmente, se habrían vulnerado disposiciones legales y reglamentarias en el sector eléctrico, en específico el artículo 4° de la Ley General de Servicios Eléctricos, así como la legislación aeronáutica aplicable, en particular, el artículo 15 del Código Aeronáutico.

- ii. Proceso de participación ciudadana insuficiente

Las deficiencias del proceso de participación se constatarían, en opinión de las Municipalidades, en que se realizaron menos actividades de información, difusión, capacitación y participación en el caso de la región de Valparaíso.

iii. Ausencia de medidas de mitigación, compensación y reparación

Al respecto, las reclamantes afirman que *"El proyecto aprobado por la RCA impugnada, no contempla medidas de mitigación, reparación y compensación apropiadas, y en el caso de la comuna de Puchuncaví, las escasas medidas contempladas, son derechamente inexistentes"*.

iv. Omisión injustificada de las observaciones presentadas por la comunidad y por los órganos sectoriales con competencia ambiental

Esas omisiones o deficiencias, se revelarían en: i) los planes de seguimiento y cumplimiento de la normativa ambiental aplicable; ii) falta de claridad del área de emplazamiento del proyecto, por cuanto el trazado del mismo no podría ser el definitivo; iii) línea de base incompleta; y, iv) no se comprometen medidas de mitigación, compensación y reparación apropiadas.

v. Otros errores y omisiones relevantes en el proceso de evaluación ambiental del proyecto

En primer lugar, se reclama que el Gobierno Regional de Valparaíso, al emitir el informe sobre compatibilidad territorial del proyecto, omitió escuchar a los Consejeros Regionales, controvirtiendo, de esa manera, el artículo 8° de la Ley N° 19.300.

En segundo término, a lo largo del proceso de evaluación del proyecto, las observaciones de los organismos sectoriales involucrados habrían dejado en evidencia un número inaceptable

de omisiones, inexactitudes y errores de carácter gravísimo, “[...] los que no pueden ser subsanados por el Titular sin mutar en un proyecto diferente”.

Por último, hacen presente las Municipalidades que el proyecto fue originalmente declarado inadmisibile el 21 de febrero de 2014, mediante Resolución Exenta N° 0122 y que, solo 13 días después, fue reingresado al SEIA, siendo este último el finalmente aprobado.

2. Reclamación Rol R N° 114-2016

Los fundamentos de la reclamación del señor Manuel Jesús Millones Chirino, consejero regional de Valparaíso, pueden abordarse de la siguiente manera: i) aquellos argumentos que dicen relación con la legalidad de la resolución reclamada propiamente tal, esto es, la Resolución Exenta N° 558/2016; y, ii) las alegaciones que dicen relación con el pronunciamiento de los Gobiernos Regionales en el contexto del SEIA, la motivación del acto administrativo respectivo y el marco normativo aplicable.

A. Sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 558/2016

Al igual que las Municipalidades, la reclamante discrepa de la Autoridad ambiental sobre la existencia de un procedimiento previo y especial que excluiría la invalidación como medio de impugnación.

Al efecto, afirma la reclamante, que de acuerdo con el principio de impugnabilidad contemplado en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, la invalidación sería un “recurso especial” que debe ser considerado como uno “[...] propio y natural para atacar vicios de legalidad contenidos en actos administrativos [...]”.

En ese contexto, a juicio de la reclamante, el Director Ejecutivo se equivoca cuando afirma que el Consejero Regional debió asistir como persona natural a las reuniones de

participación ciudadana con la finalidad de hacer presente el vicio de legalidad alegado en la solicitud de invalidación, pues la participación ciudadana tendría por objeto formular observaciones al proyecto, "[...] lo que se traduce en el planteamiento de inquietudes, opiniones y sugerencias relativos a aspectos ambientales del proyecto".

En otras palabras, para la reclamante, la participación ciudadana no sería el mecanismo adecuado para que un consejero regional, "[...] en uso de sus facultades haga sus descargos, observaciones y sugerencias al proyecto, ya que su ámbito de acción propio y natural es a través del órgano que representa su participación dentro de la evaluación ambiental, es el Gobierno Regional".

Por su parte, el Director Ejecutivo del SEA afirma que la inadmisibilidad habría sido conforme a derecho y a la doctrina de la Contraloría General de la República. En ese sentido, la aplicación supletoria Ley N° 19.880 no puede distorsionar los procedimientos administrativos especiales, como el contemplado para la evaluación ambiental de proyectos, en aplicación del principio de especialidad. Al efecto cita dictámenes (N° 12.573/2011 y N° 38.581/2014) según los cuales "[...] la invalidación, de oficio o a solicitud de parte es procedente en el marco del SEIA, siempre que se cumplan los requisitos para ello y que la aplicación supletoria de la ley N° 19.880 sea conciliable con el procedimiento especial establecido al efecto".

Continúa la reclamada esgrimiendo argumentos similares a los alegados en el informe evacuado en la causa Rol R N° 107-2016, descritos en esta parte expositiva en el apartado III.1.A.i.

B. Sobre el pronunciamiento de los Gobiernos Regionales en el contexto del SEIA, la motivación del acto administrativo respectivo y el marco normativo aplicable

i. Sobre el pronunciamiento de los Gobiernos Regionales en el contexto del SEIA

Señala la reclamante que el GORE se rige en la actualidad por la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional y las modificaciones posteriores a la misma, y que el objetivo de su normativa es el desarrollo social, cultural y económico de la región. Por otra parte, según el artículo 111 de la Constitución Política, el GORE es un órgano colegiado, constituido por el Intendente y el Consejo Regional y que, para efectos de la Ley N° 19.300, son órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental y que conforme a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 19.300, deben emitir informe sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado al SEIA.

Adicionalmente, señala que el GORE debe pronunciarse respecto de los planes, políticas y programas de desarrollo regional, en relación con el proyecto de que se trate y, correlativamente, al titular del proyecto, de conformidad con lo señalado en el artículo 9° ter, inciso 2°, le corresponde “[...] *informar sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado y para que haga lo propio acerca de si el proyecto o actividad se relaciona con los planes, políticas y programas de desarrollo regional*”.

Afirma también, que los informes del GORE deben ser fundados (artículo 9° inciso 4° de la Ley N° 19.300) e indicar si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental y si las medidas propuestas en dicho documento se hacen cargo de los efectos, características y circunstancias a los que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 19.300. También deberían pronunciarse sobre si el EIA carece de información relevante o esencial, de conformidad al artículo 15 bis inciso 3° del citado cuerpo legal.

Por último, bajo esta acápite, la reclamante señala que no solo resulta importante el contenido del pronunciamiento del GORE sino que también la forma en la cual se expide dicho pronunciamiento.

A lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA responde que la solicitud de invalidación del actor carece de todo sustento legal en atención a la participación que cumplen el GORE en la actualidad dentro del procedimiento de evaluación ambiental. Dicha participación, se encontraría delimitada en el artículo 33 inciso 2° del Reglamento del SEIA en donde se dispone que *"Los órganos señalados deberán emitir su informe sólo sobre la base de instrumentos de ordenación del territorio que se encuentren vigentes y respecto de los cuales sean competentes"*.

Por otra parte, de acuerdo a los artículos 23 y 24, letra g) de la Ley N° 19.175, el Intendente es el órgano ejecutivo del GORE, y corresponde a éste, como órgano ejecutivo, "representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional [...]" (énfasis en el original).

Así las cosas, la labor del SEA en este ámbito, debería limitarse a comprobar que el pronunciamiento emana de quien debe representar al GORE, esto es, el Intendente, y que dicho pronunciamiento se refiera a aquellas materias de las cuales existen competencia ambientales, cuestiones que en efecto sería posible advertir del Oficio Ordinario N° 31/3/297, de 27 de enero de 2015, del GORE de Valparaíso.

Finalmente, el Director Ejecutivo del SEA afirma que, en todo caso, el supuesto vicio alegado por la reclamante al solicitar invalidación de la RCA N° 1608/2015, se trataría de un vicio que carece de la transcendencia necesaria para justificar la invalidación de la RCA antes señalada, "[...] desde que el pronunciamiento del GORE de Valparaíso estaba dotado de los requisitos mínimos de legalidad exigidos por la Ley N° 19.300, esto es, emanaba del representante legal del GORE, sin que el SEA esté mandatado legalmente para cuestionar los procedimientos internos del GORE, en virtud del deber de no interferencia, derivado del principio de coordinación consagrado por el artículo 3°, inciso segundo y 5°, inciso segundo, de la Ley N° 18.575, [...]"

- ii. Sobre la motivación del acto administrativo de carácter ambiental

Afirma el consejero regional que la resolución emitida por el GORE carece “[...] *con absoluta certeza, de la debida motivación y fundamentación que la Constitución y la ley exigen [...]. En efecto, con fecha 27 de enero de 2015, el Intendente de la Región de Valparaíso emite un pronunciamiento declarando compatible el proyecto en cuestión con la estrategia regional de desarrollo [...]*”.

Sin embargo, a juicio del consejero regional, el acto se encuentra viciado “[...] *porque no desarrolla el proceso deliberatorio y cognitivo mediante el cual se llega a la decisión de reconocerle compatibilidad al proyecto*”.

Cita la sentencia de la Corte Suprema, Rol de Ingreso N° 11.299-2014, así como los dictámenes de la Contraloría General de la República relativos a la forma en que los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, en particular los GORE, deben emitir sus opiniones técnicas dentro de un proceso de evaluación de impacto ambiental (dictámenes N° 77.174/2010, N° 64.580/2009, N° 78.815/2010, N° 25.718/2008 y, en particular, el N° 44.299/2011).

- iii. En cuanto a la aplicación de las leyes N° 20.678 y N° 20.757 y el actual marco normativo de la Ley N° 19.175

Según la reclamante, a partir de 2013, la Ley N° 19.175 tuvo importantes modificaciones en lo concerniente a la conformación del GORE. Así, la Ley N° 20.678 estableció la elección directa de los Consejeros Regionales cambiando la forma de composición de uno de los organismos que componen al GORE. Por su parte, la Ley N° 20.757, que modificó la Ley N° 19.175, dispuso funciones y atribuciones para el Presidente del CORE, dejando el Intendente Regional de presidir el mismo. Todo lo anterior, implicaría un cambio de criterios en la relación que existe entre los órganos que componen al GORE, lo que se demostraría en la forma que deben pronunciar, por ejemplo, los informes de

compatibilidad territorial así como si el proyecto presentado se adecua a los planes, políticas y programa de desarrollo regional.

En ese contexto, el Intendente Regional no poseería "[...] facultad legal alguna para asumir la representación completa del GORE, ya que recae en 2 órganos, el propio Intendente y un cuerpo colegiado, de composición democrática [...]". La opinión del GORE en el SEIA sería, entonces, una opinión compuesta por el Intendente y el Consejo Regional y no entenderlo de esa manera infringiría los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, 8° inciso 3° y 9° ter de la Ley N° 19.300, además de lo manifestado al respecto por la Contraloría General de la República.

Por consiguiente, la ilegalidad estaría dada en razón de haber existido un pronunciamiento en el SEIA teniendo en cuenta a su vez un informe del GORE en que se habría preterido y omitido la opinión del CORE, arrogándose el Intendente funciones que no le corresponden, haciendo de todos los actos involucrados, actos carentes de la debida motivación.

A este respecto, el Director Ejecutivo del SEA hace mención al principio de coordinación que rige a la Administración, según el cual "[...] el GORE es un servicio autónomo que tiene a su cargo la administración superior de la región, y por ende éste, así como los órganos que los integran, esto es, el Intendente Regional y como órgano ejecutivo y el CORE, deben actuar en coordinación con el SEA, no siendo admisible que se pretenda por un consejero regional, extender las facultades de fiscalización que tiene como miembro del CORE, al procedimiento de evaluación ambiental, ni viceversa, que el SEA ejerza una especie de control de la legalidad de los actos del GORE, pues no le corresponde pronunciarse sobre la legalidad del procedimiento utilizado para emitir los pronunciamientos de los artículo 8° y 9° ter de la Ley N° 19.300, sino verificar si ellos emanan del órgano ejecutivo del GORE [...]".

Adicionalmente, alega que la reclamación del consejero regional se sustenta en una errónea interpretación de los fundamentos de la resolución impugnada, por cuanto su objeto no es tanto reclamar contra ella como de discutir las razones por las cuales debería anularse la RCA N° 1608/2015 que aprobó el proyecto.

Asimismo, se refiere a la impugnabilidad de los actos administrativos según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 19.880 y a la potestad de invalidación del artículo 53 de la misma ley, afirmando que esta última no se trata de un recurso y que, en todo caso, no cabría como vía de impugnación para la RCA del proyecto en atención a los argumentos esgrimidos en relación a la especialidad y conciliabilidad.

Por último, el Director Ejecutivo del SEA, recuerda cuál era la participación de los CORE en materia de evaluación ambiental, antes de la reforma de la Ley N° 20.417 (ex Comisiones Regionales del Medio Ambiente), con el objeto de reforzar que, en la actualidad, los consejeros regionales -así como los gobernadores regionales- se encuentran completamente excluidos de las decisiones sobre la calificación ambiental de proyectos, limitando su participación a aquellas actuaciones que pueden realizar en el marco de la Ley N° 19.175.

**3. Fundamentos del Comité de Defensa de los Pueblos del
Elqui, CODEPUE, tercero coadyuvante de las
Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví**

El tercero coadyuvante, CODEPUE, lleva a cabo cuatro alegaciones distintas. La primera de ellas dice relación con supuestas infracciones a las normas sobre participación ciudadana y principio participativo. Cita el artículo 4° de la Ley N° 19.300 y la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Se citan también los considerandos pertinentes de la sentencia de este Tribunal recaída en la causa Rol R N° 5-2013, doctrina nacional y el instructivo respectivo del SEA. Concluye el tercero que en el

caso de autos “[...] existe una evidente infracción al principio participativo y al artículo 4 de la Ley 19300, pues el SEA ha ejercido de forma negligente su deber de informar y facilitar la participación en la evaluación del proyecto en cuestión. El servicio Estado no cumplió con su obligación porque omitió la participación de comunidades que se encontraban dentro del área de influencia [...]”.

La segunda alegación, dice relación con la supuesta falta de información esencial, relacionando el artículo 16 inciso final de la Ley N° 19.300, con los requisitos del artículo 12 de esa misma ley, además de las disposiciones pertinentes del Reglamento del SEIA, en particular el artículo 36. Dichas disposiciones se habrían infringido porque de acuerdo con CODEPUE existen deficiencias en la línea de base del proyecto, “[...] ya que faltaba información respecto a la descripción del área de influencia y, ante ello, la Administración no hizo lo que debía”, y porque habría habido ausencia de predicción de impactos. En ese contexto, desarrolla las carencias de la línea de base en relación con: el medio humano, el turismo y paisaje y la arqueología. En cuanto a lo segundo -la predicción de impactos-, el tercero señala que “[...] el vicio de falta de información esencial por ausencia de predicción de impactos, se produce en la especie precisamente por las emisiones del proyecto y sus interacciones con el medio donde éste se emplaza”, identificando dichos impactos en la “contaminación electromagnética”, en el “efecto corona” y en la “estimulación electromagnética del suelo”.

En tercer término, CODEPUE alega “[...] infracción al principio precautorio en la evaluación de riesgos a la salud y otro impactos”, reconocido en el Principio 15 de la Declaración de Río, en jurisprudencia de este Tribunal (sentencia en causa Rol R N° 2-2013), de la Corte de Apelaciones de Valparaíso (sentencia en causa Rol N° 317-2008), de la Corte Suprema (sentencia en causa Rol N° 14.209-2013), y en la doctrina nacional. Las razones que harían aplicable el principio precautorio serían los riesgos a la salud de las personas por la exposición a los campos electromagnéticos de las líneas de

alta tensión, así como los riesgos sobre el hábitat y el comportamiento de las abejas.

Finalmente, y en cuarto lugar, el tercero coadyuvante alega infracción al principio preventivo por grave afectación a los sistemas de vida locales.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, atendidos los argumentos de las Municipalidades y del consejero regional, y las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de esta parte considerativa abordará las siguientes materias:

I. DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL CONTEXTO DEL SEIA

II. DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONSEJERO REGIONAL EN EL CONTEXTO DEL SEIA

I. DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL CONTEXTO DEL SEIA

Segundo. Que, la Resolución Exenta N° 299/2016, impugnada en estos autos por las Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví, consigna, a partir de su considerando 18, los argumentos relativos a la falta de legitimación activa de las reclamantes para solicitar la invalidación de la RCA N° 1608/2015 que calificó favorablemente el EIA del proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico".

Tercero. Que, las reclamantes, en su libelo, invocan diversas normas que en su concepto acreditarían su legitimación en sede administrativa para solicitar la declaración de nulidad de la RCA N° 1608/2015, a través del procedimiento de invalidación. En primer término, citan el artículo 118 de la Constitución Política de la República, que encabeza el título sobre "Administración Comunal", y que dispone, entre otras cosas, que "[...] la finalidad es satisfacer las necesidades de la

comuna local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

Cuarto. Que, asimismo, invocan los artículo 5° letra c) y 63 letra f) de la Ley N° 18.695, en virtud de los cuales "[...] *corresponde a las Municipalidades administrar los bienes nacionales de uso público que se encuentren en el territorio comunal respectivo*", dando como ejemplos el camino Zapallar-Catapilco, las Quebradas El Maqui, Las Cenizas y El Sobrino, y el Estero Catapilco, por donde supuestamente pasaría el trazado de la línea de transmisión; y, el artículo 4° letra b) del mismo cuerpo legal, que establece que corresponde a las Municipalidades desarrollar en su territorio las funciones relacionadas con la protección del medio ambiente. A este respecto, señalan que el proyecto generará: *"la pérdida y fragmentación de hábitats de especies de flora y vegetación en estado de conservación"; "la posible pérdida irreversible de suelo"; y, "el bloqueo de vista e instrucción visual, además, incompatibilidad visual y modificación de atributos estéticos y sitios de gran valor arqueológicos"*.

Quinto. Que, en cuanto al interés de las Municipalidades, como fundamento procesal de la solicitud de invalidación, citan el artículo 21 de la Ley N° 19.880, destacando lo dispuesto en el número 1 de dicha disposición que reconoce la calidad de interesado en el procedimiento administrativo a "[...] *quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos*". Por todo lo anterior, en su concepto, las Municipalidades se encuentran ampliamente legitimadas para requerir al Director Ejecutivo la invalidación de una RCA, siendo "[...] *no solo un derecho sino una obligación constitucional y legal, intervenir en todas aquellas cuestiones y asuntos que afecten individual o colectivamente, las propiedades a cargo de su administración política y comunal, así como también los demás bienes raíces de dominio público ubicados dentro de su territorio*".

Sexto. Que, en su informe, el Director Ejecutivo del SEA destaca la necesidad de no perder de vista el sentido que inspira a la Ley N° 19.300 al momento de comprender la

participación de los órganos de la Administración del Estado, que no sería otro que dotar de contenido a la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, que establece el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Séptimo. Que, seguidamente, afirma la especialidad de la Ley N° 19.300 en relación a los artículos pertinentes de la Ley N° 18.695 (4° letra b) y 5° inciso antepenúltimo, que establecen competencias de orden ambiental a las Municipalidades), descartando de esa manera la posibilidad que las Municipalidades sean interesadas de acuerdo al artículo 21 de la Ley N° 19.880 y, por consiguiente, que puedan solicitar invalidación y posterior reclamación jurisdiccional de aquello que resuelva la Administración. Asegura que lo dispuesto en la Ley N° 18.575, no es sino una expresión del principio de legalidad o juridicidad, y que un atento examen de la Ley N° 19.300 y del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, determinan claramente cuáles son las competencias y funciones que el legislador ambiental ha asignado a las Municipalidades.

Octavo. Que, para acreditar lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA cita las disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.300, específicamente los artículos 8° inciso 3°, 9° ter y 31, y afirma que la Ley N° 18.695 solo establece competencias de carácter genérico en relación a las Municipalidades, siendo la Ley N° 19.300, en consecuencia, la que fija el sentido y alcance de las competencias de las Municipalidades en el contexto del SEIA.

Noveno. Que, por lo tanto, en su concepto, las competencias que el legislador concede a las Municipalidades en la Ley N° 18.695, no pueden tener una extensión o alcance mayor que aquellas que la Ley N° 19.300 les reconoce en materia de evaluación de impacto ambiental, en virtud del mencionado principio de especialidad, lo que estaría, además, refrendado por la jurisprudencia de la Corte Suprema (Rol N° 7263-2010, Rol N° 6590-2014, Rol N° 14.263-2014, Rol N° 21.973-2014 y Rol N° 24.938-2014).

Décimo. Que, en cuanto al interés necesario para solicitar la invalidación, el Director Ejecutivo del SEA señala que siendo las Municipalidades órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, ellas no pueden ser consideradas "interesados", por cuanto sería indudable que cuando la Ley N° 19.880 se refiere a éstos, lo hace en oposición al concepto de Administración Pública, afirmando que los interesados "son los administrados". En todo caso, apunta la reclamada, el interés invocado por las Municipalidades, esto es, el del N° 1 del artículo 21, sería improcedente y erróneo, pues dicho numeral se trata del "interesado promotor" del procedimiento administrativo de que se trate, situación jurídica en la que no habrían estado las reclamantes de autos.

Undécimo. Que, a juicio del Tribunal, la controversia debe necesariamente enmarcarse en determinar el rol que desempeñan las Municipalidades dentro del SEIA. En este contexto, lo primero que debe tenerse presente son las normas pertinentes de la Ley N° 19.300. El artículo 8° de la ley dispone que siempre se requerirá informe sobre la compatibilidad territorial del proyecto al Municipio respectivo. El artículo 9° ter, inciso 2°, de la misma ley, prescribe 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". Por su parte, el artículo 31 de la ley en comento dispone 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".

Duodécimo. Que, por su parte, las disposiciones reglamentarias correspondientes a las normas antes citadas se

encuentran contenidas en los artículos 24, 32, 33 y 34 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N° 40, de 30 de octubre 2012, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "Reglamento del SEIA"). Revisten particular importancia, además, los artículos 44 y 56, letras c), del Reglamento antes mencionado, según los cuales los informes consolidados de evaluación deberán contener *"La referencia a los informes de los Gobiernos Regionales, Municipalidades, autoridad marítima competente en lo referido a lo indicado en los artículos 33 y 34 de este Reglamento"*.

Decimotercero. Que, por su parte, las normas de la Ley N° 18.695, esgrimidas por las reclamantes, son claramente de orden general en relación con la legislación que regula el SEIA. En efecto, a este respecto, la Corte Suprema ha declarado, consistentemente y bajo una misma argumentación, que las Municipalidades carecen de legitimación para recurrir de protección, así como para accionar por nulidad de derecho público, en el contexto del SEIA. El máximo tribunal ha señalado que *"Las Municipalidades pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración en sus comunas funciones relacionadas con la protección del medio ambiente, y colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente dentro de sus límites, tal cometido es residual, es decir, lo ejercen de manera general y en los casos en que no se haya dispuesto por la ley la participación específica de órganos especializados. En el caso de autos la Ley N° 19.300, cuyo primer objetivo fue darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, según se indica en el Mensaje del Presidente de la República, tiene como segundo objetivo crear una institucionalidad que permita a nivel nacional solucionar los problemas ambientales existentes y evitar que surjan otros nuevos. Para ello creó el Servicio de Evaluación Ambiental, el que se desconcentra territorialmente a través de las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental, correspondiendo a las Comisiones a que*

se refiere el artículo 86 de la citada ley efectuar la evaluación de impacto ambiental. Es decir, los municipios sólo son colaboradores de los organismos técnicos especializados, encargados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SCS Rol N° 6590-2014, considerando cuarto, y SCS Rol N° 14263-2014, considerando segundo).

Decimocuarto. Que, por consiguiente, es claro que las Municipalidades desempeñan un papel previamente determinado por la ley dentro de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, y que las normas de la Ley N° 19.300 priman por sobre su ley orgánica, ejerciendo un rol colaborador de los organismos técnicos especializados. En ese contexto, los fundamentos consignados por la Corte Suprema para no reconocer el derecho a accionar en los recursos de protección y en la nulidad de derecho público, son aplicables a la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 y, en consecuencia, a la acción del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Decimoquinto. Que, lo anterior, se ve refrendado con la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio, debe ser impulsado por un “interesado”. Las Municipalidades no pueden ser consideradas “interesadas” en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo “terceros absolutos”, en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45807-2016 y N° 31176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Por lo tanto, en razón de todo lo anterior, la pretensión de las reclamantes debe ser desestimada.

Decimosexto. Que, al carecer las Municipalidades, en el caso de autos, de un interés que las legitime para solicitar en sede administrativa la invalidación de la RCA en cuestión, no se emitirá pronunciamiento, por ser incompatible con lo resuelto, sobre los restantes argumentos, alegaciones y defensas.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**II. DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONSEJERO REGIONAL EN EL CONTEXTO
DEL SEIA**

Decimoséptimo. Que, la Resolución Exenta N° 558/2016, impugnada en estos autos por el consejero regional, declaró la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación de la RCA N° 1608/2015 que calificó favorablemente el EIA del proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico". Los argumentos esgrimidos por la Autoridad ambiental en la resolución reclamada, se limitan a afirmar la existencia de una vía recursiva especial que implicaría a su juicio que la solicitud de invalidación del consejero es improcedente e inconciliable con el régimen recursivo establecido en la normativa ambiental.

Decimoctavo. La reclamante, ante esta sede, señala que de acuerdo con el principio de impugnabilidad contemplado en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, la invalidación sería un "recurso especial" que debe ser considerado como uno "*[...] propio y natural para atacar vicios de legalidad contenidos en actos administrativos [...]*", y que el Director Ejecutivo del SEA se equivoca cuando afirma que el consejero regional debió asistir como persona natural a las reuniones de participación ciudadana con la finalidad de hacer presente el vicio de legalidad alegado en la solicitud de invalidación, pues la participación ciudadana tendría por objeto formular observaciones al proyecto, "*[...] lo que se traduce en el planteamiento de inquietudes, opiniones y sugerencias relativos a aspectos ambientales del proyecto*" (destacado en el original).

Decimonoveno. Que, frente a lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA afirma, como se adelantó más arriba, que la aplicación supletoria Ley N° 19.880 no puede distorsionar los procedimientos administrativos especiales, como el contemplado para la evaluación de impacto ambiental, en aplicación del principio de especialidad.

Vigésimo. Que, en otro orden de ideas, la reclamante señala que de conformidad con lo señalado en el artículo 9° ter, inciso

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

2° de la Ley N° 19.300, al GORE le corresponde "[...] *informar sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado y para que haga lo propio acerca de si el proyecto o actividad se relaciona con los planes, políticas y programas de desarrollo regional*". Añade que en dicha calidad, el GORE debe indicar si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental y si las medidas propuestas en dicho documento se hacen cargo de los efectos, características y circunstancias a los que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 19.300. Junto a lo anterior, la reclamante releva la importancia acerca de la forma en la cual se expide dicho pronunciamiento.

Vigésimo primero. Que, en dicho contexto, la ilegalidad reclamada en sede administrativa por el consejero regional apunta a que el informe emitido por el GORE carece "[...] *con absoluta certeza, de la debida motivación y fundamentación que la Constitución y la ley exigen [...]*", y que el acto se encuentra viciado "[...] *porque no desarrolla el proceso deliberatorio y cognitivo mediante el cual se llega a la decisión de reconocerle compatibilidad al proyecto*". Al efecto, cita jurisprudencia de la Corte Suprema (Rol de Ingreso N° 11.299-2014) y de la Contraloría General de la República, relativos a la forma en que el GORE debe emitir sus opiniones técnicas dentro de un proceso de evaluación de impacto ambiental (dictámenes N° 77174/2010, N° 64580/2009, N° 78815/2010, N° 25718/2008 y, en particular, el N° 44.299/2011).

Vigésimo segundo. Que, en la misma línea argumental, en su reclamación el consejero regional lleva a efecto una exégesis de la aplicación de las leyes N° 19.175 y sus posteriores modificaciones (Leyes N° 20.678 y N° 20.757), que revela en su concepto un cambio de criterio en la relación que existe entre los órganos que componen al GORE, lo que se demostraría en la forma que deben pronunciar, por ejemplo, los informes de compatibilidad territorial así como si el proyecto presentado se adecua a los planes, políticas y programa de desarrollo regional. Por consiguiente, la ilegalidad, en específico, estaría dada en razón de haber existido un pronunciamiento en el SEIA teniendo en cuenta a su vez un informe del GORE en que se habría preterido y omitido la opinión del Consejo Regional,

arrogándose el Intendente funciones que no le corresponden, haciendo de todos los actos involucrados, actos carentes de la debida motivación.

Vigésimo tercero. Que, el Director Ejecutivo del SEA al respecto responde que la solicitud de invalidación del actor carece de sustento legal en atención a la participación -de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 inciso 2° del Reglamento del SEIA- que cumple el GORE en la actualidad dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la que se limita a emitir un "*[...] informe sólo sobre la base de instrumentos de ordenación del territorio que se encuentren vigentes y respecto de los cuales sean competentes*", y que, en todo caso, el supuesto vicio de la RCA N° 1608/2015 se trataría de uno que carece de la transcendencia necesaria para justificar la invalidación de la RCA antes señalada, "*[...] desde que el pronunciamiento del GORE de Valparaíso estaba dotado de los requisitos mínimos de legalidad exigidos por la Ley N° 19.300, [...]*". Asimismo, el Director Ejecutivo del SEA hace mención al principio de coordinación que rige a la Administración, según el cual "*[...] el GORE es un servicio autónomo que tiene a su cargo la administración superior de la región, y por ende éste, así como los órganos que los integran, esto es, el Intendente Regional, como órgano ejecutivo y el CORE, deben actuar en coordinación con el SEA, no siendo admisible que se pretenda por un consejero regional, extender las facultades de fiscalización que tiene como miembro del CORE, al procedimiento de evaluación ambiental, ni viceversa, [...]*", y que en cualquier caso la reclamación se sustenta en una errónea interpretación de los fundamentos de la resolución impugnada, por cuanto su objeto no es tanto reclamar contra ella como discutir las razones por las cuales debería revocarse la RCA N° 1608/2015 que aprobó el proyecto "Cardones - Polpaico".

Vigésimo cuarto. Que, a juicio del Tribunal, la controversia, al igual que en las reclamaciones de las Municipalidades, debe necesariamente enmarcarse en determinar el rol que desempeñan el GORE dentro del SEIA. En este contexto, lo primero que debe tenerse presente son las normas pertinentes

de la Ley N° 19.300. El artículo 8° de la ley dispone que *"Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, [...], cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado"*. Por su parte, el inciso 2° del artículo 9° del citado cuerpo legal señala que *"La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, [...], 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"*.

Vigésimo quinto. Que, si bien el Tribunal coincide con la reclamante en cuanto a que los informes emanados del GORE en el contexto del SEIA deben realizarse de conformidad con la ley y en particular con lo dispuesto en el dictamen de la Contraloría General de la República N° 45233, de 8 de junio de 2015, que define las competencia decisoria y ejecutiva del GORE, ello no implica desconocer el rol de éste dentro del SEIA.

Vigésimo sexto. Que, es pertinente al caso reiterar lo señalado en relación a las Municipalidades, atendido que al respecto existe la misma razón cuando se trata del SEIA. Es decir, es claro que el GORE desempeña un papel previamente determinado por la ley dentro de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, y que las normas de la Ley N° 19.300 priman por sobre su ley orgánica, ejerciendo un rol colaborador de los organismos técnicos especializados. En efecto, la legislación ambiental ha adjudicado a los gobiernos regionales y, por consiguiente, al CORE respectivo, emitir un informe de compatibilidad territorial.

Vigésimo séptimo. Que, ni el GORE ni el consejero regional pueden ser considerados "interesados" en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo "terceros absolutos", en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45807-2016 y N° 31176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Es por esta

razón que el CORE no puede esgrimir un interés que lo legitime en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA. Lo anterior se desprende, además, de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio, debe ser impulsado por un "interesado". El CORE, atendido el rol que ejerce dentro del SEIA, no puede ser considerado en tal calidad en los términos de la Ley N° 19.880.

Vigésimo octavo. Que, por otro lado, aunque vinculado con lo anterior, es menester tener en cuenta que la Ley N° 19.175 y sus modificaciones posteriores, contemplan disposiciones que regulan la relación entre el GORE y el CORE. En efecto, las facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras contempladas en el artículo 28 de la citada ley, desarrollada esta última en la letra g) del artículo 36, revelan que la ley contiene mecanismos que permiten -desde las modificaciones antes referidas- asegurar que la declaración de juicio que debe emitir el GORE en el contexto del SEIA cumpla con los requisitos que todo acto administrativo debe tener, entre ellos, la debida fundamentación. Junto a lo anterior, y en atención al dictamen de la Contraloría General de la República antes mencionado, el CORE, como órgano colegiado, podría exigir, cuando corresponda, la eventual responsabilidad administrativa.

Vigésimo noveno. Que, a este respecto el caso de la reclamante se diferencia del caso de las Municipalidades en un aspecto que no deja de ser relevante, pues el informe del GORE requiere de la aprobación del órgano decisorio, esto es, del CORE. A mayores competencias, más responsable debe ser el órgano, y exige que en caso de enfrentarse a una supuesta ilegalidad, se hagan efectivos los cursos de acción correspondientes, mas no esperar al acto terminal -el que en este caso en particular demoró más de un año desde la emisión del informe en cuestión- para alegar la ilegalidad de la RCA y por ende de toda la evaluación ambiental, por nulidad consecuencial del informe en cuestión.

Trigésimo. Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que el consejero regional ocurre ante esta magistratura no en

representación del órgano colegiado del cual forma parte, sino simplemente como integrante del mismo, sin acreditar en forma alguna mandato o representación del CORE, lo que refuerza adicionalmente la falta de legitimación activa administrativa de la reclamante.

Trigésimo primero. Que, al carecer el consejero regional de un interés que lo legitime para solicitar en sede administrativa la invalidación de la RCA en cuestión, la reclamación será desestimada. Atendido lo anterior, no se emitirá pronunciamiento, por ser incompatible con lo resuelto, sobre los restantes argumentos, alegaciones y defensas.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600; 11, 16, 21, 28, 30, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

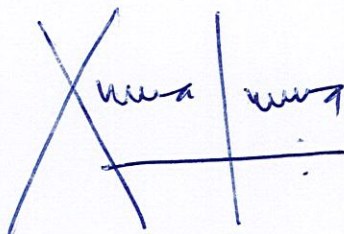
1.- **Rechazar** la reclamación deducida por las Ilustres Municipalidades de Zapallar y Puchuncaví en contra de la Resolución Exenta N° 299, de 21 de marzo de 2016, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental que declaró inadmisibles las solicitudes de invalidación de la Resolución Exenta N° 1608, de 10 de diciembre de 2015, dictada por la misma Autoridad ambiental, mediante la cual se calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones - Polpaico", por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2.- **Rechazar**, asimismo, la reclamación deducida por el señor Manuel Jesús Millones Chirino, consejero regional del Consejo Regional de Valparaíso, en contra de la Resolución Exenta N° 588, de 27 de abril de 2016, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la misma resolución exenta señalada en el punto 1 anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

3.- **No condenar en costas** a las reclamantes, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

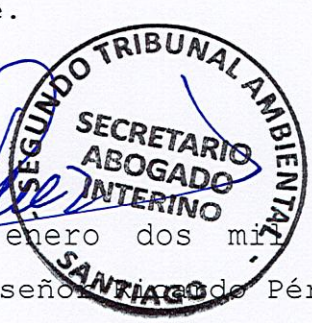
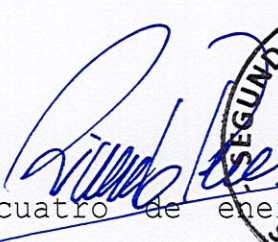
Rol R N° 107-2016 (acumulada reclamación Rol R N° 114-2016)

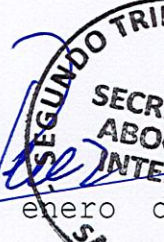


Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por sus Ministros señor Rafael Asenjo Zegers, señor Sebastián Valdés De Ferari y señora Ximena Insunza Corvalán.

Redactó la sentencia la Ministra señora Ximena Insunza Corvalán.

No firman los Ministros Valdés De Ferari y Asenjo Zegers, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo. El primero, por haber cesado en sus funciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 del Código Orgánico de Tribunales. El segundo, por encontrarse ausente.



En Santiago, a veinticuatro de enero dos mil dieciocho, autoriza el Secretario Abogado (I) señor  Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.