

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, veintitrés de enero de dos mil veintitrés.

VISTOS:

El 30 de noviembre de 2021, el abogado señor Mauricio Paguéguy Álvarez, en representación de Plásticos CIMEPLAS S.A. (en adelante, "la reclamante", "la empresa", o "CIMEPLAS"), interpuso -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 2477, de 26 de octubre de 2021 (en adelante, "resolución reclamada", o "Resolución Exenta N° 2477/2021"), de la Dirección Regional del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región Metropolitana de Santiago (en adelante, "la reclamada" o "el SAG"), que resolvió el procedimiento de invalidación de la Resolución Exenta N° 396, de 25 de febrero de 2021 (en adelante, "Resolución Exenta N° 396/2021"), que informó desfavorablemente la solicitud de Informe de Factibilidad de Construcción (en adelante, "IFC") de una planta de fabricación de tuberías de riego.

La reclamación fue admitida a trámite el 10 de diciembre de 2021 asignándosele el Rol R N° 314-2021.

I. Antecedentes de la reclamación

Plásticos CIMEPLAS S.A., es una sociedad del giro de su denominación, representada por el señor Luis Ortega Alfaro, domiciliada en calle Colonia Kennedy, parcela N° 45, Lote B, comuna de Paine, Región Metropolitana.

El 6 de octubre de 2020, CIMEPLAS solicitó al SAG Informe de Factibilidad de Construcción de una planta de fabricación de tuberías de riego en el referido domicilio. La solicitud comprendía una superficie de 4.510 m² de los 20.000 m² de la propiedad.

El 22 de octubre de 2020, el Director Regional (s) del SAG de la Región Metropolitana dictó la Resolución Exenta N° 2298/2020, mediante la cual solicitó a CIMEPLAS la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

complementación de los antecedentes.

El 28 de octubre de 2020, mediante correo electrónico, CIMEPLAS cumplió lo ordenado. Los antecedentes aportados se incorporaron al expediente mediante Hoja de Envío N° 28125/2020, de la misma fecha.

El 20 de noviembre de 2020, funcionarios del SAG concurrieron al predio con el objeto de determinar la capacidad de uso de suelo mediante la evaluación de calicatas, y las características del entorno. Los suelos fueron considerados de prioridad agrícola de acuerdo con lo establecido en el numeral 4.2 de la Circular N° 296/2019, de 13 de mayo de 2019, del Director Nacional del SAG, que tiene asociada la "Pauta para Aplicar a las Solicitudes de Autorización de Informe de Factibilidad para Construcciones Ajenas a la Agricultura en Área Rural".

El 11 de enero de 2021, mediante Oficio Ordinario N° 64/2021, el Jefe de Oficina (s) Sectorial Maipo del SAG de la Región Metropolitana emitió el informe técnico correspondiente a la solicitud.

El 25 de febrero de 2021, el SAG, mediante la Resolución Exenta N° 396/2021, informó desfavorablemente la solicitud de IFC.

El 15 de junio de 2021, CIMEPLAS solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 396/2021.

El 26 de octubre de 2021, el SAG dictó la Resolución Exenta N° 2477/2021 -la resolución reclamada-, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 396/2021. La resolución fue notificada mediante correo electrónico el 2 de noviembre de 2021.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 9, el abogado Mauricio Paguéguay Álvarez, en representación de Plásticos CIMEPLAS S.A. interpuso una

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

reclamación, de conformidad con el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 2477/2021, del SAG, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 396/2021. Solicita que se dejen sin efecto, invaliden o anulen totalmente las referidas resoluciones, con condena en costas.

A fojas 62, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 79, se certificó que, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, se dio a conocer la admisión a trámite de la reclamación mediante publicación de un aviso en el sitio electrónico del Tribunal.

A fojas 80, el Tribunal tuvo por evacuado en rebeldía el informe de la reclamada, dictó el decreto autos en relación, y fijó fecha para la vista de la causa.

A fojas 324, la reclamada presentó un escrito de "téngase presente", formulando diversas alegaciones, y acompañó los siguientes documentos: i) Expediente N° 12.231-2020 y ii) Circular N° 296, de 13 de mayo de 2019, del Director Nacional del SAG.

A fojas 348, el Tribunal tuvo presente lo señalado por la reclamada, y por acompañados los documentos, con citación.

A fojas 353, se dejó constancia que el 23 de junio de 2022 se efectuó -mediante videoconferencia- la vista de la causa, en la que alegó el abogado Mauricio Paguéguy Álvarez, por la reclamante, y la abogada Magaly Reyes Romero, por la reclamada. Asimismo, se dejó constancia que la causa quedó en estudio por 30 días.

A fojas 354, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactor de la sentencia al Ministro señor Cristián López Montecinos.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

III. Fundamentos de la reclamación y alegaciones de la reclamada

La reclamante, en su libelo, formula las siguientes alegaciones:

1. Infracción de la legislación y falta de la debida motivación de las resoluciones en cuestión

La reclamante alega que la Resolución Exenta N° 396/2021 contraviene lo dispuesto en los artículos 11 y 41, inciso cuarto, 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"), pues resulta imposible conocer las razones o criterios que el SAG consideró para no emitir un IFC favorable. A su juicio, estos vicios también se manifiestan en la resolución reclamada.

Además, CIMEPLAS sostiene que un informe favorable y la autorización de construcción no pueden quedar condicionadas o supeditadas a la Pauta para Estudios de Suelos, del SAG, versión 2011 rectificadas (en adelante, "Pauta de Suelos"), la cual constituye solo una "guía".

La reclamante alega que, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "LGUC"), las construcciones que se efectúen en zonas rurales están admitidas, en la medida que cuenten con informes favorables de la Seremi de Vivienda y Urbanismo y del SAG, en su caso, previos al otorgamiento del permiso de la Dirección de Obras Municipales (en adelante, "DOM"). Señala que las normas de ordenamiento territorial no constituyen un obstáculo para la realización de actividades distintas a las agrícolas en las condiciones que las leyes exigen.

Alega que la Resolución Exenta N° 396/2021, que informó desfavorablemente la solicitud de IFC, atendido que el predio se emplaza en un Área de Interés Agropecuario Exclusivo,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

conforme al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (en adelante, "PRMS") -aprobado por la Resolución N° 20, de 4 de noviembre de 1994, del Gobierno Regional Metropolitano, y sus modificaciones posteriores-, yerra al considerar a los terrenos situados fuera de los límites urbanos como destinados solo a los usos de suelo fijados por dicho instrumento, pues implica negar arbitrariamente su derecho a obtener el cambio de uso de suelo que requiere.

En tal sentido, afirma que el IFC desfavorable equivale a prohibir o limitar el suelo al destino únicamente rústico con vocación exclusiva agropecuaria, en circunstancias que el artículo 55 de la LGUC establece las excepciones para cambiar a un uso distinto, agregando que no puede imponerse a un particular, por la vía administrativa, sacrificios que no esté jurídicamente obligado a soportar.

Asimismo, precisa que existe un tratamiento diferenciado de las construcciones para la explotación agrícola de un inmueble y que resultan compatibles con el uso de suelo permitido, de aquellas de tipo industrial incompatibles con dicho uso.

La reclamante, además, sostiene que el artículo 55 de la LGUC es un instrumento de incidencia territorial, mientras que el PRMS es un instrumento de planificación territorial, y que no es posible compatibilizar el artículo 55 con el PRMS de la forma que lo hace el SAG.

La reclamante, asimismo, expone que el SAG ha aplicado el erróneo criterio que, respecto del artículo 55 de la LGUC, en orden a que dicho precepto legal debe subordinarse a los usos de suelo del PRMS.

CIMEPLAS sostiene que el SAG impuso arbitrariamente una restricción al ámbito de aplicación del referido artículo 55, el cual admite aquellas construcciones que identifica, regulando las autorizaciones requeridas, especialmente tratándose de actividades complementarias o vinculantes en el ámbito donde se desarrollan, pues se trata de una normativa que el legislador entregó a la discrecionalidad de la autoridad.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En síntesis, CIMEPLAS alega que no existe en nuestra legislación una norma que señale categóricamente cuál es el uso que puede darse a los predios rústicos, o que disponga que dichos predios solo pueden destinarse a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, ni menos que privilegie ciertas actividades o prohíba otras en función de las clases de suelo.

2. Nula vocación agrícola del predio pues se encuentra en situación árida o de secano y carencia de derechos de agua

La reclamante alega que el predio en cuestión tiene una "nula vocación agrícola", pues se encuentra en una situación árida o de secano. Agrega que el predio carece de derechos de agua y que no es posible adquirir nuevos derechos por estar agotado dicho recurso y por haber sido otorgados todos aquellos derechos posibles, a través de las organizaciones de usuarios legalmente establecidas. Sostiene, asimismo, que le es imposible legal y materialmente el acceso a aguas subterráneas.

CIMEPLAS expone que la falta de agua se relaciona con el factor climático, atendida la situación de sequía presente desde el 2007, que ha llevado a la dictación del Decreto del Ministerio de Obras Públicas N° 118, de 5 de octubre de 2020, que declaró Zona de Escasez Hídrica a la comuna de Paine.

Afirma, además, que la continuidad o persistencia -por parte del SAG- de una calificación genérica de un uso de suelo agrícola para un predio, que no tiene opción de acceso al recurso hídrico, sumado a otros factores, carece de toda lógica y proporcionalidad.

3. Carga desproporcionada para el predio

La reclamante alega que la negativa del SAG para otorgar el IFC favorable, sujetando la futura construcción a las disposiciones del PRMS, y no aplicando las circunstancias que contemplan un cambio de uso de suelo, en los términos del artículo 55 de la LGUC, constituye un acto desproporcionadamente gravoso que se extendería

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

indefinidamente en el tiempo, impidiendo el desarrollo o explotación del predio. En efecto, señala que éste quedaría desprovisto de otra posibilidad económica, eliminándose a perpetuidad cualquier intento de realizar una actividad distinta a las categorías, clases y usos previstos en el PRMS.

CIMEPLAS arguye que la negativa a autorizar la construcción de una planta para la fabricación de tuberías de riego, por no ser consistente con el uso de suelo definido en el PRMS -pese a tratarse de una materia admitida por el señalado artículo 55 de la LGUC- constituye un acto que limita su derecho de dominio, garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, a partir de una errada interpretación de las normas urbanísticas. La actora, además, alega que la resolución recurrida vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica, garantizado en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental.

IV. Defensas de la reclamada

La reclamada, por su parte, si bien no evacuó informe, en el escrito "téngase presente" y en estrados formuló las siguientes alegaciones:

- i) Incompetencia del Tribunal, atendido que el asunto debe ser conocido por un juzgado de letras en lo civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley N° 18.755 que Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, y deroga la Ley N° 16.640 y otras disposiciones (en adelante, "Ley N° 18.755");
- ii) La reclamación se interpuso en contra de un acto administrativo no invalidatorio, por lo que no se cumple con lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en virtud del cual solo es reclamable la resolución que invalida;
- iii) La resolución reclamada no constituye un acto administrativo de carácter ambiental, requisito exigido por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 para la admisibilidad de la reclamación;
- iv) Falta de agotamiento de la vía administrativa por parte de la reclamante, al no haber interpuesto, en contra

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de la Resolución Exenta N° 396/2021 los recursos administrativos de reposición y jerárquico;

- v) La Resolución Exenta N° 396/2021 constituye un acto de mero trámite, atendido que es la DOM quien otorga el permiso de construcción, esto es, el acto administrativo terminal;
- vi) La resolución reclamada y aquella cuya invalidación se solicitó se ajustan a Derecho, atendido que las edificaciones que se emplacen en áreas rurales, conforme lo autoriza excepcionalmente el artículo 55 de la LGUC, deben estar técnicamente justificadas en las respectivas solicitudes, lo que en este caso no ocurrió.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, la parte considerativa de la sentencia se estructurará sobre la base de los argumentos de la reclamante, planteados en el libelo, y de las defensas de la reclamada promovidas en el escrito "téngase presente" y en estrados. De ello se desprende, en primer término, una cuestión previa asociada al análisis de las competencias del Tribunal Ambiental para conocer de los elementos controvertidos, para luego de resuelto eso, pasar a revisar seis controversias. Finalmente, se procederá a presentar la conclusión general del análisis del Tribunal, que estará presente en el denominado apartado final (ver figura 1, estructura de la parte considerativa de la sentencia):

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Figura 1: Estructura de la parte considerativa de la sentencia

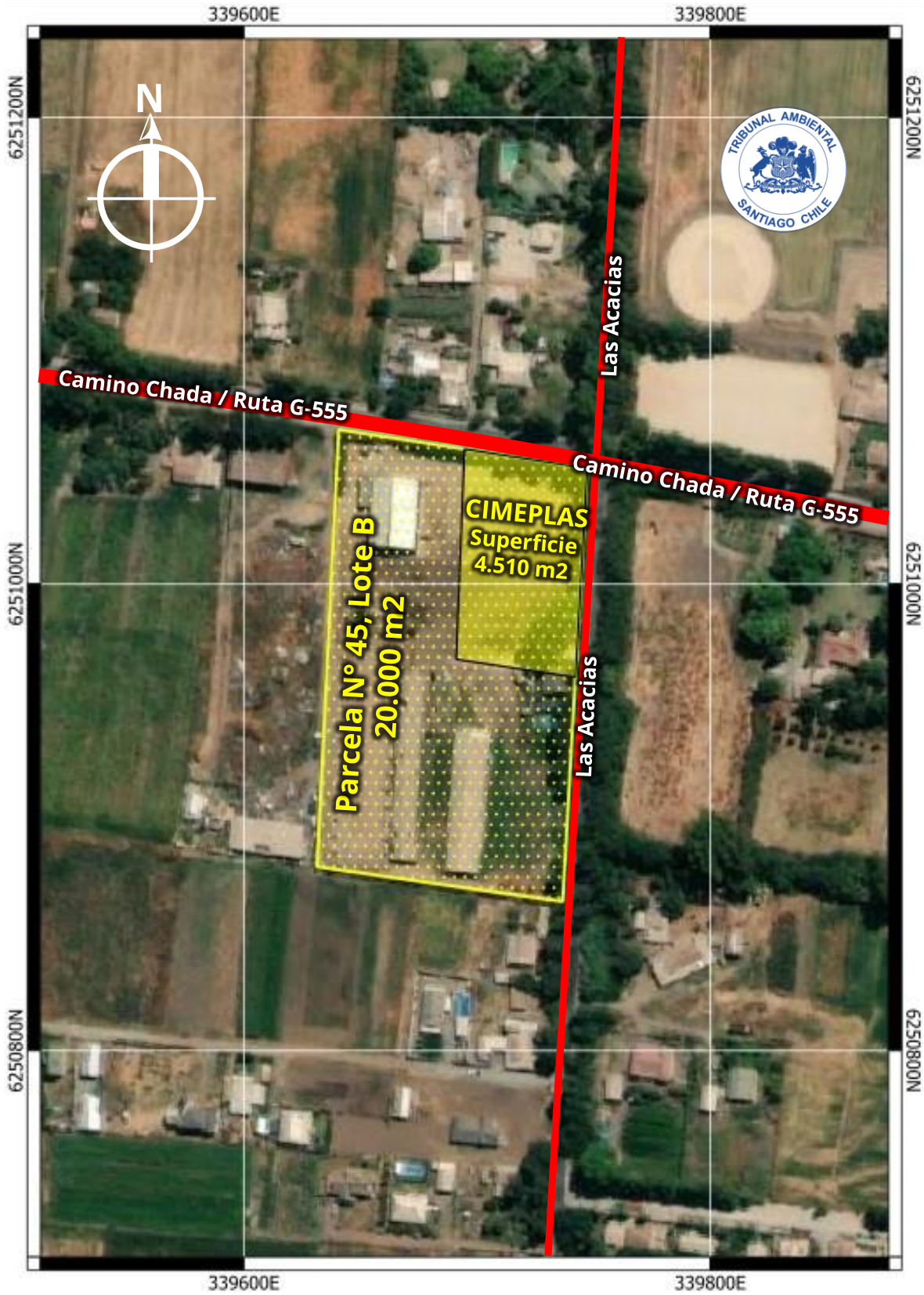


Fuente: Elaboración propia sobre la base del expediente

Segundo. Que, previo al análisis de las controversias, y con el fin de mejorar la comprensión de estas, es necesario detallar elementos territoriales asociados a la localización del predio de la reclamante. En la figura 2 se aprecia el entorno territorial de la parcela 45, lote B de 20.000 m² (2,0 ha), que se encuentra en la comuna de Paine, región Metropolitana de Santiago. Se ubica en las intercepciones de las rutas Camino Chada con Las Acacias, en donde al extremo norponiente de la Parcela antes señalada, se localiza el emplazamiento del proyecto CIMEPLAS que abarca 4.510 m² (0,45 ha).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura 2: Cartografía del emplazamiento del predio de la reclamante



Fuente: Elaboración propia imagen LANDSAT 8 año 2021 montado sobre cobertura IDE de contexto y antecedentes del expediente de la causa. Sistema de Referencia de Coordenadas (SRC) UTM Datum WGS84 Zona 19 Sur EPSG 32719.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

I. Cuestión previa: Competencia del Tribunal Ambiental para conocer de las controversias

I.a) Eventual aplicación de la Ley N° 18.755

Tercero. Que, como cuestión previa, cabe pronunciarse sobre la competencia del Tribunal a la luz de lo dispuesto en las leyes N°s 18.755 y 20.600, atendido que se trata de una cuestión de orden público, no disponible por las partes, tal como lo ha señalado este Tribunal en la sentencia dictada el 10 de marzo de 2022 en la causa Rol N° 230-2020 (acumuladas causas Roles N°s 284-2021 y 286-2021), en la cual sostuvo que: “[...] *la competencia del Tribunal [...] debe ser analizada de oficio por el Tribunal, con independencia de las alegaciones que en este sentido hayan formulado las partes*” (considerando cuarto). En tal sentido, se debe tener presente que la Ley N° 18.755, en su Párrafo IV (“Del procedimiento y sanciones”) regula un procedimiento administrativo sancionatorio respecto de infracciones de competencia del SAG. Al respecto, el artículo 3°, referido a las funciones y atribuciones del Servicio, establece una regla general al señalar que éste:

“[...] *conocerá y sancionará toda **infracción de las normas legales y reglamentarias** cuya fiscalización compete al Servicio*” (destacado del Tribunal).

Cuarto. Que, por su parte, el artículo 11 de la ley en comento señala que:

“*el procedimiento que establece este párrafo será de aplicación general para resolver las **denuncias por infracciones a las normas legales o reglamentarias** [...]*” y que “*serán competentes para conocer y sancionar las infracciones a dichas leyes o reglamentos los Directores Regionales dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones*” (destacado del Tribunal).

Asimismo, dispone que:

“*Los Directores Regionales podrán delegar la facultad de conocer las causas indicadas en el inciso anterior en funcionarios de su dependencia*”.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quinto. Que, además, la Ley N° 18.755 establece una vía recursiva administrativa, ante el Director Nacional del Servicio, para impugnar las resoluciones sancionatorias aplicadas por el Director Regional. En efecto, el artículo 16 de dicho cuerpo legal dispone que:

“Aplicada la sanción por el Director Regional, el afectado podrá pedir al Director Nacional la revisión de la resolución sancionatoria, dentro del plazo de 10 días hábiles, contados desde la notificación de la resolución. En uso de esta atribución, el director Nacional podrá confirmar las sanciones impuestas por el Director Regional, modificarlas, dejarlas sin efecto o imponer otras distintas”.

Sexto. Que, a su vez, el artículo 17 de la referida ley establece un procedimiento contencioso-administrativo de reclamación, ante la judicatura civil, en contra de las resoluciones sancionatorias del Director Nacional del SAG. Al respecto, prescribe que:

*“De las **sanciones aplicadas por el Director Nacional** conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, podrá reclamarse ante el Juez de Letras en lo Civil del territorio jurisdiccional donde tenga su sede la Dirección Regional del Servicio en cuya jurisdicción haya ocurrido la infracción. Si en ese territorio hubiere dos o más de dichos Juzgados, será competente el de turno. La acción de reclamación prescribirá en el término de treinta días hábiles, contados desde la notificación”* (destacado del Tribunal).

Séptimo. Que, además, el artículo 27 de la Ley N° 18.755 establece que en contra las resoluciones a que se refiere el artículo 5° (resoluciones que fijen el costo de medidas de control fito y zosanitario) y de las que determinen indemnizaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7°, letra j), podrá recurrirse ante el tribunal indicado en el artículo 17 -esto es, el juez de letras en lo civil-, quien conocerá de ellas conforme al procedimiento consagrado en dicha disposición.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Octavo. Que, de lo expuesto en los considerandos anteriores, queda de manifiesto que la competencia que el artículo 17 de la Ley N° 18.755 otorga al juez de letras en lo civil se refiere -sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, que no dice relación con la controversia de autos- exclusivamente al conocimiento de reclamaciones en contra de resoluciones sancionatorias aplicadas por el Director Nacional del SAG, lo que no es del caso, pues CIMEPLAS recurrió ante esta sede en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 respecto de una materia que no se encuentra dentro del marco de la potestad sancionatoria de dicho órgano. Por consiguiente, al tratarse de una reclamación en virtud de lo dispuesto en el referido artículo de la Ley N° 20.600, este Tribunal es competente para conocer de ella, y no un juez de letras en lo civil.

I.b) Reclamación en contra de una resolución que no invalidó un acto administrativo

Noveno. Que, respecto de la competencia del Tribunal para conocer de la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en contra de una resolución que no invalidó un acto administrativo, debe considerarse que CIMEPLAS solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 396/2021 en virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que establece:

“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Décimo. Que, por su parte, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 dispone que:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

“Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”.

Undécimo. Que, de las disposiciones legales transcritas dimana claramente que mientras el artículo 53 de la Ley N° 19.880 solo concede acción para impugnar **“el acto invalidatorio”**, tratándose de un acto administrativo de carácter ambiental, la posibilidad de recurrir es más amplia, pues el artículo 17 N° 8 otorga competencia a la judicatura ambiental para conocer la **resolución que resuelva** un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, sin distinguir entre el acto invalidatorio y el que decide no invalidar.

Duodécimo. Que, la reclamación regulada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. De esta forma, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibile la solicitud de invalidación, es posible reclamar de lo resuelto ante los tribunales ambientales. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53, inciso tercero, de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario ante la jurisdicción ordinaria únicamente para impugnar el acto invalidatorio.

En los términos antes señalados, se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal en sentencias dictadas en las causas Roles N°s 44-2014 (acumuladas causas Roles N°s 47-2014, 50-2014, 56-2014 y 61-2015), de 4 de diciembre de 2015, c. nonagésimo sexto; 53-2014, de 26 de agosto de 2015, c. noveno; 62-2015, de 29 de febrero de 2016, c. vigésimo cuarto; 63-2015, de 21 de abril de 2016, c. décimo; 98-2016, de 21 de junio de 2017, c. quinto; 99-2016, de 25 de abril de 2018, c. quinto; 109-2016, de 22 de mayo de 2017, c. quinto; 135-2016, de 28 de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

julio de 2017, c. quinto; 138-2016, de 29 de marzo de 2018, c. quinto; 139:2016, de 31 de julio de 2018, c. quinto; 169-2017, de 14 de junio de 2019, c. quinto; 171-2018 (acumulada causa Rol N° 186-2018), de 23 de marzo de 2020, c. cuarto; 173-2018, de 31 de enero de 2019, c. octavo; y 189-2018, de 13 de septiembre de 2019, c. quinto; entre otras.

Decimotercero. Que, en el mismo sentido, la Corte Suprema reconoce la amplitud de la disposición del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, al señalar que:

"[...] en virtud de la aplicación del principio de especialidad, que el último inciso de la norma antes transcrita [el artículo 53 de la Ley N° 19.880], es reemplazado por lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, razón por la que todas aquellas disquisiciones doctrinales que limitan la impugnación en sede judicial sólo respecto del acto que efectivamente invalida, en función de la interpretación literal del mencionado artículo 53 de la Ley N° 19.880, son inaplicables en la especie, toda vez que expresamente el artículo 17 N° 8 antes aludido establece la competencia para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, esto es, sin distinguir si ella acoge o rechaza la solicitud. Así, la interpretación armónica de ambas normas permite concluir que el acto administrativo que resuelve la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 es impugnable solamente cuando acoge la invalidación, salvo que el acto viciado sea uno de naturaleza ambiental, en cuyo caso será también reclamable aquel que niegue lugar a la invalidación" (sentencia de casación Corte Suprema, Rol N° 31.176-2016, 25 de julio de 2017, c. octavo).

Decimocuarto. Que, igualmente, el máximo tribunal sostiene, respecto del artículo 17 N° 8, que:

"Se trata, entonces, precisamente de la acción apta para dirigirse contra la resolución que se pronuncia sobre la solicitud de invalidación, tanto aquella que la acoge como

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

también la que le niega lugar, convirtiéndose en un verdadero reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental [...]” (sentencia de casación Corte Suprema Rol N° 45.807-2016, 6 de julio de 2017, c. sexto).

Decimoquinto. Que, de lo señalado, queda de manifiesto que el Tribunal es competente para conocer de la reclamación, toda vez que aplica al caso el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, disposición legal que, a diferencia del artículo 53 de la Ley N° 19.880, también concede acción en contra de la resolución que no invalida un acto administrativo.

I.c) Condición de acto administrativo de carácter ambiental de la resolución reclamada

Decimosexto. Que, la reclamante sostiene que la resolución reclamada tiene la naturaleza jurídica de acto administrativo de carácter ambiental en los términos del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, pues está asociada a normas de ordenamiento territorial.

Señala que el ordenamiento territorial constituye un instrumento que regula la adecuada distribución de los distintos usos de suelo, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.

Indica que ordenar el territorio constituye un proceso dinámico de planificación física, que se desarrolla a través de distintas fases de intervención, procurando, mediante instrumentos, solucionar la adaptación y adecuación del uso de suelo para la población.

Decimoséptimo. Que, se debe tener presente que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 dispone, en su inciso segundo, que:

“[...] se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos".

Decimooctavo. Que, de la disposición transcrita en el considerando precedente, se colige que este Tribunal es competente para conocer de las reclamaciones deducidas en contra de aquellas resoluciones que resuelvan un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, entendiéndose por tal toda decisión formal de un órgano de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con alguno de éstos. Asimismo, de lo previsto en el inciso segundo de la norma en comento dimana que, para estar en presencia de un acto administrativo de carácter ambiental, se requiere que:

- i) Haya sido emitido por cualquiera de los órganos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 18.575");
- ii) El órgano tenga competencia ambiental;
- iii) Constituya un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente vinculado con uno de estos.

Decimonoveno. Que, este Tribunal ha reconocido un sentido amplio del concepto "instrumentos de gestión ambiental", afirmando que ellos pueden ser diversos de los previstos en el Título II de la Ley N° 19.300. En efecto, ha sostenido que el hecho que:

"[...] no se encuentre mencionado formalmente en la Ley 19.300 no es óbice para ser considerado como tal [un instrumento de gestión ambiental] y obedece más bien a la época en que ella fue dictada. En este sentido, el Tribunal reconoce la existencia de instrumentos de gestión ambiental fuera de dicho cuerpo legal, tales como los programas de cumplimiento y los propios planes de reparación" (sentencias Roles N° 209-2019, de 7 de mayo de 2020, c. undécimo; N° 230-2020, acumuladas causas Roles N°s 284-2021 y 286-2021, de 10 de marzo de 2022, c. décimo;

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

y N° 237-2020, de 13 de mayo de 2021, c. séptimo y vigésimo primero).

Vigésimo. Que, en el mismo sentido, esta judicatura ha estimado que:

"[...] la competencia otorgada al Tribunal mediante este último [el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600] debe preferir una interpretación que produzca efectos a una que no lo haga. Es decir, el contencioso administrativo del artículo 17 N° 8 referido a actos administrativos de carácter ambiental, sólo podrá tener efecto pleno si se reconocen instrumentos de gestión ambiental que trasciendan la Ley N° 19.300, lo cual además se ajusta a un criterio de especialidad, siendo esta Judicatura una instancia creada para resolver controversias de naturaleza ambiental" (Rol N° 238-2020, sentencia interlocutoria de 19 de octubre de 2020, c. vigésimo cuarto).

Vigésimo primero. Que, para el caso concreto, y en cuanto al primer requisito de todo *"acto administrativo de carácter ambiental"*, esto es, que haya sido emitido por un órgano de la Administración del Estado contemplado en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, cabe recordar que la reclamante solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 396/2021, dictada por la Dirección Regional del SAG de la Región Metropolitana, acto que indudablemente emana de un órgano de la Administración del Estado de aquellos señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575. En efecto, dicha norma señala que:

*"La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y **los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa**, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley"*.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A su turno, el artículo 1° de la Ley N° 18.755, establece que:
“El Servicio Agrícola y Ganadero será un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura”.

De esta forma, la reclamada forma parte de la Administración del Estado, en los términos indicados por las normas citadas. Por lo anteriormente expuesto, a juicio de este Tribunal, se cumple el primer requisito de todo “acto administrativo de carácter ambiental” (destacado del tribunal).

Vigésimo segundo. Que, en cuanto al segundo requisito, esto es, que el órgano tenga competencia ambiental, cabe señalar que el SAG es un servicio público que, según el artículo 2° de la Ley N° 18.755:

*“[...] tendrá por objeto contribuir al desarrollo silvoagropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la **protección y conservación de los recursos naturales renovables** que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias”.*

En cumplimiento de dicho objetivo ejerce las funciones y atribuciones señaladas en el artículo 3° de dicho cuerpo legal, cuyo literal 1) dispone que le corresponde:

*“Promover las medidas tendientes a **asegurar la conservación de suelos y aguas** que eviten la erosión de éstos y mejoren su fertilidad y drenaje. Además, promoverá las iniciativas tendientes a la **conservación de las aguas** y al mejoramiento de la extracción, conducción y utilización del recurso, con fines agropecuarios. Asimismo, regulará y administrará la provisión de incentivos que faciliten la incorporación de **prácticas de conservación en el uso de suelos, aguas y vegetación**”*
 (destacados del Tribunal).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo tercero. Que, además, el SAG participa en la evaluación ambiental de proyectos o actividades, correspondiéndole el otorgamiento del permiso ambiental sectorial del artículo 160 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos), disposición que se remite a los incisos tercero y cuarto del artículo 55 de la LGUC.

Vigésimo cuarto. Que, de las normas expuestas precedentemente emana con claridad que el SAG ostenta facultades asociadas a la conservación de diversos componentes ambientales, en particular respecto del agua y suelo. Por consiguiente, y en virtud de lo expuesto, resulta prístino para este Tribunal que se cumple el segundo de los requisitos señalados, esto es, que el órgano tenga competencias en materia ambiental.

Vigésimo quinto. Que, respecto de la tercera exigencia, esto es, que el acto constituya un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente vinculado con uno de estos, cabe señalar que, el acto administrativo cuya invalidación solicitó la reclamante es la Resolución Exenta N° 396/2021, que informó de forma desfavorable el IFC respecto de la construcción de una planta de fabricación de tuberías de riego, al tenor de lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC. En lo que interesa, los incisos primero y cuarto de dicha norma establecen que:

"Artículo 55.- Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado”.

De lo expuesto, se colige que el IFC regulado en el artículo precedentemente transcrito constituye un acto administrativo regulado en la normativa urbanística, esto es, la LGUC.

Vigésimo sexto. Que, además, es menester considerar que, tanto la Resolución Exenta N° 396/2021 como la resolución reclamada, además de fundamentarse en el citado artículo 55 invocaron también el PRMS, instrumento de planificación territorial que, ciertamente, constituye normativa urbanística.

Vigésimo séptimo. Que, a juicio de este Tribunal, existen normas urbanísticas que presentan naturaleza ambiental, atendido que dicen relación, principalmente, con el suelo urbano o rural, el cual constituye uno de los componentes del medio ambiente, según la normativa del ramo (Ley N° 19.300 y Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental). En lo atinente al caso, debe tenerse en consideración la posibilidad que entrega el artículo 55 de la LGUC de visualizar aspectos ambientales desde la perspectiva de la gestión, así como la importancia del IFC respecto de territorios rurales, en relación con aspectos ecosistémicos no protegidos.

Vigésimo octavo. Que, en este sentido, la Corte Suprema afirma que:

“[...] el contenido de tales normas [urbanísticas] tiene un carácter ambiental implícito en la medida que el plan regulador comunal, al establecer el uso de suelo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en las distintas áreas de la comuna, lo que está haciendo es ordenar el crecimiento armónico de la ciudad o localidad” (sentencia Rol N° 104.693-2020, c. décimo séptimo).

Vigésimo noveno. Que, precisada la naturaleza ambiental del artículo 55 de la LGUC, cabe referirse a la naturaleza del PRMS, cuyo artículo 8.3.2.1 -referido a las “Áreas de Interés Agropecuario Exclusivo”- es citado en la resolución reclamada para justificar la legalidad del IFC desfavorable. A juicio de este Tribunal, si bien los instrumentos de planificación territorial no pueden considerarse íntegramente como instrumentos de gestión ambiental, pues algunas de sus disposiciones son solo urbanísticas, contienen normas que sí tienen tal carácter.

Trigésimo. Que, para determinar la existencia de una finalidad de protección y mejoramiento ambiental respecto de las “Áreas de Interés Silvoagropecuario”, resulta necesario analizar el contenido preceptivo de los artículos 8.3.2 (“Áreas de Interés Silvoagropecuario”) y 8.3.2.1 (“De interés Agropecuario Exclusivo”) del PRMS.

Del conjunto de ellos, es posible extraer algunas características de estas áreas tal como fueron planteadas por el planificador, a saber:

- a) se refieren a territorios que tienen una importancia para la economía regional en función de la aptitud de sus suelos;
- b) lo anterior, justifica un control y manejo más estricto, lo que se traduce en un régimen urbanístico agravado;
- c) en el caso de las “Áreas de Interés Agropecuario Exclusivo”, el suelo y capacidad de uso agrícola busca ser preservado;
- d) las “Áreas de Interés Silvoagropecuario” comprenden también áreas de recuperación del suelo, en las cuales se deberá desarrollar planes

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de recuperación y rehabilitación del suelo agrícola, para fines de uso agropecuario; y,

e) las áreas de "Interés Silvoagropecuario Mixto" permiten, además, ciertas actividades no agrícolas, pero sometidas a un régimen agravado.

Trigésimo primero. Que, de todo lo anterior, es posible deducir que, si bien estas áreas reconocen una finalidad de orden económico, su regulación en el PRMS va más allá de su consideración como recurso productivo. En efecto, dicho instrumento de planificación territorial tiene como uno de sus objetivos proteger estos suelos frente al crecimiento urbano, manteniendo su condición productiva. Esta aptitud productiva es eminentemente agrícola, como lo revela el concepto de "Área de Interés Agropecuario exclusivo" y se vincula directamente con la subsistencia humana. Adicionalmente, existe una vocación de recuperación de suelos agrícolas dañados o deteriorados, por lo que su finalidad no se limita a la conservación del componente suelo, sino que persigue mejorar lo existente. Todo lo anterior puede vincularse a la idea de desarrollo sustentable, en los términos del artículo 2°, literal g), de la Ley N° 19.300.

Trigésimo segundo. Que, de esta forma, a juicio de este Tribunal, la norma del PRMS invocada por la resolución reclamada, cumple un rol de mejoramiento y protección ambiental. Por lo anterior, dicho instrumento de planificación territorial debe ser entendido -en lo que se refiere a las "Áreas de Interés Agropecuario Exclusivo"- como un instrumento de gestión ambiental para los efectos del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600. Por consiguiente, la Resolución Exenta N° 396/2021 y la resolución reclamada, se encuentran asociadas a una zonificación del PRMS que constituye un instrumento de gestión ambiental. De esta forma, se cumple el tercer elemento del "acto administrativo de carácter ambiental", exigido por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 para determinar la competencia de este Tribunal.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo tercero. Que, de todo lo razonado en este acápite, la resolución reclamada es un "acto administrativo de carácter ambiental" -ya que el IFC está asociado al PRMS, cuyo artículo 8.3.2.1 constituye un instrumento de gestión ambiental-, en los términos del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, razón por la cual se cumple el presupuesto que dicha disposición legal establece para reclamar en esta sede, por lo que el Segundo Tribunal Ambiental es competente para conocer la presente reclamación.

II. Controversia 1: Agotamiento previo de la vía administrativa como presupuesto para recurrir ante el Tribunal Ambiental

Trigésimo cuarto. Que, respecto de la eventual necesidad de agotamiento previo de la vía administrativa como presupuesto para recurrir ante el Tribunal, cabe señalar que ni la LGUC ni su Ordenanza (en adelante, "OGUC") regulan el procedimiento para las solicitudes de IFC, efectuadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55, sino que se trata de una materia recogida por la Circular N° 296/2019, del SAG, con una finalidad ordenadora del procedimiento aplicable a las solicitudes de informe de factibilidad. Atendido el carácter no normativo de dicha circular, aplica, plenamente, el procedimiento y el régimen recursivo de Ley N° 19.880 y, en lo que resulte meramente ordenador y no altere lo preceptuado por dicho cuerpo legal, la referida circular. En efecto, se trata de una aplicación directa de la Ley N° 19.880, y no supletoria, pues la supletoriedad de dicho cuerpo legal, conforme a lo dispuesto en su artículo 1°, inciso tercero, opera solo respecto de procedimientos establecidos por una ley.

Trigésimo quinto. Que, el artículo 59 de la Ley N° 19.880 consagra los recursos de reposición y apelación subsidiaria, en los siguientes términos:

"Artículo 59. Procedencia. El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico.

Trigésimo sexto. Que, por su parte, los recursos administrativos contemplados en la Ley N° 19.880 no están concebidos como requisito de procesabilidad para optar a la vía jurisdiccional. En efecto, el artículo 54 de la Ley N° 19.880 establece que:

“Artículo 54. Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.

Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo. Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión”.

Trigésimo séptimo. Que, el artículo citado otorga a los interesados un derecho de opción para decidir si impugnar un acto administrativo ante la autoridad administrativa o bien ante los tribunales de justicia, sin que se establezca como requisito agotar previamente la vía administrativa para impugnar judicialmente un acto. Sin embargo, habiendo optado por la vía administrativa, a través de los recursos que franquea la ley, no podrá ejercer las acciones judiciales hasta que dicho reclamo sea resuelto por la Administración. Ahora bien, si el particular opta directamente por impugnar judicialmente el acto, sin intentar previamente los recursos administrativos, la Administración queda impedida de conocer de una impugnación administrativa del mismo acto, pues opera

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

una especie de preclusión, cuyo fundamento es la judicialización del conflicto.

Trigésimo octavo. Que, sin embargo, en este caso CIMEPLAS escogió una vía distinta a las señaladas en el artículo 54 de la Ley N° 19.880, pero igualmente legítima, pues en vez de reponer o de recurrir judicialmente en forma directa en contra de la resolución que emitió un IFC desfavorable, solicitó su invalidación. Al respecto, este Tribunal hace presente que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 no exige la interposición previa de los recursos de reposición y jerárquico para solicitar la invalidación, por lo que la actuación de CIMEPLAS se ajustó a Derecho.

Trigésimo noveno. Que, sin perjuicio de lo señalado, cabe hacer presente que en esta materia la Circular N° 296/2019 de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 19.880, en su numeral 5 ("RECURSOS"), señala que:

*"El interesado **podrá** interponer en contra de la resolución exenta del SAG, todos los recursos administrativos que contempla la Ley N° 19.880. De ese modo, **podrá** deducir en (sic) el recurso de reposición contra la decisión del Director Regional del SAG y, en subsidio, pero conjuntamente con éste, un recurso jerárquico, dentro del plazo de 5 días hábiles, contados desde su notificación, según lo dispuesto en el artículo 59 de la anotada ley" (destacados del Tribunal).*

Así, queda claro que es facultativo ("podrá"), y no obligatorio, para el interesado interponer los recursos que contempla la Ley N° 19.880.

Cuadragésimo. Que, de todo lo razonado en este acápite, este Tribunal concluye que, en virtud del ordenamiento recursivo del artículo 54 de la Ley N° 19.880, CIMEPLAS no se encontraba obligada a agotar la vía administrativa mediante la interposición de los recursos de reposición y jerárquico en subsidio, en contra de la Resolución Exenta N° 396/2021, y

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

tampoco estaba obligada a reclamar directamente en contra de ella. En cambio, la reclamante, al solicitar la invalidación de dicha resolución, cumplió con el presupuesto de procesabilidad establecido en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, de manera que su proceder no merece reproche alguno.

III. Controversia 2: Cuestionamiento a la naturaleza de acto administrativo terminal del Informe de Factibilidad de Construcción, como un acto administrativo terminal

Cuadragésimo primero. Que, la reclamante sostiene que la Resolución Exenta N° 396/2021 constituye un acto administrativo terminal contra el cual proceden todos los recursos contemplados en la Ley N° 19.880. Precisa que se trata de un acto terminal que incide en el pronunciamiento de otro órgano del Estado, la DOM.

Cuadragésimo segundo. Que, al respecto, se debe tener presente, en primer lugar, que el artículo 18, inciso primero, de la Ley N° 19.880 señala que: *"El procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*.

Cuadragésimo tercero. Que, sobre el particular, la doctrina afirma que: *"[...] según su función en el procedimiento administrativo actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública"* ((BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, pp. 142-143).). Asimismo, se señala que:

Cuadragésimo cuarto. Que, en segundo término, hay que tener presente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

LGUC, el IFC es un instrumento que habilita la subdivisión, urbanización y/o construcción fuera de los límites urbanos en un suelo agrícola, en circunstancias que lo normal no sería realizar tales intervenciones en esa área. De esta forma, el IFC constituye un permiso que tiene un carácter excepcional, que se exige expresamente como requisito habilitante para este tipo de intervenciones, lo que justifica la intervención del SAG mediante la elaboración de un IFC que se debe obtener previo a la realización de la actividad.

Cuadragésimo quinto. Que, desde la racionalidad del sistema, se advierte que la construcción en un predio rural con aptitudes para la agricultura constituye un punto de confluencia entre la regulación urbanística, rural y sectorial agrícola. Por ello, como se trata de una materia multidisciplinaria, es necesaria la intervención de los órganos que participan emitiendo pronunciamientos (Seremi de Vivienda y Urbanismo y SAG) y otorgando el permiso (DOM).

Cuadragésimo sexto. Que, cada uno de los referidos órganos enfatiza un aspecto particular de la habilitación final para la construcción en suelo agrícola, lo que justifica su intervención.

De esta forma, mientras la Seremi de Vivienda y Urbanismo y la DOM se preocupan por el desarrollo de los polos urbanos y la seguridad/regularidad constructiva, al SAG le corresponde analizar la calidad del suelo y su vocación agropecuaria, bajo parámetros técnicos que le permite calificar de qué tipo de suelo se trata según su aptitud y prioridad para fines agrícolas. Atendido lo anterior, el análisis de la Seremi de Vivienda y Urbanismo y la DOM, referido al desarrollo urbano/rural no coincide necesariamente con lo que estudia técnicamente el SAG, motivo por el que su informe favorable pasa a ser vinculante. En efecto, se trata del órgano que pondera la aptitud de ciertos predios para la producción alimentaria y el desarrollo de las funciones ecológicas de los suelos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo séptimo. Que, asimismo, cabe tener presente que este informe no se emite en un procedimiento ya iniciado y administrado ante otra autoridad, como ocurre con los informes de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental (OAECAs) -incluyendo al mismo SAG- en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por el contrario, el informe del SAG que requiere el artículo 55 de la LGUC se tramita y obtiene directamente ante esa misma autoridad. Así, no es la DOM quien solicita el informe al SAG para resolver de mejor modo según sus facultades y competencias urbanísticas; sino que es directamente el SAG quien realiza inspecciones y otras actividades para emitir el informe, ante el requerimiento directo del solicitante, de manera que ambos procedimientos son autónomos entre sí.

Cuadragésimo octavo. Que, reafirma el razonamiento anterior, la prevención efectuada en la sentencia dictada por la Corte Suprema el 19 de mayo de 2020, en causa Rol N° 27.592-2020, en que se señala que:

"[...] el informe desfavorable del Servicio Agrícola y Ganadero es un acto terminal dentro del procedimiento regulado en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, pues, por un lado, con él se agota la participación técnica del organismo recurrido, mientras que, por otro, tal dictamen determina el necesario rechazo administrativo de la pretensión del actor".

Cuadragésimo noveno. Que, atendido lo razonado, a juicio de este Tribunal, el IFC es un acto terminal del procedimiento administrativo autónomo tramitado ante el SAG, procedimiento que es distinto y no forma parte de aquel que se tramita ante la DOM en caso de que el pronunciamiento del SAG haya sido favorable.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

IV. Controversia 3: Cuestionamiento al carácter vinculante del Informe de Factibilidad de Construcción

Quincuagésimo. Que, la reclamante afirma que el IFC favorable es un presupuesto o requisito para que la DOM otorgue la autorización respectiva, ya que sin él no sería posible. De esta forma, el informe tendría un carácter vinculante para dicho órgano.

Quincuagésimo primero. Que, el artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC dispone que las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del SAG que correspondan.

Quincuagésimo segundo. Que, para la interpretación de dicho precepto legal, cabe tener presente que el artículo 19 del Código Civil establece que: *"Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu"*. De esta forma, conforme al tenor literal de las expresiones empleadas en el artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC, se aprecia que el IFC que emite el SAG se configuró bajo un carácter vinculante y obligatorio, toda vez que el legislador empleó la voz "requerir" ("las actividades fuera de los límites urbanos requerirán..."), que es definida por la Real Academia Española en su tercera acepción como "necesitar", esto es, los titulares estarán en la necesidad de tramitar este informe ante el SAG, sin lo cual no podrán realizar la actividad propuesta.

Quincuagésimo tercero. Que, más aún, la ley calificó especialmente el resultado del informe que habilita a intervenir en el área rural. Así, no solo estableció que el SAG emitiera su pronunciamiento, sino que requirió un "informe favorable" para la realización de la actividad solicitada. Con

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ello, las palabras "requerir" y "favorable" dejan ver el carácter obligatorio y vinculante del IFC.

Quincuagésimo cuarto. Que, por su parte, el artículo 2.1.19 de la OGUC establece, como requisito para la aprobación de la solicitud de autorización de construcción, por parte de la DOM, los informes favorables, tanto de la Seremi de Vivienda y Urbanismo como del SAG. En efecto, la referida disposición, en lo pertinente, señala:

*4. Para las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, que no contemplen procesos de subdivisión, se solicitará la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, **previo informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y del Servicio Agrícola y Ganadero.***

*La solicitud ante el Director de Obras Municipales se tramitará conforme al procedimiento general que contempla esta Ordenanza, acompañando los antecedentes que señalan los artículos 5.1.5. ó 5.1.6. según se trate de anteproyecto o proyecto, respectivamente. **Dicha Autoridad lo concederá si cuenta con los informes favorables respectivos antes aludidos** y previa verificación del cumplimiento de las normas generales de edificación que contempla esta Ordenanza, sin perjuicio del pago de los derechos municipales que procedan (destacados del Tribunal).*

Quincuagésimo quinto. Que, a su vez, la doctrina sostiene que:

*"[...] según reza la disposición, la autorización la debe otorgar la Dirección de Obras Municipales, para lo cual se requiere informe favorable tanto de la Seremi-MINVU como del SAG; por tanto. Ambos informes son vinculantes" (PRECHT RORRIS, Alejandra, et al. *El Ordenamiento Territorial en Chile*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2017. p. 50).*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo sexto. Que, atendido lo razonado en los considerandos precedentes, este Tribunal concluye que el IFC que emite el SAG al tenor del artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC tiene un carácter vinculante para la obtención del permiso ante la DOM.

V. Controversia 4: Potencial incumplimiento de la debida motivación de la resolución reclamada

Quincuagésimo séptimo. Que, la reclamante alega que la Resolución Exenta N° 396/2021 incumple requisitos de validez y de legalidad, además de no encontrarse fundamentada, vulnerando -de esta forma- la obligación de motivación de los actos administrativos prevista en los artículos 11 y 41, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880, pues resulta imposible conocer las razones o criterios que se tuvieron en cuenta para no emitir un IFC favorable.

Asimismo, refiere que la Resolución Exenta N° 396/2021 efectúa menciones genéricas al artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC; al PRMS; a la Pauta de Suelos 2011 (rectificada), del SAG; a dictámenes de la Contraloría General de la República; y a calificaciones emitidas al amparo de la referida pauta. Advierte que un IFC no puede quedar condicionado o supeditado a una guía, como es la mencionada pauta, la cual, a lo más, solo constituye un criterio que el SAG se autoimpone.

Además, sostiene que, de acuerdo con el artículo 55 de la LGUC, las construcciones que se efectúen en zonas rurales están siempre admitidas, en la medida que cuenten con las autorizaciones del inciso final de dicho artículo, el cual se aplica cuando se va a construir en terrenos que están fuera del área urbana, y que no cuentan con condiciones de uso de suelo, por lo cual se requieren informes favorables de la Seremi de Vivienda y Urbanismo y del SAG, en su caso, previos al otorgamiento del permiso de la DOM.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

CIMEPLAS hace presente que las normas de ordenamiento territorial pretenden evitar el otorgamiento de destinos urbanos a predios rústicos, para impedir el crecimiento inorgánico de las ciudades al margen de ellos, pero que en lo absoluto dichas normas constituyen un obstáculo para la realización de actividades distintas a las agrícolas en las condiciones que las leyes exigen.

Alega que la Resolución Exenta N° 396/2021 yerra al considerar a los terrenos situados fuera de los límites urbanos como destinados solo a los usos de suelo fijados por el PRMS, lo que, a su juicio, es improcedente, pues implica negar arbitrariamente su derecho a obtener el cambio de uso de suelo que requiere. En tal sentido, afirma que el IFC desfavorable equivale a prohibir o limitar el suelo al destino únicamente rústico con vocación exclusiva agropecuaria, en circunstancias que la legislación no prohíbe que se pueda dar o conferir un solo uso, pues la ley establece las excepciones para cambiar a un uso distinto.

Asimismo, señala que existe un tratamiento diferenciado de las construcciones para la explotación agrícola de un inmueble y que resultan compatibles con el uso de suelo permitido, de aquellas de tipo industrial que son incompatibles con dicho uso. En efecto, precisa que hay dos grandes situaciones generales: construcciones para la actividad agrícola concordante con el uso de suelo y construcciones no concordantes con dicho uso, pero que el artículo 55 de la LGUC autoriza. Señala que mientras el inciso primero del referido artículo establece una prohibición, a continuación, la norma regula las circunstancias, motivos o situaciones de excepción, sujetándolas a diversas limitaciones o restricciones.

CIMEPLAS afirma también que tanto el artículo 55 de la LGUC como el PRMS tienen por finalidad materializar una misma política pública, pero que se trata de instrumentos orientados hacia ámbitos distintos. En efecto, plantea que la diferencia entre ambos radica en su ámbito de aplicación, pues el artículo 55 de la LGUC es un instrumento de incidencia territorial,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mientras que el PRMS es un instrumento de planificación territorial. Agrega que no es posible conjugar el artículo 55 de la LGUC con el PRMS del modo planteado por la resolución recurrida.

La actora refiere que el año 2009 se modificó el artículo 2.1.7 de la OGUC, en el sentido que la finalidad de la planificación intercomunal o una de sus funciones en el área rural es, entre otras, establecer los usos de suelo para efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC.

Además, agrega que debe considerarse que a esa fecha la Región Metropolitana ya contaba con el PRMS, pues había sido elaborado con anterioridad a las categorías de uso de suelo de la OGUC y, en consecuencia, previas a la dictación de la norma, fijándose condiciones para la construcción que no son propiamente usos de suelo.

También afirma que, el PRMS tenía regulado de manera preliminar al artículo 2.1.7 de la OGUC la totalidad del territorio regional, determinando que en el ámbito no urbano existe un área de interés silvoagropecuario exclusivo y una de interés silvoagropecuario mixto. Indica que, en la primera, el instrumento de planificación señala que el destino, fundamentalmente, es agroindustrial para el procesamiento de productos frescos.

La reclamante expone que la Contraloría General de la República, a partir del año 2011, ha interpretado reiteradamente que, en el área rural de la Región Metropolitana, la aplicación del artículo 55 de la LGUC se debe supeditar al PRMS y a los usos que dicho instrumento establece. Señala que esta errada interpretación, que han aplicado los órganos del Estado pertinentes, les impide otorgar autorizaciones de construcción para áreas rurales que han pasado a quedar reguladas por el artículo 55 de la LGUC y, en definitiva, no pueden contradecir las categorías de uso de suelo establecidas en el PRMS.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

CIMEPLAS, además señala que se debe tener presente que las normas de ordenamiento territorial no tienen carácter normativo sino meramente indicativo y sujetas a la discrecionalidad de la autoridad.

En síntesis, la reclamante alega que no existe en nuestra legislación una norma que señale categóricamente cuál es el uso que puede darse a los predios rústicos, o que disponga que dichos predios solo pueden destinarse a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, ni menos que privilegie ciertas actividades o prohíba otras en función de las clases de suelo.

Quincuagésimo octavo. Que, a fin de resolver la alegación se debe tener presente que el artículo 55 de la LGUC, en su inciso primero, establece, como regla general, la prohibición de abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones, fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores. El mismo inciso establece como excepción, las construcciones que fueran necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario y sus trabajadores, y la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

Quincuagésimo noveno. Que, por su parte, el inciso cuarto se refiere a construcciones fuera de los límites urbanos, que no se encuentran exceptuadas de la prohibición establecida en el inciso primero, sino sometidas a un régimen de autorización. En efecto, dicho inciso establece que, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la DOM, del informe favorable de la Seremi de Vivienda y Urbanismo y del SAG. El procedimiento ante el SAG -que antes se denominaba "cambio de uso de suelo"- está regulado en el artículo 46 de la Ley N° 18.755, en los siguientes términos:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

“Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 del decreto supremo N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se requerirá informe previo del Servicio. Dicho informe deberá ser fundado y público, y expedido por el Servicio dentro del plazo de 30 días, contados desde que haya sido requerido. Asimismo, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente”.

Sexagésimo. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 396/2021, al emitir un IFC desfavorable, invocó la normativa que regula el uso de suelo, a saber, el artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC y el PRMS. Además, constata que, de acuerdo con lo indicado en el Certificado de Informaciones Previas, el predio de la reclamante se emplaza en un “Área de Interés Agropecuario Exclusivo” conforme a dicho instrumento de planificación territorial (en adelante, “IPT”).

Sexagésimo primero. Que, el artículo 8.3.2.1 del PRMS, describe las “Áreas de Interés Agropecuario Exclusivo” en los siguientes términos:

“Corresponden a aquellas áreas con uso agropecuario, cuyo suelo y capacidad de uso agrícola debe ser preservado. En estas áreas, en conjunto con las actividades agropecuarias, se podrá autorizar la instalación de agroindustrias que procesen productos frescos, previo informe favorable de los organismos, instituciones y servicios que corresponda”.

Sexagésimo segundo. Que, a fin de determinar si procedía que el SAG invocara disposiciones del PRMS a efectos de resolver la solicitud de IFC presentada por CIMEPLAS, es necesario analizar la naturaleza de dicho IPT. Al respecto, cabe destacar que un Plan Regulador Metropolitano (PRM) constituye un instrumento de planificación territorial de nivel intercomunal. En efecto, la planificación o el ordenamiento territorial intercomunal se materializa a través del Plan Regulador Intercomunal (PRI) y del PRM. Al respecto, el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

artículo 34° de la LGUC establece, en sus tres primeros incisos, que:

“Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana./Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación./La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes”.

Sexagésimo tercero. Que, por su parte, el artículo 2.1.7 de la OGUC precisa, en sus dos primeros incisos, el objeto de regulación de la planificación urbana intercomunal, a saber:

“Artículo 2.1.7. La Planificación Urbana Intercomunal regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal.

Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación”.

A continuación, el inciso tercero se refiere al ámbito propio de acción de este nivel de planificación territorial en el área rural, a saber:

“[...] 3. En el área rural:

- i) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de esta Ordenanza.*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

- ii) *El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural de conformidad al artículo 2.1.18. de esta Ordenanza, cuando corresponda.*
- iii) *La definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.*
- iv) **Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones** (destacado del Tribunal).

Sexagésimo cuarto. Que, a su vez, el artículo 2.1.19 de la OGUC prescribe, respecto del inciso cuarto del artículo 55 de la LGUC, que:

*“La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo **verificará que las construcciones cumplen con las disposiciones pertinentes del respectivo Instrumento de Planificación Territorial [...]**”*
(destacado del Tribunal).

Sexagésimo quinto. Que, en el mismo sentido, la Circular 296/2019, del SAG, en su Anexo 1° (“Otros criterios complementarios a la visión técnica a considerar en la emisión del IFC”, numeral 4 (“Instrumentos de Planificación Territorial”), dispone que:

*“En aquellas áreas o regiones en donde el uso del suelo esté regulado por un Instrumento de Planificación Territorial, sea un Plan Regulador Metropolitano, un Plan Intercomunal, un Plan Regulador Comunal u otro vigente, el pronunciamiento del IFC **deberá tener presente los usos que se permiten en las diferentes zonas del instrumento de planificación territorial (IPT), incluyendo las áreas de protección y de uso exclusivo**”* (destacado del Tribunal).

De todas formas, la Circular hace presente que:

“[...] es facultad del MINVU interpretar los instrumentos de planificación territorial, siendo para el SAG sólo un

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

antecedente para considerar conforme el dictamen N° 71465 de Contraloría".

Sexagésimo sexto. Que, por su parte, la doctrina explica que "el PRI y el PRM establecen normas para la ocupación del suelo tanto en áreas urbanas como rurales" (PRECHT RORRIS, Alejandra, et al. Op. Cit, p. 33) y que:

"[...] se trata de un IOT [instrumento de ordenamiento territorial] **normativo** -esto es, un **instrumento cuyas disposiciones son vinculantes** para los agentes privados y públicos que deseen emplazar una obra o proyecto en el área regulada por el mismo-" (Ibíd., p. 36). En el mismo sentido, se afirma que "el principal efecto de estos IOT es establecer la zonificación del área regulada, definiendo los distintos usos permitidos y/o prohibidos; además **sus disposiciones son obligatorias** para el emplazamiento de cualquier obra" (Ibíd., p. 37, destacados del Tribunal).

Sexagésimo séptimo. Que, además, la doctrina destaca la importancia del PRI y del PRM, señalando que ésta radica en el hecho que:

"dado que **son los únicos IOT estrictos que tienen atribuciones en las áreas rurales**, sus mandatos son muy importantes para la realización de todo tipo de obras propias de estos espacios, tales como instalaciones industriales, obras de infraestructura sanitaria y de transportes, algunas obras de infraestructura energética, y proyectos residenciales o turísticos" (Ibíd., p. 37, destacado del Tribunal).

Sexagésimo octavo. Que, asimismo, la doctrina asocia las disposiciones del PRI/PRM a las autorizaciones contempladas en el artículo 55 de la LGUC, señalando estas se requieren para toda el área rural, tanto las reguladas por dichos instrumentos como las que no lo están, pero que "los antecedentes a considerar para el otorgamiento de este permiso en uno u otro caso son diversos", puesto que:

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

“en el área rural de un PRI/PRM la autoridad está facultada para establecer usos de suelo, tal como se encuentra establecido en el 2.1.7 de la OGUC; mientras que en el área rural que no cuenta con un plan regulador aquello no es posible”. Atendido lo anterior, la “[...] regulación del uso de suelo en área rural dentro de un IPT **no permite otorgar cambio de uso de suelo para una actividad que no sea compatible con la zonificación**” (Ibíd., p. 51, destacados del Tribunal).

Sexagésimo noveno. Que, por su parte, la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 37.731, de 21 de agosto de 2007, señaló, entre otros aspectos, que:

- a) El artículo 55 de la LGUC debe interpretarse en armonía con las disposiciones del PRM;
- b) El PRM tiene un carácter normativo;
- c) El referido artículo 55 establece un procedimiento de autorización que no es incompatible con el establecimiento de reglas de zonificación en el PRM;
- d) En el caso de zonas rurales sujetas a planificación territorial, deben considerarse los usos de suelo del respectivo instrumento; y
- e) Aplicar el artículo 55 prescindiendo de la planificación territorial, constituye una ilegalidad.

En efecto, señala el dictamen (destacado del Tribunal):

*“[...] la aplicación del citado artículo 55 **no puede implicar el desconocimiento de las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano,** las que, por su parte, tienen también su origen en una norma expresa de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como es el artículo 34 de la misma.*

*[...] De lo expuesto, puede advertirse que la misma ley que, a través de su artículo 55, regula el otorgamiento de autorizaciones de instalación de determinadas construcciones fuera de los límites urbanos, determina, mediante su artículo 34, la existencia de una **potestad***

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

planificadora en dichas zonas, ejercida en la especie a través del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

*Así, la normativa legal precitada, que concurre respecto del problema en examen, **deberá interpretarse de manera armónica**, pues lo contrario implicaría desconocer el estatuto rural de esta zona o bien, las facultades del planificador metropolitano sobre la misma, vulnerando en ambos casos las normas legales respectivas.*

*En este orden de ideas, resulta necesario precisar que [...] como puede advertirse en particular del tenor literal de los incisos tercero y cuarto del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, éste no contiene una autorización genérica o zonificación general para el establecimiento de construcciones fuera del límite urbano, sino que **se limita a establecer un procedimiento para la autorización** de dichas instalaciones en el sector mencionado, **procedimiento que no resulta incompatible con el establecimiento de reglas de zonificación por parte del planificador metropolitano.***

En el mismo sentido indicado, el inciso tercero del artículo 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, [...] precisa, en lo que interesa al asunto en examen, que en el informe que en dicho procedimiento debe expedir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo -autoridad regional de carácter sectorial-, ésta "verificará que las construcciones cumplen con las disposiciones pertinentes del respectivo Instrumento de Planificación Territorial".

*Lo anterior confirma que el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su reglamentación establecen un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular respecto de las construcciones en el área rural, el cual, tratándose de áreas rurales afectas a planificación territorial, **supone la***

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

consideración de los usos de suelo que el respectivo instrumento contemple.

[...] *En estas condiciones, forzoso es concluir que **las reglas de zonificación que resultan aplicables a las áreas rurales que han sido objeto de planificación intercomunal** -que no se contienen ni en el artículo 55 de la Ley General, ni en el artículo 2.1.19 de la Ordenanza-, **deben encontrarse en el instrumento que la preceptiva mencionada ha previsto al efecto**, y que en la especie corresponde al **Plan Regulador Metropolitano de Santiago.***

[...] *la interpretación contraria, en el sentido de que la aplicación del artículo 55 podría prescindir de la planificación, **implicaría la vulneración del artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del artículo 2.1.7 de su Ordenanza**, que lo reglamenta, y privaría de efectos reales a la planificación intercomunal que se ha previsto respecto de diversas zonas rurales de las principales ciudades del país”.*

Septuagésimo. Que, el mismo órgano, en el Dictamen N° 71.465, de 24 de diciembre de 2009, aplicó lo señalado en el dictamen antes citado, en el sentido que el procedimiento contemplado en el artículo 55 de la LGUC supone la consideración de los usos de suelo establecidos en el respectivo instrumento de planificación territorial:

*“En ese contexto, corresponde considerar que, como se manifestó en el dictamen N° 37.731, de 2007, de esta Entidad Fiscalizadora, el citado artículo 55 establece un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular respecto de las construcciones en el área rural, el cual, tratándose de áreas rurales afectas a planificación territorial -como ocurre en la especie-, **supone la consideración de los usos de suelo que el respectivo instrumento contemple”** (destacado del Tribunal).*

Septuagésimo primero. Que, de todo lo señalado, queda de manifiesto que, para efectos de la autorización para construir

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en sectores rurales, contemplada en el artículo 55, inciso cuarto, de la LGUC, no es facultativo, sino obligatorio tener en consideración la zonificación establecida en el IPT respectivo. Por consiguiente, a juicio de este Tribunal, el SAG procedió conforme a Derecho al invocar -en las Resoluciones Exentas N°s 396/2021 y 2477/2021- lo dispuesto en el PRMS, conforme al cual el predio respecto del cual CIMEPLAS solicitó el IFC, se ubica en un "Área de Interés Agropecuario Exclusivo", *"cuyo suelo y capacidad de uso agrícola debe ser preservado"*.

Septuagésimo segundo. Que, a fin de determinar la calidad y capacidad de uso del suelo, y en cumplimiento de lo señalado en la Circular 296/2019, el SAG efectuó un análisis técnico -contenido en el Oficio Ordinario N° 64, de 11 de enero de 2021- conforme a la Pauta de Suelos, cuyos antecedentes fueron incorporados en detalle en la Resolución Exenta N° 396/2021 y, en sus aspectos principales, en la resolución reclamada.

Septuagésimo tercero. Que, sobre el particular, cabe tener presente que la Circular 296/2021, en su numeral 4.2, contempla como "Paso 2" del procedimiento para pronunciarse sobre el IFC, el informe técnico del SAG. Ahí se señala que el objetivo de dicho informe es:

"[...] determinar la clase de capacidad de uso de suelos y otras características del entorno en que se pretende emplazar el proyecto, para mejor resolver la factibilidad de construir una obra ajena a la agricultura en un área rural".

"Este informe contendrá los antecedentes de la inspección en terreno incluidos los relativos al análisis de calicatas, así como también según corresponda, del análisis de la información geográfica, de referencias técnicas bibliográficas complementarias o de cualquier otro antecedente adicional que se requiera".

La circular agrega que:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

"[...] Este informe deberá considerar como suelos de alta prioridad agrícola los clasificados en las clases de capacidad de uso I, II y III; y eventualmente IV y VI en aquellas regiones o áreas en donde tales categorías sean prioritarias. La prioridad agrícola de los suelos atiende a las mejores propiedades y aptitudes para la producción alimentaria y el desarrollo de funciones ecológicas de los suelos, de por sí, escasos".

Septuagésimo cuarto. Que, en su numeral 4.2.1, la Circular determina el contenido del informe técnico, mencionando, al efecto, los siguientes aspectos: antecedentes generales del propietario y del predio; antecedentes generales del proyecto; objetivo del proyecto; descripción y antecedentes técnicos del suelo, lo que deberá incluir la descripción de las características del sitio y del perfil de suelo en base a calicatas, la especificación de cada uno de los criterios señalados en la Pauta de Suelos, la capacidad de uso de suelo; el uso actual del suelo; las actividades y desarrollo agropecuario del entorno; la existencia de inversiones en infraestructura silvoagropecuaria; el grado de artificialización del entorno o deterioro del suelo; y la vocación agropecuaria restringida del suelo y su entorno, entre otros aspectos.

Septuagésimo quinto. Que, además, la circular en comento señala que la resolución que se pronuncia sobre el IFC:

"[...] deberá contener los antecedentes aportados por el Informe Técnico y los motivos de la decisión, expresando las razones de hecho y de derecho que se hayan tenido en consideración para informar de uno u otro modo".

Septuagésimo sexto. Que, a su vez, es menester tener presente la Pauta de Suelos, aprobada mediante Resolución Exenta N° 3365/2016, de 23 de junio de 2016, del Director Nacional del SAG, que constituye un documento técnico cuyo objetivo es:

"[...] uniformar los criterios de clasificación de capacidad de uso de los suelos".

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En dicho sentido, la Pauta indica que:

"[...] se encuentra implícito considerar el suelo como un cuerpo natural dinámico que evoluciona y que se encuentra en equilibrio con el sistema ecológico al cual pertenece. El suelo cambia continuamente desde el punto de vista físico, químico y biológico, con modificaciones que pueden ser de magnitud variable que, si exceden los límites de resiliencia del mismo, se pueden provocar alteraciones en el sistema al que pertenecen que afectarán su equilibrio y producirán un incremento en la fragilidad del suelo".

Además, la Pauta caracteriza el concepto capacidad de uso de suelo en los siguientes términos:

"La Capacidad de Uso de Suelos, en su concepto más amplio representa la habilidad de los suelos para ejecutar funciones (intrínsecas o extrínsecas) en la magnitud que le son propias, lo que deriva del conjunto de propiedades físicas, químicas y biológicas que poseen, que les permite funcionar como un sistema abierto viviente, dentro de los límites del ecosistema al que pertenecen y del uso dado y, sostener la producción biológica y la vida de los organismos que de él se sustentan".

Septuagésimo séptimo. Que, la misma Pauta de Suelos, en su numeral 4.1 describe las Clases de Capacidad Uso de Suelos a través de una Tabla ("Tabla 16. Clases de Capacidad de Uso") que explica las distintas clases y señala sus atributos críticos. Así, los suelos de Clase II son descritos como aquellos que:

"Presentan ligeras limitaciones que pueden afectar el desarrollo de los cultivos, por lo que podría requerir algunas prácticas de conservación. Las restricciones más frecuentes son: pendientes hasta 5%, profundidad no inferior a 70 cm o drenaje moderado".

Por su parte, se señalan los siguientes atributos críticos de los suelos Clase II:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

"Suelos suavemente inclinados o ligeramente ondulados; Moderadamente profundos; Texturas medias, que pueden variar a extremos más arcillosos o arenosos que la clase anterior; Drenaje moderado; Ligeramente pedregosos en el perfil; y Ligera erosión".

Septuagésimo octavo. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 396/2021 analiza el potencial productivo del suelo del predio respecto del cual se solicitó IFC. En tal sentido, se refiere a la clase de Capacidad de Uso, determinada con calicata, señalando que:

*"La determinación de la Clase de Capacidad de Uso de Suelo **11S8** (humedad aprovechable), se realizó a través de la descripción de calicata de acuerdo a lo establecido en las variables y criterios descritos en la Pauta de Suelos 2011 (rectificada) del Servicio Agrícola y Ganadero" (destacado en el original).*

A continuación, la resolución analiza dicha Capacidad de Uso, según las características observadas en terreno, describiendo los criterios de aproximación (profundidad, pendiente, pedregosidad superficial y drenaje), de definición (textura, agua aprovechable, pedregosidad sub-superficial, erosión, período libre de heladas y vientos), y los criterios especiales (inundaciones, salinidad, sodicidad y alcalinidad).

Septuagésimo noveno. Que, además, la resolución exhibe la siguiente información, relativa a las "Características Físicas y Morfológicas del perfil por estratas" (Figura 3) y "Resumen de resultados obtenidos a partir de la aplicación de la Pauta de Suelos 2011 datos de las calicatas evaluadas y antecedentes complementarios disponibles" (Figura 4):

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura 3: Características Físicas y Morfológicas del perfil por estratas

Características Física (Descripción en cm)	
0-37	Pardo Oscuro (10 YR 2/2) en húmedo; Franco limoso ; poco plástico y poco adhesivo; bloques sub-angulares, medios firmes y moderados; sin raíces ; límite lineal difuso. Pedregosidad subsuperficial <5% gravas
37-70	Pardo Oscuro (10 YR 3/4) en húmedo; Franco Arcillo arenosa ; plástico y poco adhesivo; bloques sub-angulares, medios firmes y moderados; sin raíces ; límite lineal claro. Pedregosidad <5% gravas
70-100	Pardo Oscuro (10 YR 4/3) en húmedo; Arcilloso arenoso ; plástico y adhesivo; bloques sub-angulares, medios firmes y moderados; raíces finas escasas ; límite lineal claro. Pedregosidad <5% Presencia de moteados.

Fuente: Resolución Exenta N° 396/2021, Director Regional (s) SAG, Región Metropolitana. Expediente Judicial Foja 236.

Figura 4: Resumen de resultados obtenidos a partir de la aplicación de la Pauta de Suelos 2011 datos de las calicatas evaluadas y antecedentes complementarios disponibles

Calicat. N°	Criterios de Aproximación						Criterios de Definición					Clase de Capacidad de Uso
	Profundidad (cm)	Pendiente simple %	Pedregosidad Superficial (%)		Drenaje	Textura	Agua Aprovechable (cm c.a)	Pedregosidad Subsuperficial (%)	Erosion	Clima		
			Gravas	Piedras						Días libres de Heladas	Vientos	
1	>100	<1	<5	<5	WS	fr	15.98	<5%	No Aparente	>150	V2	III-B

5. Uso Actual del predio:

En el predio actualmente se encuentra construido 3 galpones para producción de aves ponedoras y una bodega las que serán utilizadas para la implementación de la planta de fabricación de tuberías de riego

5.1 Actividad y desarrollo agropecuario del entorno en el predio:

El proyecto se encuentra ubicado en una matriz agrícola importante en donde al norte se ubica el camino el Romero y tanto al este-oeste y sur limita con cultivos agrícolas.

5.2 Existencia de inversiones en infraestructura agropecuaria en el predio y en su entorno:

En el predio se encuentran construido 3 galpónes para producción de aves ponedoras de 20 x 30 mts. y una bodega.

5.3 Existencia de bonificaciones en el predio con instrumentos de fomento del Estado:

El predio no cuenta con bonificaciones de instrumentos de fomento del estado

5.4 Existencia de cursos de agua en el predio y en sector:

Este predio no cuenta con derechos de agua.

6. Incidencia en el recurso suelo:

Este proyecto se encuentra ubicado en una importante matriz de cultivos agrícolas en todo su entorno. El suelo posee una capacidad de uso clase II, por lo que corresponde a un suelo de alto valor agrícola, lo que afectará los recursos naturales valiosos de la Región.

Fuente: Resolución Exenta N° 396/2021, Director Regional (s) SAG, Región Metropolitana. Expediente Judicial Foja 236.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Octogésimo. Que, asimismo, la resolución se refiere al uso actual del predio, señalando que:

"[...] actualmente se encuentran construido (sic) 3 galpones para producción de aves ponedoras y una bodega las que serán utilizadas para la implementación de la planta de fabricación de tuberías de riego".

Agrega información relativa a la actividad y desarrollo agropecuario del entorno del predio, en orden a que:

"El proyecto se encuentra ubicado en una matriz agrícola importante en donde al norte se ubica el camino el Romero y tanto al este-oeste y sur limita con cultivos agrícolas".

Respecto de la existencia de inversiones en infraestructura agropecuaria en el predio y su entorno, señala que:

"[...] se encuentran construido (sic) 3 galpónes (sic) para producción de aves ponedoras de 20x 30 mts" y que "el predio no cuenta con bonificaciones de instrumentos de fomento del estado". Asimismo, constata que éste "no cuenta con derechos de agua".

Octogésimo primero. Que, finalmente, la Resolución Exenta N° 396/2001 se refiere a la incidencia del proyecto en el recurso suelo, en los siguientes términos:

*"Este proyecto se encuentra ubicado en una importante matriz de cultivos agrícolas en todo su entorno. El suelo posee una capacidad de uso clase II, por lo que corresponde a un **suelo de alto valor agrícola, lo que afectará los recursos naturales valiosos de la Región**" (destacado del Tribunal).*

Octogésimo segundo. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 2477/2021 -la resolución reclamada- refiere que, según el informe de la Oficina Sectorial Maipo del SAG: *"en el entorno del proyecto se realizan actividades agrícolas".*

Señala que, analizados los argumentos de la solicitante de invalidación:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

“se considera que no es posible encontrar en ellos elementos que permitan desvirtuar lo resuelto en la Resolución Exenta N° 396/2021, toda vez que, cada solicitud es evaluada en su propio mérito, y en función del recurso natural suelo que podría ser afectado, por lo tanto, no existe una superficie mínima del predio ni actividad por sí misma, ni la existencia de actividades asociadas o parecidas en las cercanías que permitan por sí sola aprobar esta solicitud”. La resolución agrega que: *“[...] la utilización de suelos clase II de capacidad de uso, en actividades no agrícolas, **afecta negativamente el recurso natural suelo**”* (destacado del Tribunal).

Octogésimo tercero. Que, de lo expuesto, este Tribunal considera que la Resolución Exenta N° 396/2021 cumplió con el deber de motivación exigido por el artículo 41, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880, atendido que, justificó razonablemente, desde el punto de vista técnico, a partir de la clasificación de la Pauta de Suelos y la zonificación establecida en el PRMS, la incidencia del proyecto en el recurso suelo, que condujo a la dictación de un IFC desfavorable. Lo mismo cabe señalar respecto de la resolución reclamada, que también se remite a las conclusiones del informe técnico, a la Pauta de Suelos, y al artículo 8.3.2.1 del PRMS.

Octogésimo cuarto. Que, en conclusión, de todo lo razonado en este acápite, a juicio de este Tribunal, las Resoluciones Exentas N° 396/2021 y 2477/2021 se encuentran debidamente motivadas, no advirtiéndose en ellas ilegalidad alguna. En efecto, el SAG, al constatar que, conforme al PRMS, no es compatible la construcción de una planta de tuberías de riego en suelos clase II, aplicó la normativa legal y reglamentaria pertinente. Además, los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 3°, inciso final, de la Ley N° 19.880, gozan de presunción de legalidad, la que en este caso no ha sido desvirtuada. Por consiguiente, la alegación se rechazará.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

VI. Controversia 5: Cuestionamiento a la condición agrícola del predio y carencia de derechos de agua

Octogésimo quinto. Que, la reclamante alega que el predio en cuestión tiene una "*nula vocación agrícola*", pues se encuentra en una situación árida o de secano. Agrega que éste carece de derechos de agua y que no es posible adquirir nuevos derechos por estar agotado el recurso y por haber sido otorgados todos aquellos derechos posibles, a través de las organizaciones de usuarios legalmente establecidas. Sostiene que, también, le es imposible legal y materialmente el acceso a aguas subterráneas, puesto que no es agua para consumo doméstico y, además, se encuentran vigentes decretos que impiden para la cuenca cualquier solicitud de aprovechamiento de aguas subterráneas.

CIMEPLAS expone que la falta de agua se relaciona con el factor climático, atendida la situación de sequía presente desde el 2007, que ha llevado a la dictación del Decreto MOP N° 118, de 5 de octubre de 2020, que declaró "Zona de Escasez a la Comuna de Paine, RM".

Además, CIMEPLAS hace presente, que el predio no ha recibido recursos de emergencia, atendido que no tiene uso agrícola y no está incorporado en ningún catastro. Concluye que la continuidad o persistencia -por parte del SAG- de una calificación genérica de un uso de suelo agrícola para un predio, que carece de toda opción de acceso al recurso hídrico, sumado a otros factores, carece de toda lógica y proporcionalidad.

Octogésimo sexto. Que, a criterio del Tribunal, y sin perjuicio de tratarse de un aspecto de mérito y no de legalidad, el solo hecho de no contar CIMEPLAS con derechos de agua no desvirtúa necesariamente su uso agrícola, toda vez que se trata de un recurso al que se podría acceder en el futuro. Por consiguiente, la alegación será desestimada, pues los antecedentes expuestos por la reclamante no permiten descartar que pueda acceder a dicho recurso por otros medios.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

VII. Controversia 6: Eventual carga desproporcionada para el predio

Octogésimo séptimo. Que, la reclamante alega que la negativa del SAG a otorgar el IFC favorable, sujetando la futura construcción al PRMS, y no aplicando las circunstancias que contemplan un cambio de uso de suelo, constituye un acto desproporcionadamente gravoso que se extendería indefinidamente en el tiempo, impidiendo el desarrollo o explotación del predio.

En efecto, señala que éste quedaría desprovisto de otra posibilidad económica, eliminándose a perpetuidad cualquier intento de realizar una actividad distinta a las categorías, clases y usos previstos en el PRMS. Afirma que el SAG no ha considerado la eficacia del procedimiento establecido en el artículo 55 de la LGUC; al contrario, el sometimiento al PRMS genera en contra del derecho del propietario una carga arbitraria, junto con imponer ilegal e inconstitucionalmente un gravamen indefinido en el tiempo.

Arguye que la sujeción que hace el SAG al PRMS no constituye un fin constitucionalmente lícito, por cuanto impide autorizar construcciones, sujetándolas a una regulación anterior imponiendo una carga que hace inviable cualquier construcción o actividad que no se atenga a tales regulaciones, configurándose una desviación de poder, esto es, "*la dictación de una ley con el objeto de cumplir con una finalidad pública distinta*" a la prevista en la Carta Fundamental.

Señala que la negativa a autorizar la construcción de una planta para la fabricación de tuberías, por no ser consistente con el uso de suelo definido en el PRMS -pese a tratarse de una materia admitida por el artículo 55 de la LGUC- constituye un acto que limita el derecho de dominio de CIMEPLAS, garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, a partir de una errada interpretación de las normas urbanísticas.

Plantea que el dominio garantizado constitucionalmente permite a toda persona gozar y disponer de la cosa "*arbitrariamente,*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

no siendo contra ley o contra derecho ajeno" y que, "si la ley no establece limitaciones al uso y goce de los predios rústicos, el propietario puede darle cualquier destino".

CIMEPLAS, asimismo, alega que la resolución recurrida vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica, garantizado en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental.

En efecto, arguye que el SAG, al rechazar el IFC por estimar que la construcción y el proyecto de planta no son consistentes con el PRMS, impide construir siempre en el predio, salvo respecto de los usos permitidos, quedando imposibilitada CIMEPLAS de realizar la actividad económica que pretendía desarrollar.

Sostiene que la interpretación del SAG, al pretender "congelar" los destinos del predio, vulnera la libre iniciativa económica.

Concluye que ni el Estado ni la misma empresa ni otra persona pueden hacer concordar alguna actividad económica con los destinos y usos que contempla el actual uso de suelo en los términos del PRMS.

Octogésimo octavo. Que, para resolver la alegación, cabe tener presente que, como señalan expresamente las Resoluciones Exentas N° 396/2021 y 2477/2021, las "Áreas de Interés Agropecuario Exclusivo" del PRMS permiten la instalación de agroindustrias vinculadas al procesamiento de productos frescos, por lo que, a juicio del Tribunal, el IFC desfavorable respecto de la construcción de una planta de tuberías de riego, no impone una carga al predio de la reclamante, en los términos que ella indica. En efecto, no se le priva de la posibilidad de desarrollar otro tipo de actividades económicas lícitas en armonía con el PRMS, como sería la referida actividad agroindustrial. Por consiguiente, la alegación será desestimada.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

VIII. Apartado Final: Conclusiones generales

Octogésimo noveno. Que, en conclusión, el Tribunal es competente para conocer de la reclamación de autos, la cual se interpuso en contra de una resolución susceptible de impugnarse a través de la acción contemplada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, aun cuando no haya invalidado un acto administrativo, toda vez que dicho arbitrio procesal está concebido en términos amplios.

Nonagésimo. Que, asimismo el Tribunal estima que se cumplió con el presupuesto de procesabilidad establecido en el referido precepto legal, al resolver, la resolución reclamada, la invalidación de un "acto administrativo de carácter ambiental".

Nonagésimo primero. Que, el Tribunal concluye también, que no era necesario el agotamiento previo de la vía administrativa, mediante la interposición de los recursos de reposición y jerárquico en subsidio, establecidos en el artículo 59 de la Ley N° 19.880. Además, a criterio de esta magistratura, el IFC emitido por el SAG constituye un informe vinculante que tiene el carácter de acto administrativo terminal.

Nonagésimo segundo. Que, en cuanto al fondo de la controversia, este Tribunal concluye que las Resoluciones Exentas N°s 396/2021 y 2477/2021 no adolecen de vicio de ilegalidad alguno y se encuentran debidamente motivadas. Además, desestima que dichos actos administrativos impongan al predio de la reclamante una "vocación agrícola" de la que carece o una carga desproporcionada.

POR TANTO, Y TENIENDO PRESENTE, además lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7 y 25 de la Ley N° 20.600; 1°, 2°, 17 y 46 de la Ley N° 18.755; 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 55 de la LGUC; 8.3.2.1 del PRMS, y demás disposiciones pertinentes,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

SE RESUELVE:

1. **Rechazar** la reclamación interpuesta por el abogado Mauricio Paguéguy Álvarez, en representación de Plásticos CIMEPLAS S.A., en contra de la Resolución Exenta N° 2477/2021, de la Dirección Regional del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región Metropolitana de Santiago, de 26 de octubre de 2021, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 396, dictada por dicho Servicio el 25 de febrero de 2021, que informó desfavorable la solicitud de Informe de Factibilidad de Construcción del proyecto "Planta para la fabricación de tuberías de riego", por las razones expuestas en la sentencia.

2. **No condenar en costas** a la reclamante, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Se previene que la Ministra señora Daniella Sfeir Pablo concurre al rechazo de la reclamación, al estimar que la resolución reclamada no constituye un acto administrativo de carácter ambiental, de manera que no se configura el presupuesto de procesabilidad del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, razón por la cual no es necesario pronunciarse sobre el fondo de la controversia. Lo anterior, atendidos los siguientes argumentos:

- I. El artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 otorga competencia a los tribunales ambientales para conocer las reclamaciones contra la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, esto es, aquel emitido por un órgano que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos.
- II. Si bien esta Ministra comparte que el Servicio Agrícola y Ganadero detenta competencias de carácter ambiental en ciertos ámbitos, por ejemplo, en el marco de la evaluación ambiental de proyectos, cabe preguntarse si el Informe de Factibilidad para la Construcción

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

constituye un instrumento de gestión ambiental, o bien, se encuentra asociado directamente a tal instrumento.

- III. Para ello, se hace necesario determinar primeramente qué se entiende por instrumentos de gestión ambiental. Al respecto, estos se han conceptualizado como el conjunto de medidas destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental, las cuales se caracterizan, en primer lugar, por atender a una finalidad de protección ambiental y, en segundo lugar, deben responder al carácter integral u omnicomprensivo que tiene la protección del medio ambiente (BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. p.192).
- IV. En este caso particular, el acto impugnado dice relación con dos normas de carácter urbanístico, el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y el artículo 8.3.2. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). La primera norma establece la prohibición de urbanizar o construir fuera del límite urbano salvo en los casos excepcionales que dispone. La segunda norma determina las áreas de interés silvoagropecuarias dentro del PRMS, definiendo que estas corresponden a "*territorios cuyas características de aptitud silvoagropecuaria e importancia para la economía regional, hacen imprescindible su control y manejo*".
- V. Así, el objetivo de esta regulación apunta al ordenamiento del uso del suelo de productividad silvoagropecuaria, sin responder a una necesidad de protección ambiental, puesto que se orienta a la preservación de la aptitud del suelo en cuanto recurso para el desarrollo de una actividad económica y no al mejoramiento del medio ambiente, o a la prevención y control de su deterioro, en lo que respecta al componente suelo. Como indica expresamente el artículo 8.3.2.1 del PRMS, las áreas de interés agropecuario exclusivo a las que se refiere el acto reclamado, "*corresponden a aquellas áreas con uso agropecuario,*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cuyo suelo y capacidad de uso agrícola debe ser preservado". Por lo demás, el examen de las normas en cuestión permite apreciar que lo que busca la planificación en esta parte es compatibilizar diversos usos, priorizando siempre la aptitud silvoagropecuaria, lo que en caso alguno puede llevar a concluir que se está frente a un instrumento de gestión ambiental, o que esta normativa se encuentra directamente asociada a este.

Asimismo, cabe hacer presente que el IFC tampoco constituye un instrumento que gestione el componente suelo desde una perspectiva ambiental, que se oriente al establecimiento de medidas de protección del mismo que permitan su conservación o mejoramiento, sino que, como se puede apreciar de la referida Circular 296/2019 del Servicio Agrícola y Ganadero, corresponde a un informe o pronunciamiento cuyo objetivo es verificar si se está ante las excepciones en que el artículo 55 de la LGUC admite construcciones fuera de los límites urbanos, así como comprobar si se trata o no de un suelo de prioridad agrícola, examinando una serie de antecedentes técnicos, según se detalla en el numeral 4.2.1 de dicha circular. En ninguno de los numerales de la citada instrucción de orden interno se hace referencia a la exigencia de antecedentes tendientes a establecer medidas de conservación o mejoramiento del componente suelo desde una perspectiva ambiental, salvo indirectamente en el caso del numeral 7 de la referida circular y que alude al permiso ambiental sectorial establecido en el artículo 160 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Tal como en el caso del artículo 8.3.2 del PRMS, se trata de favorecer la aptitud agrícola del recurso suelo.

En conclusión, a la luz de las argumentaciones desarrolladas en los numerales precedentes, es convicción de esta magistrada que la resolución reclamada no constituye un acto administrativo de carácter ambiental por no constituir un instrumento de gestión ambiental ni estar vinculado directamente a uno de esa naturaleza.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 314-2021.

Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por el ministro señor Cristián Delpiano Lira, Presidente (s), la ministra señora Daniella Sfeir Pablo, y el ministro señor Cristián López Montecinos. No firma la ministra señora Sfeir, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por encontrarse con feriado legal.

Redactó la sentencia el ministro señor Cristián López Montecinos.

En Santiago, a veintitrés de enero de dos mil veintitrés, autoriza el Secretario (s) del Tribunal, señor Ricardo Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.