

Santiago, veintiséis de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS:

El 6 de marzo de 2017, el abogado Omar Morales Morales, en representación convencional de la Ilustre Municipalidad de San Felipe (en adelante, indistintamente "la reclamante" o "Municipalidad de San Felipe"), presentó ante el Tribunal una reclamación fundada en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300") y 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° 60, de 18 de enero de 2017 (en adelante, "Resolución Exenta N° 60/2017"), del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, indistintamente "la reclamada" o "Director Ejecutivo del SEA"), en virtud de la cual no se admitió a tramitación el recurso de reclamación interpuesto por la reclamante en contra de la Resolución de Calificación Ambiental N° 383, de 21 de noviembre de 2016 (en adelante, "RCA N° 383/2016"), de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso, que calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") del "Proyecto Fotovoltaico Encón Solar" (en adelante, también "el proyecto").

La presente reclamación se declaró admisible por resolución de fojas 95, de 29 de marzo de 2017, y le fue asignado el Rol R N° 148-2017.

I. Antecedentes de la reclamación

El proyecto tiene por objetivo la generación de energía eléctrica a partir de energía solar, mediante la instalación de una planta solar fotovoltaica de 33.600 paneles solares que tendrá un potencial de 9 mega vatios picos (MWp), la cual será conectada al Sistema Interconectado Central.

Respecto a la ubicación del proyecto, las obras y actividades se localizan en la Región de Valparaíso, comuna de San Felipe de Aconcagua, específicamente a 2 kilómetros al noroeste de la ciudad de San Felipe, en el sector rural ubicado entre Encón y Sector Punta del Olivo, en donde se encuentra emplazado el humedal de ParrasíaR-Encón. Al respecto, comprenderá una superficie total de 26,37 hectáreas.

El proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") mediante una DIA, el 18 de diciembre de 2015, por cumplir con la tipología del literal c) de los artículos 10 de la Ley N° 19.300 y 3° del Decreto Supremo N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente, de 30 de octubre de 2012, que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "Reglamento del SEIA"). El proyecto fue calificado favorablemente mediante la RCA N° 383/2016.

El 9 de enero de 2017, la reclamante interpuso el recurso de reclamación contemplado en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, ante el Director Ejecutivo del SEA, solicitando dejar sin efecto la RCA N° 383/2016 por haber sido dictada en contravención a las normas ambientales vigentes y con ausencia de una adecuada consideración a las observaciones planteadas por la Municipalidad de San Felipe.

El Director Ejecutivo del SEA, mediante la Resolución Exenta N° 60/2017 -reclamada en autos-, determinó no admitir a tramitación el recurso de reclamación impetrado por la Municipalidad de San Felipe, por estimar que "[...] las municipalidades, al detentar la calidad de órganos de la administración del Estado que participan de la evaluación ambiental, no revisten el carácter de interesados, y, en consecuencia, carecen de legitimidad activa para los efectos de interponer un recurso de reclamación en contra de la respectiva RCA que calificó favorablemente el Proyecto".

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 70, el abogado Omar Morales Morales, en representación de la reclamante, interpuso reclamación ante el Tribunal en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, impugnando la Resolución Exenta N° 60/2017 del Director Ejecutivo del SEA, solicitando dejar sin efecto tanto ésta como la RCA N° 383/2016, por no haberse ajustado a las normas ambientales vigentes y por no responder "de manera adecuada" las observaciones planteadas por la reclamante.

El Tribunal, a fojas 90, y previo a proveer, ordenó informar a la reclamada la existencia de recursos pendientes en contra de la Resolución Exenta N° 60/2017, y en la afirmativa, el estado en que éstos se encuentran.

A fojas 92, mediante el Oficio Ordinario N° 170308, el Director Ejecutivo del SEA informó que en contra de la Resolución Exenta N° 60/2017, se interpuso un recurso de reposición, de conformidad al artículo 15 y 59 de la Ley N° 19.880, que "Establece Bases de Los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado" (en adelante, "Ley N° 19.880"). Dicho recurso fue rechazado mediante la Resolución Exenta N° 0245, de 10 de marzo de 2017, de la Dirección Ejecutiva del SEA.

A fojas 95, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con la ley. A fojas 104 se accede a la solicitud de ampliación de plazo solicitada por la reclamada para la presentación del informe respectivo.

A fojas 136, la reclamada evacuó su informe, solicitando en definitiva rechazar en todas sus partes la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamentos tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condena en costas.

A fojas 154, se tuvo por evacuado en tiempo y forma el informe de la reclamada, quedando los autos en relación, fijándose como fecha para la vista de la causa el día 4 de julio de 2017.

A fojas 172, rola constancia de haberse efectuado la vista de la causa, alegando los abogados Omar Morales Morales y Yordana Mehzen Rojas, por la parte reclamante y reclamada, respectivamente, y de haber quedado ésta en estudio.

A fojas 173, la causa quedó en estado de acuerdo.

III. Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a los fundamentos de la reclamación y a las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, las materias controvertidas en autos, son las siguientes:

1. Legitimación activa de la Municipalidad de San Felipe

La reclamante expone que la resolución impugnada afirma que las municipalidades no tendrían legitimación activa para los efectos de interponer un recurso de reclamación en contra de una Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, "RCA"), lo que estaría sustentado tanto en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR") como la judicial, en especial, los pronunciamientos de la Corte Suprema.

Sobre la materia, la reclamante cita la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, "Ley N° 18.695"), la cual contendría funciones específicas de las unidades municipales de medio ambiente, aseo y ornato. Asimismo, la referida normativa reconocería competencias a las municipalidades relacionadas con la salud pública, la protección del medio ambiente y la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas al medio ambiente. De tal manera, sostiene que la Municipalidad de San Felipe estaría legitimada para interponer el recurso de

reclamación del artículo 20 de la Ley N° 19.300, pues debe ser considerada como interesada al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880.

Por último, refiere la reclamante que ésta habría formulado observaciones durante la evaluación ambiental del proyecto, las que no fueron debidamente consideradas por la autoridad ambiental.

Por su parte, la reclamada hace presente que la Municipalidad de San Felipe justifica la legitimación para interponer la acción de reclamación en el artículo 29 de la Ley N° 19.300 y no en el artículo 30 bis del mismo cuerpo legal. Agrega que las municipalidades sólo podrán actuar dentro de la esfera de sus atribuciones, y que en materia ambiental, la Ley N° 19.300 confiere competencias específicas a las municipalidades respecto de la evaluación ambiental.

En relación a la normativa citada por la reclamante, la reclamada señala que éstas sólo entregan competencias de carácter genérico a favor de las municipalidades, las que deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en la Ley N° 19.300; y, que las competencias de las municipalidades deberían ser entendidas con un carácter residual, pues no podrían reemplazar a las de la autoridad ambiental, quien debe administrar el SEIA. Señala que tanto la Corte Suprema como la CGR han llegado a la misma determinación.

Enseguida, la reclamada indica que la Ley N° 19.300 sólo reconocería legitimación expresa a las municipalidades para ejercer la acción de reparación por daño ambiental, pero no para la impugnación de RCA. Afirma que lo mismo ocurre en el caso de la impugnación de una norma de general aplicación que concierne a la comunidad toda.

2. Debida consideración a las observaciones planteadas por la Municipalidad de San Felipe

La reclamante afirma que la resolución impugnada sería ilegal, pues no resuelve los asuntos de fondo observados por la Municipalidad de San Felipe, manteniendo la falta de consideración en la que incurre la RCA N° 383/2016. Asimismo, hace referencia a la normativa ambiental que tiende a la protección de los humedales, aludiendo directamente a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (en adelante, "Convención RAMSAR") y a las definiciones comprendidas por dicha Convención. Agrega que el Reglamento del SEIA contempla la evaluación ambiental de aquellos proyectos que impliquen un drenaje o desecación de cuerpos naturales de agua, como los humedales.

En relación a la participación de la Municipalidad de San Felipe durante la evaluación ambiental, la reclamante releva el valor del principio participativo que rige al SEIA. En particular, indica que los diversos oficios evacuados por ésta tenían por finalidad la protección del humedal de Parrasía-Encón, como también manifestar que la DIA del proyecto no se hacía cargo de los efectos, características o circunstancias establecidas por el artículo 11 letra b) de la Ley N° 19.300. Agrega que otra de las materias observadas durante la evaluación ambiental dice relación con los distintos instrumentos de planificación territorial que otorgarían protección al humedal Parrasía-Encón.

Por otro lado, la reclamante señala que la administración de los humedales queda entregada a las municipalidades, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 18.695, por ser éstos bienes nacionales de uso público. Por lo anterior, sostiene, las municipalidades estarían facultadas para dictar ordenanzas que creen categorías de conservación. Agrega que estos planteamientos fueron expuestos durante la evaluación ambiental, señalando que el titular no habría relacionado el

proyecto con el humedal Parrasía-Encón, a pesar de estar ubicado en aquél, y que dicha circunstancia habría determinado que el Municipio de San Felipe emitiera un informe desfavorable durante la evaluación del proyecto en comento.

Por último, la reclamante afirma que la resolución impugnada reproduciría lo expuesto por el titular, sin abarcar las observaciones planteadas por la Municipalidad de San Felipe, ni incorporarlas al proceso de evaluación.

Por su parte, la reclamada indica que, de conformidad al artículo 30 de la Ley N° 20.600, el Tribunal no podría determinar el contenido del acto administrativo del Director Ejecutivo del SEA, en tanto no ha recaído pronunciamiento sobre los aspectos de fondo.

Sostiene que, además de la Municipalidad de San Felipe, la inquietud sobre una eventual afectación de un humedal asociado al río Aconcagua también fue planteada por las observaciones ciudadanas. Aclara que los observantes no habrían intervenido como reclamantes en autos, dado que el pronunciamiento de la autoridad ambiental habría descartado dicha afectación.

A propósito de las observaciones manifestadas por la Municipalidad de San Felipe en los oficios evacuados, la reclamada refiere que, al tenor de los antecedentes técnicos entregados en la evaluación, no existiría afectación a los cursos de aguas superficiales y subterráneos, razón por la cual no se afectarían humedales. Agrega que habría sido la Dirección General de Aguas (en adelante, "DGA"), la que descartó la generación de los efectos, características o circunstancias de la letra b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Por tal motivo, la DGA se manifestó conforme con el proyecto, según da cuenta el Ordinario N° 1.408, de 17 de octubre de 2016.

Finalmente, la reclamada afirma que tampoco es efectivo que el proyecto deba ingresar mediante un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") por generar los efectos, características

o circunstancias de la letra d) de la Ley N° 19.300, en tanto el Humedal Parrasía-Encón no se encuentra protegido en los términos exigidos por la normativa ambiental.

3. Cumplimiento del deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza por parte de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso

Por los eventuales viciós expuestos, la reclamante afirma que la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso admite que el proyecto se lleve a cabo, a pesar de las infracciones a la normativa ambiental mencionadas, lo que transgrediría el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, lo que implicaría, además, una infracción a "*[...] los principios Participativo, Preventivo y Precautorio, que deben inspirar toda política y actuación en materia ambiental*".

Por su parte, la reclamada reitera que en el caso de autos no procede discutir el fondo del recurso de reclamación administrativo, sino únicamente la declaración de su inadmisibilidad. Con todo, afirma que la reclamante no explica la forma y grado en que el actuar de la reclamada infringe el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República. Agrega que no estima acertadas las argumentaciones de la reclamante que apuntan a una transgresión de los principios precautorio, preventivo y participativo. En relación al primer y segundo principio, indica que no hay incertidumbre respecto de los impactos del proyecto, y que la misma evaluación ambiental descartó un efecto o perjuicio sobre eventuales humedales. Por último, respecto al tercero de ellos, señala que en la evaluación ambiental de la DIA del proyecto, efectivamente se habría abierto un procedimiento de participación ciudadana, en el cual se presentaron observaciones por dos personas jurídicas.

4. Efecto vinculante del pronunciamiento de la Municipalidad de San Felipe

Como alegación adicional, la reclamada hace presente que para la evaluación ambiental, el valor de los informes sería facultativo y no vinculante para la autoridad ambiental. Por lo demás, la reclamada destaca que la Municipalidad de San Felipe habría reiterado las mismas observaciones en sus tres oficios, sin tomar en cuenta el contenido de las Adendas presentadas por el titular ni el parecer favorable de la DGA.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, conforme a los argumentos de la reclamante y las alegaciones y defensas de la reclamada, para la resolución de la controversia de autos, la parte considerativa de la sentencia se estructurará de la siguiente forma:

- I. Argumentos de las partes
- II. Requisito de procesabilidad de la acción
- III. Legitimación activa de las municipalidades.

I. Argumentos de las partes

Segundo. Que, la reclamante objeta la afirmación realizada en la resolución reclamada, en cuanto a que las municipalidades no tendrían legitimación activa para los efectos de interponer un recurso de reclamación en contra de las resoluciones de calificación ambiental, lo que se sustentaría en pronunciamientos de la CGR y de la Corte Suprema.

Tercero. Que, respecto a las fuentes normativas, la reclamante cita los literales d), e) y f) del artículo 25 de la Ley N° 18.695, los que se refieren a funciones específicas de las unidades municipales de medio ambiente, aseo y ornato. Complementa dicha mención citando el Dictamen N° 2.200 de 10 de enero de 2014, de la CGR, que dispone: "[...] *la función medioambiental que les corresponde cumplir a los municipios a través de la unidad encargada del medio ambiente, aseo y*

ornato, debe, exclusiva y excluyentemente, ser ejecutada por esta, por cuanto el legislador la ha radicado expresamente en esa dirección".

Cuarto. Que, asimismo, la reclamante cita los artículos 4° letra b) y 5° inciso 3° de la Ley N° 18.695, los que también reconocerían competencias a las municipalidades en funciones relacionadas con la salud pública, la protección del medio ambiente y la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas al medio ambiente, dentro de los límites comunales.

Quinto. Que, conforme a las referencias normativas indicadas, la reclamante concluye que ésta se encontraría legitimada para interponer el recurso de reclamación del artículo 20 de la Ley N° 19.300, toda vez que inviste la calidad de interesada en los términos preceptuados por el artículo 21 de la Ley N° 19.880. En efecto, del concepto de interesado entregado por el legislador, sería posible desprender los siguientes elementos: i) se requiere ser titular de derechos o intereses individuales o colectivos; ii) que dichos derechos o intereses puedan resultar afectados por una resolución administrativa; y, iii) los interesados deben concurrir al procedimiento, sea iniciándolo o interviniendo antes de su conclusión. Agrega que, en el caso de autos, estos requisitos se cumplirían, en tanto "*[...] el municipio es titular de derechos o intereses colectivos de la comunidad local de San Felipe, en todo lo relacionado con la protección del medio ambiente. Estos derechos e intereses resultaron afectados con la Resolución Exenta N° 383 [...]*". Complementa la reclamante señalando que ésta habría formulado observaciones durante la evaluación ambiental del proyecto, las que no fueron debidamente consideradas por la autoridad ambiental.

Sexto. Que, por su parte, la reclamada hace presente, en primer lugar, que la Municipalidad de San Felipe, en su escrito de reclamación judicial, justifica la legitimación activa para interponer la acción de reclamación en el artículo 29 de la

Ley N° 19.300, que procede para evaluaciones de EIA, y no en el artículo 30 bis de la ley en análisis, que se refiere a las evaluaciones de DIA. Conforme a lo anterior, y considerando que el proyecto cuestionado fue evaluado mediante una DIA, la Municipalidad de San Felipe habría errado al interponer una acción de reclamación que responde a un supuesto de hecho distinto al de autos.

Séptimo. Que, de otro lado, la reclamada aclara que, de conformidad al artículo 1° de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 18.575"), las municipalidades son órganos que componen la Administración del Estado. En consecuencia, y de conformidad a los artículos 2° de la precitada ley, y 6° y 7° de la Constitución Política de la República, los municipios sólo podrán actuar dentro de la esfera de sus atribuciones. En materia ambiental, cita los artículos 8° inciso 3°, 9° ter y 31 de la Ley N° 19.300, que confieren competencias especiales a las municipalidades respecto de la evaluación ambiental. Asimismo, de conformidad a las disposiciones citadas por la reclamante, la reclamada señala que éstas sólo entregan competencias de carácter genérico a favor de las municipalidades; las que en todo caso deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en la Ley N° 19.300, pues sería este último cuerpo normativo el que fijaría el verdadero sentido y alcance de dichas competencias.

Octavo. Que, la reclamada agrega que las competencias de las municipalidades establecidas en la Ley N° 18.695 deberían ser entendidas con un carácter residual, pues no pueden reemplazar a las que específicamente se le han dado en el contexto del SEIA. Indica que la Corte Suprema habría llegado a la misma determinación, lo que puede apreciarse en diversas sentencias recaídas respecto de recursos de casación en el fondo y acciones de protección. En particular, cita la sentencia de 30 de septiembre de 2015, Rol de Ingreso N° 1.119-2015, dictada a propósito del recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de Rol N° 22-2014 de este Tribunal, en donde se

dispone que "[...] los municipios sólo son colaboradores de los organismos técnicos especializados, encargados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". En el mismo sentido, cita el Dictamen N° 65.373 de la CGR, de 17 de Octubre de 2011, según el cual, al tenor de lo dispuesto en la Ley N° 19.300, las municipalidades no serían consideradas como interesadas sino que como organismos que participaron en el procedimiento de evaluación ambiental.

Noveno. Que, a mayor abundamiento, la reclamada indica que la Ley N° 19.300 sólo reconocería legitimación expresa a las municipalidades para ejercer la acción de reparación por daño ambiental, según lo dispone su artículo 54. Dicha técnica legislativa permitiría sostener a la reclamada que "[...] si la misma norma hubiese querido otorgar titularidad a los municipios para impugnar resoluciones de calificación ambiental [...] lo habría señalado en forma expresa como ha hecho con el daño ambiental". Afirma que lo mismo ocurre en el caso de la impugnación de una norma de aplicación general que concierne a la comunidad toda. Por esta razón, concluye que las municipalidades carecerían de legitimidad activa para efectos de representar intereses locales en materias ambientales, pues supondría ir más allá de sus competencias y funciones específicas.

Décimo. Que, por otro lado, la reclamada aclara que la Municipalidad de San Felipe habría intervenido por medio de oficios evacuados en cada instancia de la evaluación ambiental como un órgano de la Administración del Estado, y no en el contexto de la participación ciudadana. Por último, en cuanto a la aplicación supletoria del artículo 21 de la Ley N° 19.880, la reclamada sostiene -al igual que la resolución impugnada en autos- que su aplicación cede en favor del artículo 20 de la Ley N° 19.300, en virtud de la regla de la especialidad. Así las cosas, y como se indicó precedentemente, la reclamada concluye que ninguna de las disposiciones de la Ley N° 19.300, o de su Reglamento, legitiman a las municipalidades para impugnar una RCA.

II. Requisito de procesabilidad de la acción

Undécimo. Que, en primer término, este Tribunal estima fundamental pronunciarse sobre el presupuesto de procesabilidad requerido para la acción de reclamación contenida en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, ejercida en estos autos.

Duodécimo. Que, para que se pueda reclamar en vía administrativa -conforme a lo dispuesto en los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300- es necesario que exista una observación ciudadana, presentada ante la autoridad ambiental, dentro del plazo franqueado por el legislador, cuya falta de debida consideración sea susceptible de ser reclamada en sede administrativa y, de forma ulterior, en sede judicial. Asimismo, en relación a la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, a efectos de activar la competencia de los tribunales ambientales, el agotamiento de la vía administrativa constituye un requisito o presupuesto de procesabilidad de la acción impetrada ante esta Magistratura.

Decimotercero. Que, respecto de los Oficios N° 163 de 1 de febrero, N° 1084 de 11 de mayo, y N° 2319 de 13 de octubre, todos del año 2016, se debe precisar que estos son actos por medio de los cuales la Municipalidad de San Felipe concretó su actuación, en el contexto de los artículos 8° inciso 3° y 9° ter de la Ley N° 19.300, y 24, 33 y 34 del Reglamento del SEIA, en relación a los planes de desarrollo comunal y la compatibilidad territorial del proyecto, además vertiendo opiniones respecto a temas diversos; por tal motivo, no pueden asimilarse a la participación ciudadana desarrollada en virtud de los artículo 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

Decimocuarto. Que, en el caso de autos, tratándose de la evaluación ambiental de un proyecto que ingresó por medio de una DIA, puede constatarse que se abrió un procedimiento de participación ciudadana en los términos preceptuados por el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300. La Resolución Exenta N°

59, de 11 de febrero de 2016, de la Dirección Regional de Valparaíso del SEA, mediante la cual se ordena la realización de un proceso de participación ciudadana, se notificó por medio del Diario Oficial el 2 de marzo de 2016. El plazo indicado por la autoridad para que la ciudadanía realizara sus observaciones fue de 20 días hábiles, por lo que éste concluyó el 31 de marzo de 2016. Luego, independiente de que las municipalidades puedan o no presentar observaciones ciudadanas, se advierte que, en el periodo indicado, la reclamante no presentó ninguna observación de dicha naturaleza.

Decimoquinto. Que, con todo, más allá de la naturaleza y efectos jurídicos de los referidos oficios municipales, cabe indicar que aquéllos fueron evacuados fuera del período de tiempo dispuesto por la autoridad ambiental, esto es, fuera del plazo comprendido por la Ley N° 19.300 para desplegar la participación de la comunidad.

Decimosexto. Que, de tal manera, queda de manifiesto, y antes de referirnos a la legitimación activa de las municipalidades en el SEIA, que no se satisface un requisito de procesabilidad de la reclamación administrativa del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, toda vez que no concurre en la especie un elemento fáctico esencial, cual es la existencia de una observación ciudadana cuya falta de debida consideración pueda alegarse. Precisamente, no puede estimarse que la reclamante estaba habilitada para accionar ante esta judicatura si no lo estaba para presentar la precitada reclamación administrativa que debe, necesariamente, preceder la instancia jurisdiccional. El vicio expuesto es suficiente para desestimar la reclamación impetrada en autos.

Decimoséptimo. Que, a mayor abundamiento, cabe apuntar que durante el procedimiento de participación ciudadana se consultó sobre una eventual afectación de un humedal asociado al río Aconcagua, lo que fue planteado por las observaciones presentadas por doña Paulina Herrera González, en representación de Junta de Vecinos Punta El Olivo, y don José

Manuel Lepe Carvallo, en representación del Voluntariado Santa Faustina Kowalska. Al respecto, se debe señalar que dichos observantes no intervinieron en estos autos como reclamantes, ni tampoco habrían deducido reclamación administrativa ante la Dirección Ejecutivo del SEA. De manera que puede considerarse que la materia -similar a la planteada en la reclamación de autos- habría sido respondida y abordada debidamente dentro del proceso de evaluación ambiental y, finalmente, en la RCA N° 383/2016.

III. Legitimación activa de las municipalidades

Decimoctavo. Que, sin perjuicio de lo que hasta acá se ha dicho para rechazar la acción de reclamación de autos, el Tribunal estima ineludible pronunciarse sobre la legitimación activa de las municipalidades para presentar observaciones ciudadanas en el marco de la evaluación ambiental. A este respecto, y conforme se observa en los considerandos precedentes, ambas partes sostienen posturas antagónicas sobre la materia: por un lado, la reclamante indica que las diversas labores que desempeñan las municipalidades en sus respectivos territorios comunales las legitima para participar -además de aquella que les corresponde de conformidad a los citados artículos 8° y 9 ter de la Ley N° 19.300- en la evaluación ambiental mediante la presentación de observaciones ciudadanas, lo que, necesariamente, conlleva la posibilidad de requerir la tutela judicial ante el Tribunal Ambiental competente, por la falta de debida consideración de ésta; en tanto que la reclamada indica que la participación de los entes edilicios es acotada en el SEIA, debiendo circunscribirse a aquellos casos en que expresamente la Ley N° 19.300 les ha entregado facultades.

Decimonoveno. Que, tal como este Tribunal sostuvo en la Sentencia de 24 de enero de 2018, dictada en la causa de Rol R-107-2015, la resolución de la materia controvertida no puede perder de vista el rol que desempeñan las municipalidades en el SEIA. Por tal motivo, y estando esta materia regulada expresamente por el legislador, se deberá estar a las normas

pertinentes comprendidas en la Ley N° 19.300. Primero, el artículo 8° inciso 3° de la ley en comento dispone: "*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*". Luego, el artículo 9° ter inciso 2° de la misma ley indica: "*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*".

Vigésimo. Que, por otra parte, el artículo 31 de la ley de referencia ordena: "*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*".

Vigésimo primero. Que, las referidas directrices legislativas encuentran correlato en los artículos 24, 32, 33 y 34 del Reglamento del SEIA. Asimismo, conforme a las precitadas disposiciones reglamentarias, debe prestarse atención a lo dispuesto en los literales c) de los artículos 44 y 56 del citado estatuto reglamentario, conforme a 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*".

Vigésimo segundo. Que, conforme a la normativa que rige la materia discutida, se debe concluir que a las municipalidades les cabe una participación acotada durante la evaluación

ambiental, previamente determinada por el legislador. En este sentido, la Corte Suprema ha resuelto 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. [...] 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 4°, y SCS Rol N° 14263-2014, considerando 2°).

Vigésimo tercero. Que, si bien la precitada jurisprudencia se dictó con ocasión del conocimiento de acciones de protección, tales fundamentos son aplicables al caso de autos, en tanto las municipalidades, estando vinculadas al principio de legalidad contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y 2° de la Ley N° 18.575, sólo podrán desempeñar en la evaluación ambiental aquel rol que haya sido previamente determinado por el legislador.

Vigésimo cuarto. Que, conforme a lo anterior, debe concluirse que las municipalidades carecen de legitimación activa para presentar observaciones ciudadanas en los términos de los artículos 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300, estando, consecuentemente, impedidas de interponer la reclamación administrativa comprendida en el artículo 20 de la misma ley, y la acción de reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

Vigésimo quinto. Que, asimismo, este Tribunal estima necesario aclarar que en nada altera lo resuelto lo dispuesto en el artículo 18 inciso final de la Ley N° 20.600, que indica: "*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". Dicha disposición no se limita a los procedimientos iniciados por una acción de reparación por daño ambiental, como ocurre con la presunción de interés comprendida en el artículo 54 de la Ley N° 19.300, sino que es aplicable a todos los procedimientos regulados en la Ley N° 20.600. De tal forma, si bien los entes edilicios carecen de legitimación activa para observar dentro del procedimiento de participación ciudadana, y reclamar judicialmente -en caso que corresponda- la falta de la debida consideración de dichas observaciones, si podrán comparecer ante esta judicatura en calidad de terceros coadyuvantes del observante que estime que sus observaciones no fueron debidamente consideradas por la autoridad ambiental, pues así lo ha dispuesto de manera expresa el legislador, y es consistente con lo señalado en el artículo 31 de la Ley 19.300 respecto al rol de las municipalidades para con la comunidad en el marco de la evaluación ambiental.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 5 e inciso final, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600; 8°, 9° ter, 20, 29, 30 bis y 31 de la Ley N° 19.300; y, en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1.- **Rechazar** la reclamación deducida por don Omar Morales Morales, en representación de la Ilustre Municipalidad de San Felipe, en contra de la Resolución Exenta N° 60, de 18 de enero de 2017, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que resolvió no admitir a trámite el recurso de reclamación presentado por dicha municipalidad.

2.- **No condenar** en costas a la parte vencida, por existir motivo plausible para litigar.

Se previene que el Ministro Sr. Alejandro Ruiz concurre al rechazo de la reclamación agregando lo siguiente:

1° Que, la normativa citada en la parte considerativa de la sentencia asegura a las municipalidades una participación relevante durante el procedimiento de evaluación ambiental.

2° Que, en efecto, por un lado está el rol asignado en los artículos 8° y 9° ter de la Ley N° 19.300, conforme al cual los municipios están llamados a opinar sobre la compatibilidad territorial del proyecto y como éste se vincula con los planes de desarrollo comunal, lo que en este caso sólo ocurrió luego de la Adenda.

3° Que, por otra parte, se debe destacar que los pronunciamientos municipales son incorporados en los Informes de Aclaraciones, Rectificaciones y Ampliaciones elaborados por la autoridad ambiental, aun cuando éstos se refieran a materias respecto de las cuales los entes edilicios no se encuentran obligados a pronunciarse -éste fue el caso-, lo que los pone en una posición aventajada respecto a los observantes ciudadanos, en cuanto a su capacidad para influir -durante la evaluación ambiental- en la configuración definitiva del proyecto o actividad.

4° Que, en consecuencia, en la práctica se produce una participación relevante del gobierno local en la evaluación ambiental, lo que, por una parte, hace ineficiente sostener que además puede presentar observaciones ciudadanas y, por otra, es consistente con la falta de legitimación procesal para ser parte de la PAC.

Se previene que el Ministro Sr. Rafael Asenjo concurre al rechazo de la reclamación dejando constancia de no compartir el considerando vigésimo quinto.

Se previene que el Ministro Sr. Felipe Sabando concurre al rechazo de la reclamación agregando lo siguiente:

1° Que, la Ley N° 19.300 reconoce expresamente dos roles para los municipios durante la evaluación ambiental, a saber, el pronunciamiento sectorial de compatibilidad territorial del proyecto y el garantizar la participación de la comunidad en la misma.

2° Que, el pronunciamiento requerido a los municipios conforme a los artículos 8° inciso 3° y 9° ter de la Ley N° 19.300, es un aporte ampliamente reconocido como de colaboración con los organismos técnicos especializados, encargados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

3° Que, la garantía de participación es un rol diferente, establecido por el legislador a fin de asegurar la aplicación del principio participativo, cuestión advertida tempranamente en la doctrina, al indicar que el legislador orgánico ha reconocido expresamente "[...] *el rol que corresponde a la municipalidad en el proceso [de evaluación ambiental] (normalmente a través de las Unidades Municipales de Medio Ambiente), quienes pueden facilitar su difusión y realizar actividades en tal dirección, idealmente en coordinación con el SEA*" (MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. *La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417*. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. N° 36, Valparaíso, 2011. p. 302).

4° Que, dicha garantía establecida en el artículo 31 de la Ley N° 19.300, indica que es deber de las municipalidades garantizar la participación de la comunidad en la evaluación ambiental, lo cual no se agota a través de la mera publicidad de los extractos y listados que es debido divulgar de conformidad a los artículos 28 y 30 de la ley de referencia. Luego, este deber se concibe como una función que los

municipios pueden y deben cumplir en el ámbito de su territorio.

5° Que, la garantía para la comunidad toda de participar implica necesariamente el deber del municipio de abstenerse de observar, a fin de mantener su imparcialidad y asegurar que opiniones diversas puedan beneficiarse de la asistencia a ingresar al proceso de evaluación ambiental. Esto, en oposición a los incentivos que generaría contar con una postura del municipio y los ciudadanos observando en coincidencia u oposición a dicha postura.

6° Que, además, en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo ambiental, esta función debe integrarse con aquella comprendida por el literal c) del artículo 4° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que ordena a las municipalidades la asistencia social y jurídica de la comunidad que habita en su ámbito territorial, pudiendo ambas concretarse por medio de la Unidad de Asesoría Jurídica municipal, la que conforme al artículo 28 inciso 2° de la misma Ley: *"Podrá, asimismo, iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del alcalde, en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés, pudiendo comprenderse también la asesoría o defensa de la comunidad cuando sea procedente y el alcalde así lo determine"*.

7° Que, de tal manera, un observante ciudadano podría solicitar a la municipalidad su intervención en la interposición de la reclamación administrativa del artículo 20 de la Ley N° 19.300. En tal escenario, la municipalidad respectiva se hallaría en la obligación de responder a dicha petición, conforme a los términos del artículo 8° de la Ley N° 18.575, que indica: *"Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites"*.

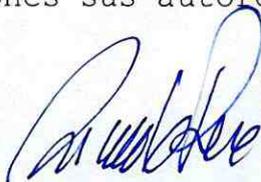
Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 148-2017.



Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros señor Alejandro Ruiz Fabres, Presidente, señor Felipe Sabando Del Castillo y señor Rafael Asenjo Zegers. No firma el Ministro señor Asenjo, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo, por encontrarse ausente.

Redactó la sentencia el Ministro señor Felipe Sabando Del Castillo y las prevenciones sus autores



En Santiago, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho, autoriza el Secretario (I) del Tribunal, señor Ricardo Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.