

Santiago, ocho de octubre de dos mil veintiuno.

Vistos:

En estos autos Rol Corte Suprema N° 104.693-2020, sobre reclamación del artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, la parte reclamante -ESVAL S.A.- dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que rechazó la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 259/2018 de 8 de marzo de 2018 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que rechazó la reclamación administrativa interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 234 de 26 de julio de 2017, de la Comisión de Evaluación de Valparaíso, calificó desfavorablemente el proyecto "Ampliación del sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar".

I.- Antecedentes relevantes de la Etapa Administrativa.

1) ESVAL es titular del proyecto denominado "Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar" ("proyecto original"), ubicado en la referida comuna de la Región de Valparaíso, aprobado mediante Resolución de Calificación Ambiental N° 69/02 de 8 de abril de 2002 (RCA N°69/02), el que se encuentra actualmente en operación.

2) El 20 de mayo de 2014, ESVAL ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto denominado



"Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar" (el proyecto) el cual tiene por objeto aumentar la capacidad de las instalaciones que se encuentran operando, mediante la habilitación de un nuevo sistema que le permita satisfacer la demanda adicional proyectada hasta el año 2037, en el sector denominado "Franja costera Papudo-Zapallar en la V Región", en su calidad de concesionaria sanitaria.

3) El 26 de julio de 2017, la Comisión de Evaluación de la Región Valparaíso, a través de Resolución Exenta N° 234/2017, calificó de forma desfavorable el proyecto referido en el numeral precedente, sosteniendo que éste no acreditó el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable por no ser concordante con los usos de suelo establecidos en el instrumento de planificación territorial (IPT) vigente.

4) ESVAL interpuso, el 8 de septiembre de 2017, reclamación administrativa en contra de la RCA N° 234/2017, conforme con el artículo 20 de la Ley N° 19.300.

5) A través de Resolución Exenta N° 259/2018 de 8 de marzo de 2018, el Director Ejecutivo del SEA rechazó el recurso de reclamación administrativo interpuesto por ESVAL. El titular interpuso un recurso de reposición, el que fue rechazado mediante Resolución Exenta N° 0488/2018, de 26 de abril de 2018.



II. Reclamación judicial.

ESVAL S.A. impugna la decisión del Director Ejecutivo del SEA a través de la reclamación judicial prevista en el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, esgrimiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) La resolución reclamada se funda en los argumentos vertidos por la Seremi del MINVU, en circunstancias que la autoridad administrativa competente para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial del proyecto radica en el Gobierno Regional (GORE) y en el municipio respectivo. Agrega que la intervención de la Seremi del MINVU sería exigible sólo respecto de eventuales permisos ambientales sectoriales mixtos, por lo que cuestiona que la resolución reclamada se funde en el pronunciamiento de dicho órgano.

b) La calidad de concesionaria de un servicio público sanitario conlleva una serie de cargas y obligaciones, especialmente, las de prestar un servicio en forma permanente, regular y continua. La necesidad de ampliar su proyecto original proviene de las obras comprometidas con la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) en su Programa de Desarrollo, a fin de responder al aumento proyectado de la demanda, siendo de absoluta relevancia su ampliación en el inmueble en que se encuentra actualmente emplazado, pues el crecimiento



vegetativo resulta intrínseco a proyectos de estas características.

Añade que el uso de suelo no ha sido modificado por norma legal o reglamentaria alguna, por lo que, a pesar de que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) incorporó una nueva nomenclatura para los usos de suelo en el año 2001, y posteriormente reguló expresamente el uso infraestructura, ello no significa que el emplazamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) y la destinación exclusiva del inmueble al servicio público sanitario que hizo la Municipalidad de Zapallar sean ahora ilegales.

No puede entenderse que el PRC no contempla el uso de suelo infraestructura sanitaria, cuando precisamente la justificación de su emplazamiento obedeció a la necesidad de urbanizar la comuna y contar con las instalaciones necesarias para el saneamiento de las aguas domiciliarias que se originan en dicha comuna.

Así, el desconocimiento de ampliación implicaría una vulneración a las obligaciones de imparcialidad y de debida fundamentación por parte de la autoridad, contemplados en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880.

c) Existe afectación por el cambio interpretativo de las autoridades administrativas, pues se estarían desconociendo situaciones jurídicas consolidadas y



afectando la certeza jurídica de todo un régimen autorizatorio ambiental y concesional sanitario, atendido que la resolución reclamada tiene por efecto obturar la actividad sanitaria a perpetuidad, en el lugar en el cual está emplazada la PTAS, limitando el desarrollo de la actividad económica de ESVAL S.A. a tal punto que constituye una expropiación, lo cual implica incluso forzarla a incumplir su Programa de Desarrollo, impidiendo su posibilidad de funcionamiento a lo que existe actualmente, configurando una limitación desproporcionada y arbitraria de su propiedad, cuestión que vulnera flagrantemente sus derechos constitucionales de propiedad y libertad económica.

La modificación de la interpretación normativa, al impedir la ampliación de su PTAS, desconocería tanto su concesión sanitaria como la RCA previamente otorgada, afectando los atributos esenciales del dominio, transgrediendo los artículos 19 Nos 21 y 24 de la Constitución Política de la República.

d) El proyecto original fue aprobado en el año 2002, sin que a la fecha haya habido un cambio normativo que justifique la nueva interpretación de la reclamada. Añade que en dicha oportunidad, ante el mismo PRC, tanto la Seremi del MINVU como el municipio se manifestaron conforme con el emplazamiento de la PTAS, sin embargo, actualmente expusieron que su ampliación sería



incompatible con los usos de suelo permitido en dicha zona.

Considera que dicho cambio de interpretación -en desconocimiento de su RCA N° 69/02 y su título concesional- sería manifiestamente arbitrario y vulneraría los principios de irretroactividad, situaciones jurídicas consolidadas, certeza jurídica, buena fe y confianza legítima.

e) La resolución impugnada vulnera el deber de coordinación entre los órganos de la Administración del Estado, pues la reclamada omitió considerar los motivos de salubridad pública, por los que la SISS le exige aumentar la capacidad de su PTAS. En este aspecto, sostiene, la negativa a diligenciar el oficio constituiría una vulneración a dicha obligación de coordinación, más aún si para los particulares la Administración del Estado es una sola, debiendo mantener una debida coherencia en sus decisiones. Agrega que su concesión la obliga a ejecutar un cronograma de obras e inversiones, el cual quedó plasmado en su programa de desarrollo, para reponer, extender y ampliar sus instalaciones, de forma de responder a la demanda del servicio por la ciudadanía.

f) Existe falta de fundamentación del acto administrativo, toda vez que, ante un mismo supuesto fáctico y jurídico, la autoridad permitió la construcción



del proyecto original, sin embargo, ahora señala que su ampliación sería territorialmente incompatible con el PRC.

g) Se infringe el principio de objetividad, toda vez que, para responder al interés general, la Administración del Estado tiene el deber de actuar con objetividad e imparcialidad, adoptando decisiones razonables. En el caso de autos ello implicaría haber considerado expresamente las cuestiones alegadas y ofrecer una relación argumental que acoja o desestime en forma fundada cada uno de los argumentos esgrimidos en sede administrativa, situación que no se verificó.

h) Se infringe el debido proceso, pues se negó a la SISS respecto del Programa de Desarrollo, específicamente en cuanto a los plazos contemplados para la ejecución de la ampliación de la PTAS de Zapallar, así como respecto de los procedimientos sancionatorios iniciados por su incumplimiento.

III.- Sentencia:

a) Respecto del órgano competente para informar, en relación al fundamento de la Resolución impugnada en lo informado SEREMI: el artículo 8° inciso segundo de la Ley N° 19.300 dispone que, sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda,



sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto N° 397 de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que establece el Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (D.S. N° 397/1976), describe las funciones primordiales de dichas Secretarías.

Así, de la normativa referida es posible constatar que tanto la Municipalidad de Zapallar, como la Seremi del MINVU, contaban con competencia para pronunciarse respecto de la compatibilidad territorial del proyecto de ESVAL sometido a evaluación. En tal sentido, el hecho que la Ley N° 19.300 establezca que "siempre se requerirá" informes de determinados organismos no es óbice para que otros, en tanto detentan potestades al efecto, se pronuncien sobre esta materia.

En el caso de autos, tanto la Municipalidad de Zapallar como la SEREMI MINVU se pronunció respecto de la compatibilidad territorial del proyecto con los instrumentos de planificación territorial, señalando que el sector donde se emplaza el proyecto, de acuerdo a la modificación de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Zapallar del año 1999, establece que la zonificación para ese sector corresponde a la zona ZH-5. De acuerdo a lo anterior, el proyecto no es compatible



con los usos de suelo proyectados en el Instrumento de Ordenamiento Territorial denominado 'Modificación a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Zapallar', vigente desde el año 1999".

Así, consultados sobre la materia, dos organismos con competencia en la materia se pronunciaron consistentemente durante la evaluación ambiental del proyecto, concluyendo ambos que el proyecto sometido a evaluación ambiental no era compatible con los usos de suelo permitidos por el IPT vigente en la zona en que se proponía su emplazamiento, debiendo descartarse el vicio alegado por ESVAL a este respecto.

b) Del IPT aplicable en la zona de emplazamiento del proyecto y los usos de suelo permitidos y prohibidos: la actual PTAS de ESVAL, aprobada mediante RCA N° 69/02, evaluó su compatibilidad territorial en relación con las disposiciones comprendidas en la LGUC, la OGUC y el PRC de Zapallar. Éste último establecía, cuestión que se mantiene en la actualidad, que dicha zona regulada como una zona ZH-5 definiendo como "Usos de suelo permitidos: Vivienda. Áreas verdes de escala Comunal y Vecinal" y como "Usos de suelo Prohibidos: Todos los no señalados como permitidos". Así, en la época en que la PTAS original fue aprobada, en el marco de la evaluación ambiental, el municipio y la Seremi del MINVU se



pronunciaron señalando que las actividades sanitarias constituían un uso complementario al habitacional.

Sin embargo, en el año 2004, el D.S. N° 259/2004 del MINVU realizó ciertas modificaciones a la OGUC que, en síntesis, incorporan una definición de infraestructura sanitaria, la cual comprende el proyecto de ampliación de la PTAS de ESVAL sometido a evaluación, y añade que si bien las redes de distribución y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos, el emplazamiento de aquellas edificaciones que no formen parte de dicha red debe ser en cada caso definido por el respectivo instrumento de planificación territorial.

Por otro lado, descarta conclusiones del informe en derecho acompañado por ESVAL, denominado "Sobre la pertinencia de admitir infraestructura de impacto intercomunal (Una Planta de Tratamiento) conforme a la interpretación sistémica de aquellos instrumentos de planificación territorial que inciden en un determinado territorio", de Ramiro Mendoza, que señala que el municipio y el Seremi del MINVU habrían omitido aplicar el PRIV SBCN (Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso Satélite Borde Costero Norte) aprobado mediante Resolución N° 31/1996 y el PREMVAL (Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso) aprobado mediante Resolución N° 31/128 de 2013, ambos del GORE de Valparaíso, instrumentos de mayor jerarquía que sí permiten, según se



expone en el informe, el emplazamiento de proyectos de impacto intercomunal, como el de ESVAL.

En esta materia refiere el fallo que, conforme con lo dispuesto en el artículo 11 del PREMVAL, este no constituye un instrumento vinculante en el territorio comunal de Zapallar. Por otro lado, refiere que el "PRIV-SBCN" fue derogado el año 2014 mediante Resolución N°31 del Gobierno Regional de Valparaíso, con excepción de las modificaciones contenidas, entre otros actos administrativos, en la Resolución afecta N° 31/4 35 del 1 de agosto del año 1996, que aprueba la modificación al Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, comunas de Puchuncaví, Zapallar, Papudo, La Ligua, Satélite Borde Costero Norte.

La Resolución afecta N° 31/435 del 1 de agosto de 1996, en su artículo 1°, inciso quinto, señala que "[...] en el área territorial del Plan [...], tendrán plena vigencia las disposiciones de los instrumentos de planificación actualmente existentes, tales como, Planes Reguladores Comunales, Planes Seccionales y Límites Urbanos, en cuanto no se contrapongan con las disposiciones de este Plan".

A su vez, el PRIV de 1996 regula la zona en cuestión como un Área de Extensión Urbana N° 6 (en adelante, "AEU-6"), estableciendo como "uso permitido: Vivienda; Equipamiento de esparcimiento y turismo (Moteles y



Casinos), deportes (canchas y centro deportivos), culto cultura; Áreas Verdes" y como "uso prohibido: todos los no indicados precedentemente".

Sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que el PRC de Zapallar, aprobado mediante D.S. N° 189 del MINVU, de 20 de noviembre de 1984, en su artículo 7 dispone que "para efectos de orientar el proceso de desarrollo urbano el territorio comunal se divide en las siguientes áreas: - Áreas Urbanas. -Áreas Restringidas o Excluidas al Desarrollo Urbano. -Áreas de Extensión Urbanas establecidas en el Plan Intercomunal de Valparaíso; excluida el Área de Extensión Urbana AEU6, que queda íntegramente incorporada a la zona urbana". Luego, en su artículo 12 define como usos de suelo permitidos en zona ZH-5: vivienda y áreas verdes de escala comunal y vecinal y como usos de suelo prohibidos "todos los no señalados como permitidos". De este modo, y en atención a que la ordenanza dispone expresamente incorporar la 'AEU-6' a la zona urbana que en ella se regula, deben prevalecer los usos de suelo definidos por el PRC de Zapallar, el cual determina que el proyecto se emplaza en una zona ZH-5, siendo en definitiva permitidos los usos de vivienda y áreas verdes, y prohibidos todos los no indicados precedentemente, implicando la incompatibilidad territorial del área con proyectos de infraestructura sanitaria.



En consecuencia, concluye el fallo, los pronunciamientos del municipio y de la Seremi del MINVU no se debieron a meros cambios interpretativos, sino que a la aplicación de reformas normativas incorporadas a la OGUC, las que, al regular expresamente el uso de suelo destinado a infraestructura sanitaria, consagran al PRC de Zapallar como el encargado de definir las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de dicha infraestructura. De esta forma, no se advierte ilegalidad ni arbitrariedad en la fundamentación del acto administrativo impugnado.

c) De las implicancias de contar con una concesión sanitaria: sostiene que la calidad de la reclamante -de concesionaria sanitaria- no la exime de la obligación de cumplir la legislación vigente. En efecto, el artículo 8 de la Ley N° 19.300 dispone en su inciso primero que "los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley." Luego, añade expresamente: "Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado". Por su parte, su artículo 10 dispone que "los proyectos o actividades susceptibles de



causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: [...] o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos [...]”.

Agrega que el proyecto original de ESVAL, es decir, la 'Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar' aprobado mediante RCA N° 69/02, establece expresamente que el derecho del Titular, a emprender actividades, está sujeto al cumplimiento estricto de todas aquellas normas jurídicas vigentes, referidas a la protección del medio ambiente y las condiciones bajo las cuales se satisfacen los requisitos aplicables al Proyecto.

En este aspecto, refiere, la propia DIA expone que se somete al SEIA por corresponder a una modificación de proyecto, conforme a lo establecido en el D.S. N° 40/2012, artículo 2 literal g) en concordancia con su artículo 3 literal o.4), referido a “plantas de tratamiento de aguas de origen domiciliario que atiendan a una población igual o mayor a 2500 habitantes”.

Lo anterior determina que, sin perjuicio de las obligaciones propias del derecho sanitario que recaen



sobre ESVAL, su especial calidad de concesionaria sanitaria, no constituye una eximente para dar cabal cumplimiento a la normativa propia del Derecho Ambiental, contemplada en la Ley N° 19.300 y demás normativa respectiva. En este aspecto se constata que la proyección sobre el crecimiento vegetativo de los usuarios que viven dentro del territorio operacional contemplada en la RCA N° 69/02, se realizó expresamente hasta el año 2010 y no hasta el año 2037, sin que se verifique la perturbación al legítimo derecho/obligación que tiene para prestar el servicio sanitario.

Concluye que, sin desconocer el servicio sanitario implícito en el proyecto, la calidad de concesionaria no es óbice para que ESVAL deba cumplir con el ordenamiento territorial vigente sin que la normativa ambiental contemple excepciones respecto de proyectos de saneamiento, encontrándose la reclamante en definitiva obligada –tal como lo señala expresamente el considerando N° 2 de su RCA N° 69/02, razón por la que sus alegaciones referidas a la vulneración de los principios de objetividad, imparcialidad y de debida fundamentación, deben ser desestimadas.

d) De la eventual vulneración a los principios de coordinación, del debido proceso y del derecho a defensa:
la controversia planteada no dice relación con la falta de coordinación administrativa, sino más bien con el



ejercicio debido de potestades regladas. En efecto, el objeto del recurso administrativo era dilucidar la eventual compatibilidad o incompatibilidad territorial del proyecto sometido a evaluación, cuestión sobre la cual la SISS no tiene competencia para pronunciarse, de manera que no existe vulneración alguna del artículo 37 de la Ley N° 19.880, puesto que el informe que se requería de la mencionada autoridad no resultaba necesario para resolver.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley N° 19.300 impone a la autoridad respectiva el deber de realizar una evaluación de impacto ambiental completa, mediante un procedimiento reglado, en forma previa a la aprobación de determinados proyectos o actividades, entre los cuales menciona expresamente las PTAS. Por tanto, el argumento de la reclamante, relativo al componente de servicio público de su proyecto, no puede hacerse extensible a que se deban aprobar todos aquellos proyectos por esa sola razón, ni la exime de dar cumplimiento a la normativa ambiental y urbanística aplicable.

e) De la eventual vulneración a una situación jurídica consolidada: el artículo 62 de la LGUC, dispone que los terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. Así, conforme



a dicha norma, el terreno de la PTAS actualmente en operación se entenderá 'congelado', pues se prohíbe aumentar el volumen de construcción existente, excepto aquellos aumentos que tengan por objeto preciso: (i) mitigar los impactos ambientales adversos que provocare la actividad, o bien (ii) se trate de obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético.

Asentado lo anterior es necesario distinguir entre la superficie del predio, respecto del terreno en que se emplaza la PTAS existente, cuya construcción se entiende 'congelada'. La superficie del recinto de la actual planta de tratamiento ocupa una superficie de 3.570 m², dentro de la cual se construirían las obras físicas del proyecto de ampliación. Pues bien, la RCA de la PTAS aprobada contempla una superficie de unos 860 m² aproximadamente, superficie que, luego de las modificaciones incorporadas a la OGUC no se encontraría conforme con los usos permitidos en el instrumento de planificación territorial vigente, encontrándose sus obras 'congeladas' por aplicación del artículo 62 de la LGUC antes citado, debiendo descartarse la vulneración de una situación jurídica consolidada, atendido que dicha norma justamente protege la situación jurídica de la PTAS actualmente en operación, aprobada mediante RCA N° 69/02.



En este aspecto, reitera que el artículo 62 de la LGUC prohíbe aumentar el volumen de construcción en aquellos terrenos que se encuentren congelados, salvo cuando las obras que se pretendan ejecutar consistan en aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provoque la actividad o que se trate de obras destinadas a mejorar la calidad: (i) de su arquitectura; (ii) de sus estructuras; y (iii) de sus instalaciones.

En lo concreto se constata que las obras del proyecto sometido a evaluación alcanzarían una superficie de 1.720 m² aproximadamente, lo que implica duplicar la superficie 'congelada'. En definitiva, concluye, no es posible subsumir el incremento en la capacidad de tratamiento en ninguna de las excepciones contempladas en la norma.

En contra de tal decisión el reclamado dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el recurrente denuncia, en términos genéricos, la infracción de los artículos 19 a 24 del Código Civil, yerro en el que se incurre al no interpretar las normas aplicables al caso concreto, limitándose los jueces a reproducir los pronunciamientos sectoriales de la SEREMI Minvu y de la Municipalidad de



Zapallar, de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso y del SEA. De este modo, acusa, el Tribunal restringió su labor jurisdiccional a la mera repetición de los argumentos que habían expuesto dichos organismos señalados durante toda la fase de evaluación ambiental, en la etapa impugnatoria administrativa, y en la instancia judicial especial, sin motivar ni explicar el razonamiento jurídico que sirve de fundamento a su decisión.

Segundo: Que, en lo particular, se acusa, en el primer acápite del recurso, la infracción a los artículos 48 letra a) y 49 de la Ley N° 19.880, normas que regulan la vigencia y obligatoriedad de los reglamentos, esgrimiendo que la sentencia yerra al afirmar que la variación de interpretación administrativa en los pronunciamientos sobre compatibilidad territorial emitidos por la SEREMI Minvu y la Municipalidad se justifica por la existencia de un cambio normativo de la OGUC.

En efecto, sostiene, al contrario de lo razonado por los jueces, no fue el Decreto N°259 del año 2004 el que introdujo los seis tipos de usos de suelo, como tampoco el que reguló por primera vez el uso de suelo infraestructura, sino que tales innovaciones fueron establecidas, tres años antes, por el artículo único N°17 del Decreto N°75, de 2001, del Ministerio de Vivienda,



publicado en el Diario Oficial de 25 de junio de 2001. De tal manera, conforme a lo establecido en el artículo 3° transitorio del Decreto N°75, desde el 25 de agosto de 2001 se incorporó el artículo 2.1.24 de la OGUC. En concordancia con esta norma, el Decreto N°75 también reguló por primera vez en la OGUC el uso de suelo infraestructura, definiéndolo en el artículo 2.1.29.

Lo anterior es relevante, toda vez que la RCA N°69/2002 fue la que permitió la construcción de la PTAS que ahora se quiere ampliar, la que se dictó luego del Decreto N°75, de 2001 del Ministerio de Vivienda, estando vigentes los nuevos artículos 2.1.24 y 2.1.29 que regulan los usos de suelo en general y el uso de suelo infraestructura en particular. En consecuencia, no es efectivo que la decisión que ahora se cuestiona se deba a una "reforma normativa", sino que simplemente responde a un arbitrario cambio de parecer.

Añade que, si bien es efectivo que en el año 2004 se volvió a reformar la OGUC mediante el mencionado Decreto N°259 de ese año, no es cierto que en esa oportunidad se incorporara el tipo de infraestructura sanitaria, pues el año 2001 ya existía la tipología general de "infraestructura", dentro de la cual se incluía expresamente a las plantas de tratamiento de aguas servidas, siendo la reforma más bien una "sistematización" del mismo artículo.



Tercero: Que, a continuación, se denuncia la infracción de los artículos 28 sexies y 57 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y de los artículos 19 y 22 del Código Civil, sosteniendo que el Plan Regulador Comunal de Zapallar, vigente al año 2002, debe ser interpretado conforme a sus propias normas.

En este aspecto, refiere, la modificación de la OGUC solo podría aplicarse con carácter vinculante en el caso de que se hubiere actualizado ese Plan Regulador, conforme a lo dispuesto en los artículos referidos. Sin embargo, los sentenciadores, infringiendo el artículo 19 del Código Civil, avalan la incompatibilidad territorial del Proyecto, sustentada por la SEREMI Minvu y la Municipalidad efectuando una aplicación directa de la OGUC, considera que el uso de suelo infraestructura, a partir de la modificación de ese cuerpo reglamentario, debe estar expresamente contemplado en el Plan Regulador respectivo, en este caso, el PRC Zapallar.

Agrega que el PRC de Zapallar, cuya última modificación fue el año 1999, no pudo haber considerado al uso de suelo "infraestructura" como permitido o prohibido, pues simplemente a dicha época aquel uso de suelo no existía, lo que es relevante pues dicho Plan Regulador tampoco ha sido actualizado de conformidad lo ordena el artículo 28 sexies de la LGUC. Por lo tanto, si el texto original del PRC Zapallar se encuentra vigente,



es éste el que debe ser interpretado y aplicado por el Tribunal, conforme lo ordena el artículo 57 de la LGUC. Es por tal razón que al calificar ambientalmente favorable la PTAS, en la RCA N°69/2002, la SEREMI MINVU no tenía otra posibilidad que calificar a esa instalación sanitaria conforme a lo dispuesto en el PRC Zapallar, como una "infraestructura complementaria al uso de suelo habitacional".

En este punto, destaca que el año 1998, fue el propio Municipio quien, al momento de someter a evaluación ambiental su proyecto "Planta de Tratamiento Población Obrera de Zapallar", manifestó que es normal que los sectores destinados al emplazamiento de plantas de tratamiento de aguas servidas no estén delimitados, ya que es imposible prever su ubicación. En la misma oportunidad el Municipio indicó que no parecía razonable tener que modificar el plan regulador intercomunal ni el futuro plan regulador comunal cada vez que se pretendiera ejecutar un proyecto relacionado con una planta de tratamiento de aguas servidas. Sin embargo, la sentencia soslaya lo anterior, refiriéndose únicamente a los pronunciamientos de las autoridades sectoriales en el procedimiento de evaluación ambiental del año 2014, por lo que la afirmación que realiza es totalmente sesgada e incongruente con la alegación efectuada por ESVAL y sobre la cual debía pronunciarse.



Lo anterior es relevante, toda vez que el PRC de Zapallar jamás tuvo la intención de prohibir el uso de suelo infraestructura. De hecho, hasta la fecha no regula ni admite el uso de suelo "infraestructura" en ninguna de sus disposiciones, lo que sin duda, no significa que no puede instalarse infraestructura en toda la comuna, más aún cuando el artículo 45 del PRC Zapallar, establece que a todo proyecto de subdivisión, loteo, urbanización o construcción se le exigirá planta de tratamiento de aguas servidas.

A mayor abundamiento, los sentenciadores olvidan que los pronunciamientos interpretativos de las autoridades administrativas son esencialmente modificables por la autoridad que los emitió. Y es lo que ha acontecido en este caso, en el cual la misma entidad municipal con fecha 28 de julio de 2020, mediante el Oficio Ord. N° 305/2020, expresa que no se consideró el instrumento de planificación territorial regional que es aplicable a este territorio comunal, por lo que el proyecto de empresa ESVAL cumple íntegramente con la normativa aplicable de este punto.

Cuarto: Que, en el siguiente acápite, se denuncia la vulneración de los artículos 9°, 6° y 19 de la Ley N° 10.336 y 98 de la Constitución Política de la República, explicando que los dictámenes de la CGR son obligatorios para el caso concreto a que se refieren y para otros



semejantes, siempre que se encuadren dentro del contexto del dictamen de que se trate. Lo anterior es obviado por la sentencia, que alude al Dictamen N°94.146, de 2014, invocado por el MINVU y por la autoridad ambiental como sustento de su interpretación del artículo 2.1.29 de la OGUC, sin atender a que éste no se pronuncia sobre una situación semejante a la del proyecto, por lo que no resulta aplicable obligatoriamente en calidad de jurisprudencia administrativa, pues resuelve sobre un cuestionamiento a la juridicidad de la Circular N°295, de 2009, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DDU N°218), en cuanto ésta señala que integran las redes o trazados del uso de suelo infraestructura las soluciones domiciliarias para el tratamiento de aguas servidas a que alude el artículo 134 de la LGUC. El dictamen no cuestiona la disconformidad de una determinada actividad o proyecto por razones de compatibilidad territorial, sino que sólo resuelve si una obra pertenece a una red o trazado.

Quinto: Que, a continuación, se acusa la conculcación del artículo 19 del Código Civil, al prescindir de la aplicación de los artículos 28 y 57 de la LGUC.

Explica que la primera norma antes referida consagra el principio de jerarquía normativa en el ámbito urbanístico, en virtud del cual el intérprete debe



respetar el ámbito propio de competencia de cada IPT, sin que pueda priorizar uno de menor jerarquía sobre los que le preceden.

Añade que la sentencia funda la incompatibilidad territorial en la aplicación del PRC de Zapallar, argumentando que ese plan regulador, que es el único aplicable, no regularía expresamente el uso de suelo para infraestructura, tal como exigiría el artículo 2.1.24 de la OGUC, descartando la aplicación de otras normas urbanísticas jerárquicamente superiores que resuelven el conflicto jurídico.

Se infringe el artículo 57 de la LGUC, porque al interpretar erróneamente el artículo 11 del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso ("PREMVAL), omite la aplicación de los artículos 29 y 8° del Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso Satélite Borde Costero Norte referido a las comunas de Puchuncaví-Zapallar-Papudo-La Ligua ("PRIV Borde Costero Norte"). En efecto, la PTAS y su ampliación tiene el carácter de infraestructura intercomunal para efectos de la aplicación de los IPT metropolitano e intercomunal que rigen al sector donde se emplaza el proyecto. Para prestar sus servicios, ESVAL cuenta con infraestructura sanitaria, la que opera de manera integral en todo su territorio concesional. Mediante Decreto Supremo N°863, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas ("MOP"), se formalizaron las



concesiones de producción y distribución de agua potable y recolección y disposición de aguas servidas correspondientes a una parte del sector norte del "Litoral Norte" de la comuna de Zapallar, Región de Valparaíso. Posteriormente, aquel acto administrativo fue modificado mediante Decreto Supremo N°8, de 1999, también del MOP, otorgándose a ESVAL una ampliación de las concesiones otorgadas en el sector denominado "Franja costera Papudo-Zapallar", ubicado en las comunas de Zapallar y Papudo, Región de Valparaíso. Lo relevante es que esta modificación le da un carácter intercomunal a la infraestructura sanitaria de ESVAL, específicamente a la PTAS, lo que constituye un aspecto relevante para la resolución de este asunto, no solo desde la perspectiva normativa urbanística, sino que también ambiental y sanitario.

Explica que la sentencia recurrida claramente infringe los artículos 28 y 57, 2.1.1. de la LGUC, puesto que para dar aplicación exclusiva al PRC de Zapallar, en el sentido de que ese IPT debería contemplar expresamente el uso de infraestructura para autorizar ambientalmente el Proyecto, omite erróneamente considerar además las normas urbanísticas superiores -PREMVAL y PRIV Borde Costero Norte- las que son completamente armónicas a lo dispuesto en el referido IPT.



Conforme a la normativa legal y reglamentaria indicada, la compatibilidad territorial del Proyecto se concluye a partir de la aplicación jerárquica y preferente de la OGUC, del PREMVAL, vigente a la fecha, y el PRIV Satélite Borde Costero Norte, en cuya virtud se encuentra siempre admitida la infraestructura de impacto intercomunal.

Sexto: Que, a continuación, se esgrime una errónea interpretación del artículo 8° del PRIV Borde Costero Norte, en lo que se refiere al área AEU-6, donde se ubica la PTAS de ESVAL, toda vez que tal área fue incorporada íntegramente al PRC Zapallar, mediante la Resolución N° 31-4-170, de fecha 6 de noviembre de 1998, al tratarse de un área urbanizable debe existir una solución sanitaria, siendo en este caso la que corresponde al servicio sanitario que presta ESVAL, y no de soluciones particulares, ello por efecto propio de la existencia de una concesión sanitaria que incorpora ese sector dentro de su zona de concesión, siendo su obligación prestar el servicio a quien lo solicite.

A una conclusión similar llega el voto de minoría de la sentencia impugnada, pero bajo otro razonamiento normativo, al expresar que el PRC de Zapallar data de 1984, mientras que la distinción de 'infraestructura' se incorpora a la OGUC, mediante D.S. del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado el 20 de febrero de 2001



por lo que no resulta lógico aplicar en sentido restrictivo la distinción allí realizada, por cuanto importaría la relegación de la comuna a no contar con tratamiento de aguas servidas, vulnerando garantías de las personas y poniendo en riesgo su salud, tanto para habitantes como para turistas.

Además, considerando lo resuelto en la sentencia, el Tribunal es contradictorio con su propia jurisprudencia, confirmada por la Excmá. Corte Suprema en el Rol N° 15.477-2018, en que, tratándose de un caso muy similar, concluye la compatibilidad de un proyecto particular de tratamiento de aguas servidas, regido por el mismo artículo 8° del PRIV Borde Costero Norte, solo que ese proyecto estaba en el área AEU-3 del PRIV Borde Costero Norte, pero en la misma zona ZH-5, priorizándolo a la norma de uso de suelo del PRC Zapallar.

Séptimo: Que, a continuación, se acusa la vulneración de los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880 y 2° letras j) y k), y artículo 9° de la Ley N° 19.300, toda vez que la sentencia adolece de falta de motivación suficiente que justifique adecuadamente que el proyecto no cumple con la normativa urbanística de carácter ambiental aplicable.

En efecto, sostiene que en este caso no se cumplen las directrices procedimentales y ambientales, desde que las decisiones de los organismos ambientales discurren



sobre la base de aplicación de normas netamente urbanísticas, las que si bien tienen relevancia ambiental, no dejan su naturaleza jurídica de lado. Por lo tanto, si la razón del Tribunal para confirmar la incompatibilidad territorial ha sido únicamente la interpretación y aplicación restrictiva y no armónica del Plan Regulador Comunal Zapalla, lo que está haciendo es omitir toda consideración de algún impacto ambiental, por lo que la sentencia deviene en ilegal.

Luego de transcribir las normas, refiere que en la sentencia no hay consideraciones de naturaleza ambiental que confirmen los pronunciamientos ambientales sectoriales de la SEREMI Minvu y de la Municipalidad. Agrega que el proyecto tiene como finalidad el saneamiento ambiental y evitar riesgo a la salud de las personas, objetivo que es totalmente obviado por los sentenciadores. Se trata de un servicio público esencial y complementario a la realidad urbana -crecimiento poblacional e inmobiliario- de los sectores en los que ESVAL debe prestar el servicio sanitario conforme a la concesión de la que es titular.

En este aspecto, sostiene, la vía ambiental no puede erigirse como un impedimento absoluto a la materialización de un proceso natural y consustancial a la vida humana que es su crecimiento vegetativo y la necesidad habitacional que ello conlleva, respecto de un



sector determinado, como en este caso sucedería con las comunas de Zapallar y Papudo, pues conforme a lo resuelto, cualquier proyecto inmobiliario privado o público, desde su inicio, por la ausencia de una solución sanitaria, no obstante la normativa sanitaria establece que es obligación de ESVAL S.A. efectuarla.

Luego de exponer parte del voto de minoría, destaca las necesidades de la comuna de Zapallar, atendido el aumento demográfico de ella y de Papudo, ambas localidades que se verían expuestas a una crisis sanitaria y ambiental en el evento de que no ocurra una ampliación de la Planta y, por ende, de su capacidad para tratar las aguas servidas provenientes de dichas comunas. Así, sostiene, la realidad mencionada debe ser observada de conformidad al principio "precautorio o preventivo", cuya aplicación se sostiene principalmente teniendo como referencia el artículo 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras fuentes ratificadas por Chile. En aplicación de dicho principio, tanto una futura crisis ambiental como la carencia actual de ambas comunas pueden ser evitadas justamente si se confirma la compatibilidad territorial del Proyecto.

Enfatiza que, de no permitirse dicha ampliación, resulta en extremo probable la afectación de la salud de la población de las comunas de Zapallar y Papudo, consecuencia de la emanación de olores molestos o la



acumulación de residuos tóxicos en pozos sépticos particulares, cuestión que puede y debe evitarse, prevenirse o precaverse mediante la aprobación del proyecto, por lo que resulta irracional rechazarlo por argumentos -en todo caso- legalmente erróneos.

Octavo: Que, prosiguiendo, se denuncia la conculcación de los artículos 33, 34 y 39 de la Ley General de Servicios Sanitarios y, artículos 10 y 17 letra f) de la ley N°19.880, puesto que la actora, en su calidad de concesionaria, tiene el deber de prestar el servicio sanitario en su zona de concesión a quien lo solicite, debiendo además cumplir con tal obligación de manera regular, permanente y continua.

Sostiene que las concesiones de servicios sanitarios están reguladas principalmente en la en la Ley General de Servicios Sanitarios que reglamenta el otorgamiento de estas, las obligaciones que empecen al concesionario en la calidad y continuidad de la prestación del servicio (en especial el cumplimiento de su Plan de Desarrollo), y las sanciones de multa o de caducidad en caso de incumplimientos graves.

Puntualiza que la supuesta incompatibilidad territorial del proyecto forzaría, eventualmente, una declaración de caducidad de la concesión de la que es titular ESVAL en la zona, toda vez que la empresa no podría satisfacer de manera regular, permanente y



continúa los servicios que le exige la LGSS y que demandan las comunas de Zapallar y Papudo, infringiendo con ello el artículo 39 de la ley antes señalada.

Desde esta perspectiva, la sentencia recurrida incurre en una grave error de derecho, puesto que rechaza la alegación de infracción al debido proceso al no haberse dado lugar durante la tramitación del procedimiento de impugnación administrativa de la RCA, en la que se solicitó oficiar a la Superintendencia de Servicios Sanitarios para que informara aspectos vinculados con los plazos para la ampliación de la PTAS y contenidos en su Plan de Desarrollo y los procedimientos sancionatorios iniciados por incumplimiento del Programa de Desarrollo en la localidad de Zapallar, cuestión que fue negado por el SEA, argumentando que las materias señaladas no dicen relación directa con el objeto del recurso de reclamación interpuesto como tampoco con las consideraciones del proceso de evaluación ambiental, decisión que, además de no cumplir con un estándar adecuado de argumentación, impidió el ejercicio efectivo del derecho a defensa en los términos establecidos por los artículos 10 y 17 letra f) de la Ley N°19.880, pues ESVAL no pudo aportar elementos de juicio que solo se encontraban en poder de la autoridad sanitaria.



El sentenciador agrega que la normativa ambiental no contempla excepciones respecto de proyectos de saneamiento, encontrándose la reclamante en definitiva obligada a su cumplimiento. Tal planteamiento es inconsistente y erróneo, toda vez que como se ha demostrado, el sentenciador, lisa y llanamente, no interpreta la normativa urbanística aplicable al sector donde se encuentra emplazado el Proyecto, sino que la omite, dejando sin norma urbanística un proyecto que sí cumple con el ordenamiento jurídico por ser compatible territorialmente con los IPT que le son aplicables.

Noveno: Que, en lo medular, la sentencia impugnada rechazó la reclamación validando la decisión del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Comisión de Evaluación de Valparaíso, que calificaron negativamente el proyecto "Ampliación del sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar" toda vez que el uso de suelo del sector en que se emplaza corresponde a una prevista en el Plan Regulador Comunal de Zapallar como "zona ZH-5" no admite infraestructura sanitaria.

Décimo: Que el error de derecho denunciado en el acápite preliminar del arbitrio, en que se denuncia la vulneración de los artículos 19 a 22 del Código Civil, yerro que, en lo medular se configura por imputar a los sentenciadores haber prescindido de la interpretación de la normativa sustancial aplicable en la especie pues sólo



han reiterado lo señalado por las autoridades administrativas que informaron y evaluaron el proyecto, debe ser descartado, toda vez que basta una somera lectura de la sentencia impugnada para constatar que aquellos si han realizado un análisis e interpretación de la ley, aplicando el método de interpretación de determina el uso del elemento gramatical, lógico, histórico y sistemático, para efectos de desentrañar el verdadero sentido de las disposiciones que son aplicable en la determinación de la compatibilidad del emplazamiento territorial del proyecto en relación al Instrumento de Planificación Territorial que lo rige. En este aspecto, se debe ser enfático en señalar que no es efectivo que se haya realizado una mera transcripción de la opinión del Seremi MINVU, Municipalidad de Zapallar, la Comisión de Evaluación Ambiental y el Director del SEA, cuestión distinta a que el procedimiento de análisis de los antecedentes les permita llegar a la misma conclusión de las autoridades administrativa.

Undécimo: Que, comenzando con el análisis específico de los capítulos de casación, que en lo medular se funda en la denuncia de un cambio de interpretación sin sustento normativo, en tanto sostiene que al evaluarse el proyecto y dictarse la RCA N° 69/02 en el año 2002, regía la misma normativa bajo cuyo alero se debía decidir la compatibilidad territorial del proyecto "Ampliación del



sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar”, que no es más que una ampliación de aquél, se debe precisar que, correctamente los sentenciadores han resuelto que lo informado por la SEREMI MINVU y Municipalidad de Zapallar y los resuelto por la Comisión de Evaluación Ambiental, a través de la Resolución Exenta N° 234 y por el Director del Servicio de Evaluación por medio de la Resolución Exenta N° 259/2018, no demuestra un cambio de opinión carente de base en relación a la ejecución del proyecto, vinculado al proyecto evaluado originalmente en el año 2002, toda vez que en el año 2004 se realizaron modificaciones a la normativa urbanística que se vinculan directamente con aquello.

En efecto, si bien el Decreto N° 75 modificó el artículo 2.1.24 de la OGUC y estableció que corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, definir los usos de suelo de cada zona, estableciendo seis tipos de uso, susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona, esto es: Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público y Área Verde, lo cierto es que en el artículo 2.1.29 solo ejemplificaba el tipo de uso Infraestructura, señalando al tratamiento o distribución de agua potable o de aguas servidas, las que podrán ser reguladas por los Instrumentos de Planificación Territorial mediante



restricciones o indicaciones para el emplazamiento de determinadas instalaciones en zonas o subzonas del Plan.

Así, es el Decreto Supremo N° 259/2004 del MINVU, en que efectivamente introduce sustanciales modificaciones al artículo 2.1.29. estableciendo en su encabezado: "El tipo de uso Infraestructura se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinadas a:

- Infraestructura de transporte, tales como, (...)
- Infraestructura sanitaria, tales como, (...)
- Infraestructura energética, tales como, (...)"

Agrega, a continuación: "Las redes de distribución y servicio domiciliario y trazados viales se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. El Plan Regulador Comunal deberá reconocer las fajas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes o vialidad".

Luego, en su inciso antepenúltimo añade: "El Instrumento de Planificación Territorial respectivo podrá establecer las condiciones que permitan el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza y demás disposiciones pertinentes".



Como se observa, es un cambio sustancial, toda vez que ya en su encabezado señala que en la infraestructura se distinguen las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados, diferencia que no estaba prevista en la normativa anterior. Luego, en el inciso tercero refiere que las redes de distribución y servicio domiciliario se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin embargo, el inciso siguiente, respecto de las edificaciones expresamente señala que el IPT respectivo podrá establecer las condiciones que permitan el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para infraestructura, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales y de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Duodécimo: Que lo expuesto permite descartar el error de derecho denunciado en el primer acápite del arbitrio de casación, puesto que no es efectiva la aseveración relacionada con la inexistencia de cambio normativo, debiendo enfatizar que la sola circunstancia de haber incorporado el Decreto N° 75, del año 2001, el concepto de infraestructura, no es suficiente para establecer que la normativa es idéntica desde la fecha en que se aprueba la instalación de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar a la fecha en que se rechaza el proyecto "Ampliación del sistema de



Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar”, puesto que la base fundamental para establecer la incompatibilidad territorial se funda en la diferencia de normativa que es aplicable a las edificaciones, respecto de las redes de distribución, pues sólo estas son siempre admitidas, en cambio, las primeras, deben adecuarse al Instrumento de Planificación Territorial respectivo, distinción que sólo se introduce a través del Decreto Supremo N° 259 MINVU del año 2004, razón por la que, en caso alguno, se puede establecer que las autoridades administrativas incurrieron en un cambio de interpretación al establecer la incompatibilidad territorial del proyecto de autos, atendida su ubicación y su regulación en el Plan Regulador Comunal, zona ZH-5, que no admite uso de infraestructura, pues acá se trata de establecer la compatibilidad de edificaciones que, expresamente, desde el año 2004, se deben ajustar a la mención específica del instrumento de planificación territorial.

Décimo tercero: Que, despejado lo anterior, por estar estrechamente vinculado, procede hacerse cargo del tercer acápite particular del recurso de nulidad en el que se acusa infracción a los artículos 98 de la Constitución Política de la República y 9°, 6° y 19 de la Ley N° 10.336, en que se aduce que erróneamente se aplica el Dictamen 94.146, de 2014 de la CGR, obviando que el supuesto fáctico que admite su pronunciamiento es



distinto al promovido en autos, toda vez que en el mismo no se solicitó pronunciamiento respecto de la compatibilidad territorial de proyectos sanitarios en virtud de lo asentado en el PRC en relación a las normas de la OGUC, yerro que debe ser descartado sin más, toda vez que si bien la materia consultada en el caso que motiva el Dictamen antes señalado, que por lo demás sólo fue referido por la sentencia impugnada, sin que se fundamente en él la decisión, lo cierto es que el referido pronunciamiento del órgano contralor es relevante y atingente a la decisión de la controversia, en la medida que hace aplicación específica de la normativa vigente con posterioridad al año 2004, que ha sido analizada en los fundamentos precedentes.

En este aspecto, lo relevante es que el órgano Contralor, interpretando la normativa antes referida concluye que las redes y trazados de infraestructura sanitaria están siempre permitidas, en cambio, las edificaciones de tal aspecto, deben adecuarse al instrumento de planificación territorial, por así establecerlo el artículo 2.1.29 de la OGUC, conclusión que, independiente del contexto que haya motivado su pronunciamiento, tiene plena validez en relación a la materia que es objeto de la presente litis.

Décimo cuarto: Que, prosiguiendo con el análisis de los siguientes capítulos de casación, se debe señalar que



el segundo, cuarto y quinto capítulo de casación particular, constituyen alegaciones nuevas que no fueron promovidas como parte del reclamo, toda vez que en él no se exponen tres materias que constituyen la esencia de ambos capítulos, en el segundo acápite, que se debe dar aplicación al artículo 28 sexies y 57 de la LGUC normativa conforme a la cual el PRC debe ser interpretado de acuerdo a sus propias normas, pues el mismo no ha sido modificado, y, en el cuarto acápite la infracción del artículo 19 del Código Civil, al prescindir de la aplicación de los artículos 28 y 57 de la LGUC al no aplicar normativa jerárquicamente superior, como lo es el PREMVAL y PRIV Borde Costero Norte, instrumentos de planificación territorial que admiten la compatibilidad territorial del proyecto en la zona en que se emplaza, todas materias que no fueron denunciadas como ilegalidades específicas en la reclamación incoada en autos y, finalmente, el capítulo quinto, que en la misma línea argumental antes descrita, sostiene una errónea interpretación del artículo 8° del PRIV.

En este aspecto, es menester recordar la improcedencia de hacer valer una o más causales de casación fundadas en la infracción de preceptos legales que abordan materias distintas de las discutidas en la litis, que no fueron promovidas por las partes en la etapa de discusión, para conceder a la contraria la



posibilidad de manifestar su parecer sobre la pertinencia de aplicarlas al caso sub judice, aspecto que, de aceptarse, atentaría contra el principio de la bilateralidad de la audiencia. Esta inadmisibilidad se impone, además, por cuanto no han podido ser violentadas por los magistrados del fondo reglas legales no invocadas por las partes al interponer las acciones, oponer sus excepciones, alegaciones o defensas.

La jurisprudencia mantenida desde antiguo por esta Corte, está conteste con la doctrina que establece la improcedencia de fundamentar un recurso de casación en el fondo en aristas que son ajenas a la discusión formalmente instalada, aspectos que los sentenciadores de fondo, más allá de las facultades oficiosas, no deben abordar. Así, más allá que el fallo que se pretende invalidar se haya hecho cargo de aspectos que, extemporáneamente, el actor pretendió enarbolar con el solo acompañamiento de un informe en derecho, lo relevante es que aquello, sino fue esgrimido como causal específica de ilegalidad de la resolución reclamada en autos, no puede ser fundamento de un recurso de casación.

Décimo quinto: Que, prosiguiendo con el análisis, se debe señalar que sólo cabe desestimar los dos últimos capítulos de casación que, en lo medular acusan la infracción de la normativa que describen sobre la base de dos ideas centrales, la primera, sostiene que la



sentencia carece de motivación en tanto no ha dado razones de carácter ambiental para rechazar el proyecto, sustentándose únicamente en razones urbanísticas, y en tanto la segunda, acusa que se ignoran por el sentenciador las obligaciones que le caben en virtud de su calidad de concesionaria.

Décimo sexto: Que, en efecto, ambos aspectos, íntimamente relacionados, deben ser descartados, toda vez que, no puede desconocer la reclamante que con el artículo 8° de la Ley N° 19.300, los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental. En tanto, el artículo 10 señala que "Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: (...) o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos.

Así, no hay discusión respecto que el proyecto debía ingresar al SEIA para ser evaluado ambientalmente. En este aspecto, el ingreso del proyecto al sistema de evaluación responde a la obligación prevista en el



Decreto Supremo D.S. N° 40/2012, cuyo artículo 2 literal g) en concordancia con su artículo 3 literal o.4), toda vez que se trata de la ampliación de una planta de tratamiento de aguas de origen domiciliario que atiendan a una población igual o mayor a 2500 habitantes.

En este aspecto, lo relevante es que la misma normativa ambiental establece la necesidad de que los distintos órganos sectoriales se pronuncien, dentro del ámbito de su competencia, respecto del cumplimiento de las normas sectoriales específicas que tiene un contenido ambiental en la medida que se vinculan con la protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Así, las normas que sectoriales que regulan el ejercicio de las actividades susceptibles de causar impacto ambiental adquieren la connotación de normativa ambiental aplicable al proyecto, en tanto definen distintos aspectos que inciden en la forma en que tales actividades se desarrollan.

Décimo séptimo: Que lo anterior no es baladí, pues permite desechar la argumentación fundada en la falta de evaluación de carácter ambiental por fundarse la evaluación negativa del proyecto exclusivamente en normas de carácter urbanístico, toda vez que el contenido de tales normas tiene un carácter ambiental implícito, en la



medida que el plan regulador comunal al establecer el uso de suelo en las distintas áreas de la comuna lo que está haciendo es ordenar el crecimiento armónico de la ciudad o localidad.

En este contexto, vale recordar que esta Corte ha señalado que la aplicación de las normas que forman parte del derecho urbanístico que es definido como el conjunto de disposiciones que busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad. Así, se ha referido que la rama en estudio "constituye como un sistema cuyo objeto son aquellos principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural" ("NATURALEZA, CONTENIDO Y PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANÍSTICO CHILENO", EDUARDO CORDERO QUINZACARA, RDUCN vol.22 no.2 Coquimbo 2015).

Tal rama del derecho pertenece al Derecho Público-Administrativo, sin embargo, tiene una serie de características propias que permiten determinar una fisonomía particular. Se ha dicho: "su contenido no sólo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que se integran en una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que la dan una identidad singular: regulación



administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa" (ob. cit. vid).

Décimo octavo: Que, en esta materia, atingente resulta la invocación de los principios preventivo y precautorio que rigen en materia ambiental, cuya conculcación igualmente se acusa en los acápites en estudio, que están formalmente incluidos en nuestra legislación ambiental a través de Convenios Internacionales.

En efecto, el principio preventivo está definido en la historia de la Ley N° 19.300 en tanto el principio precautorio, recogido en el artículo 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 2002, en virtud de aquellos la evaluación ambiental debe integral, cuestión que determina la necesidad de evaluar en qué medida el proyecto sometido a evaluación es compatible con los instrumentos de planificación territorial que rigen el área determinada en relación a



la actividad específica que se pretende desarrollar, pues es indudable que es en tales instrumentos en que se debe determinar si un área específica, por sus características, soporta la instalación de una planta de tratamiento de aguas servidas. En este aspecto, estos sentenciadores no pueden desconocer que efectivamente la planta de tratamientos de aguas servidas se encuentra instalada, aprobada y en funcionamiento amparada por la RCA N°69/02, sin embargo, no se puede soslayar que aquellas instalaciones están congeladas en virtud de artículo 62 de la LGUC.

En efecto, la referida norma dispone: "Los terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. En consecuencia, no podrá aumentarse en ellos el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo. Sin embargo, los aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare su actividad productiva no estarán afectos a dicho congelamiento, como, asimismo, las obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético que contribuya a mejorar su aspecto".

Así, como se señaló, el cambio normativo que fue analizado en considerandos precedentes determinó que



Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar estuviera emplazada en el Área ZH-5, que no admite el funcionamiento de aquella. Así, la autoridad administrativa ambiental, correctamente, determinó que esa incompatibilidad territorial impide la ampliación de tal planta, toda vez que la modificación más que duplican las instalaciones que se encuentran congeladas sin que se configuren los supuestos de excepción previsto en el artículo 62 antes transcrito, esto es, que se trate de obras de aumento que tengan por objeto mitigar los impactos ambientales adversos que provoque la actividad o que se trate de obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, estructuras o instalaciones.

Décimo noveno: Que, corolario de lo que se ha dicho, resulta que la calidad de concesionaria de un servicio Sanitario de ESVAL, definido en el artículo 1° de la LGSS como régimen de explotación de servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas, no le otorga el derecho a desarrollar su actividad al margen del Sistema de Evaluación Ambiental infringiendo la normativa urbanística, pues si bien el inciso 1 del artículo 7° del mencionado cuerpo normativo dispone que concesión tiene por objeto permitir el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos indicados en el número 1 del artículo 1° de la misma ley, lo relevante es



que tal actividad debe respetar de manera íntegra el ordenamiento jurídico nacional, el que, como se analizó, determina que la instalación o modificación de proyectos de esta especie debe someterse al sistema de evaluación, la que debe, en virtud del principio preventivo y precautorio, ser integral, cuestión que implica analizar, sin lugar a dudas, la compatibilidad territorial del proyecto evaluado, pues aquello tiene implícito aspectos ambientales que son relevante.

Vigésimo: Que, en consecuencia, forzoso es concluir que los falladores del mérito no han vulnerado las normas cuya infracción se denuncia en los acápites sexto y séptimo, esto es, los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880 y 2° letras j) y k), y 9° de Ley N° 19.300, 33 y 39 de la Ley General de Servicios Sanitarios y 34, 10 y 17 letra f) de la Ley N° 19.880, puesto que, en estricto cumplimiento de la normativa aplicable, decidieron rechazar la reclamación intentada por ESVAL señalando que las normas urbanísticas, en específico artículos 2.1.24 y 2.1.29 de la OGUC vigente a la época de ingreso del proyecto "Ampliación del sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar" al sistema de evaluación de impacto ambiental, son aplicables en la especie, toda vez que son normas de carácter urbanístico que confluyen en la evaluación integral del proyecto, las que determinan que las plantas de tratamiento de aguas servidas,



específicamente sus edificaciones, no participan de la naturaleza de las redes o trazados, por lo que deben someterse instrumento de planificación territorial que norme su emplazamiento, determinándose, en el caso concreto que el proyecto se pretende emplazar en el Área ZH-5 del Plan Regulador Comunal de Zapallar, que no admite la instalación de Plantas de Tratamientos de Aguas Servidas, cuestión que impide la aprobación del proyecto, decisión que tiene el carácter y el fundamentos ambiental que no puede cambiar porque la reclamante posea el carácter de concesionaria de un servicio público sanitario, toda vez que la concesión sólo implica un acto autorizatorio para que un privado desarrolle un servicio público, actividad que, como se ha señalado, debe llevarse a cabo respetando íntegramente la normativa urbanístico-ambiental.

Vigésimo primero: Que, por lo expuesto y razonado en los acápites que preceden, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

Y de conformidad además con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600 y en los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante ESVAL S.A en contra de la sentencia de treinta y uno de julio de dos mil veinte, dictada por el Segundo Tribunal Ambiental.



Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Rol N° 104.693-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila Y. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Carroza por estar con feriado legal.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, ocho de octubre de dos mil veintiuno.

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

