



Antofagasta, veintisiete de mayo de dos mil veinte.

**VISTOS:**

1. Consta que la Ilustre Municipalidad de Caldera, R.U.T. N°69.030.300-0, en adelante ("Reclamante", "Municipalidad" o "I.M. de Caldera"), representado por la Sra. Alcaldesa Brunilda González Anjel, cédula de identidad N°9.198.247-1, domicilio en Cousiño N°395, Caldera, región de Atacama, representada por el abogado Sr. Rodrigo Flores Osorio, cédula de identidad N°9.832.914-5, domiciliado para estos efectos en Avenida Presidente Kennedy N°7440, oficina 823, Comuna de Vitacura, Región Metropolitana; interpusieron reclamación judicial ante este Primer Tribunal Ambiental con fecha 29 de agosto de 2019, en contra de la Resolución Exenta N°0846 de fecha 5 de agosto de 2019 emanada del Comité de Ministros ("resolución reclamada, o "resolución exenta", o "res. ex".), que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta contra la Res. Ex. N°65 de fecha 13 de junio de 2019 de la COEVA de la Región de Atacama, solicitando que sea dejada sin efecto, declarando que la I. M. de Caldera es legitimada activa para presentar observaciones al Proyecto "Andes LNG", y, en consecuencia, se declare que es procedente acoger el recurso de reclamación presentado respecto de la Res. Ex. N°65, que calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental ("EIA") del Proyecto "Andes LNG", impugnándose dicha calificación favorable, ya que se infringió el artículo 29 inciso tercero de la Ley N°19.300.

2. Dicha reclamación judicial, fue interpuesta contra el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental ("reclamada", "Servicio" o "SEA"), con domicilio para estos efectos en calle Miraflores N°222, piso N°19, Santiago, quien evacuó informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamento tanto en los hechos como en el derecho, todo ello con expresa condenación en costas.

3. En lo que respecta a la reclamación R-26-2019 y el proceso jurisdiccional derivado de aquella en autos, consta lo siguiente:

A fs. 1 y siguientes, la I.M. de Caldera, R.U.T. N°69.030.300-0, representada por la Sra. Alcaldesa Brunilda González Anjel, cédula de identidad N°9.198.247-1, con domicilio en Cousiño N°395, Caldera, región de Atacama, representada por el abogado Sr. Rodrigo Flores Osorio, cédula de identidad N°9.832.914-5, domiciliado para estos efectos en Avenida Presidente Kennedy N°7440, oficina 823, Comuna de Vitacura, región Metropolitana, interpuso reclamación judicial ante este Primer Tribunal Ambiental con fecha 29 de agosto de 2019, en contra de la Resolución Exenta N°0846 de fecha 5 de agosto de 2019 emanada del Comité de Ministros, ("Res. Ex.", "resolución reclamada", o "resolución exenta"), que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta contra la resolución exenta N°65 de fecha 13 de junio de 2019 de la COEVA de la Región de Atacama, solicitando sea dejada sin efecto, declarando que la I.M. de Caldera es legitimada activa para presentar observaciones al Proyecto "Andes LNG", y en consecuencia, se declare que es procedente acoger el recurso de reclamación presentado respecto de la Resolución Exenta N°65 de fecha 13 de junio de 2019 de la COEVA de la Región de



Atacama, que calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Andes LNG", impugnándose dicha calificación favorable, ya que se habría infringido el artículo 29 inciso tercero de la Ley N°19.300.

A fs. 61, este 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 fs. 62 y siguientes, la parte reclamada, es decir, el Director Ejecutivo del SEA, representado por los abogados Sres. Javier Naranjo Solano y Yordana Mehsen Rojas, con domicilio para estos efectos en calle Miraflores N°222, piso N°19, Santiago, solicitaron la ampliación del plazo para evacuar su informe y además, delegaron poder a los abogados Sres. Camila Palacios Ryan, Tagrid Nadi Safatle y José Miguel Prado Ovalle, a lo que el Tribunal resolvió a fs.69, tener presente el patrocinio y poder conferido y acceder a la solicitud de ampliación de plazo para evacuar informe.

A fs. 71 y siguientes, el SEA, evacua informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamento tanto en los hechos como en el derecho, todo ello con expresa condenación en costas.

Además, en el otrosí de su presentación, acompañó los siguientes documentos:

1. Copia del expediente de evaluación del Proyecto Andes LNG, que concluye con la Res. Ex. N°65/2019, que declara ambientalmente favorable el Proyecto.
2. Copia del expediente administrativo de reclamación, que concluye con la Res. Ex. N°846/2019, que declara inadmisibles las reclamaciones interpuestas.
3. Certificado de autenticidad de los expedientes individualizados en el número 1 y 2 precedente.

A fs. 23.992, el Tribunal resolvió tener por evacuado el informe requerido.

A fs. 23.993, la Relatora de la causa certificó que de acuerdo al artículo 372 N°3 del Código Orgánico de Tribunales, la causa quedó en estado de relación.

A fs. 23.994 y siguientes, el reclamante expone una serie de consideraciones, las cuales solicita se tengan presente, el Tribunal a fs. 24.004 resolvió tenerlas presente.

A fs. 23.993, el Tribunal atendido al estado procesal de autos, resolvió fijar audiencia para la vista de la causa, para el día 29 de octubre de 2019.

A fs. 24.006, reclamante y reclamado solicitaron al Tribunal la suspensión del procedimiento y por ende la suspensión de la vista de la causa, conforme al artículo 64 inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, hasta el día 14 de diciembre de 2019. A fs. 24.007 el Tribunal resolvió, como se pide, ha lugar, fijando nueva fecha de audiencia para el día 17 de diciembre de 2019.

A fs. 24.009 y siguientes, la abogada Sra. Ericka Portilla Barrios delega poder al abogado Guillermo Ortega Muñoz, cédula de identidad N°14.468.707-8. A fs. 24.011 el Tribunal resolvió, téngase por conferido el poder.



A fs. 24.018, consta que este Tribunal se constituyó el día 17 de diciembre de 2019 en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 N°2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa en causa rol R-26-2019 (Ac. R-32-2019) caratulada "*Ilustre Municipalidad de Caldera y otros con Servicio de Evaluación Ambiental*".

A fs. 24.019, se dejó constancia de los alegatos realizados por la parte reclamante, Sr. Rodrigo Flores Osorio y Sr. Guillermo Ortega Muñoz, y, por la parte reclamada, Sr. José Miguel Prado Ovalle.

A fs. 24.020, la causa queda en acuerdo ante el Primer Tribunal Ambiental.

A fs. 24.021, se designa como ministro redactor de la sentencia, al Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas.

Respecto a la reclamación judicial R-32-2019 y su tramitación previa a la acumulación de autos fue la siguiente.

1. Consta que la Ilustre Municipalidad de Copiapó, R.U.T. N°69.030.200-4, en adelante ("Reclamante", "Municipalidad" o "I.M. de Copiapó"), representada por la abogado Sra. Ericka Portilla Ramos, cédula de identidad N° 15.578.476-8 domiciliada para estos efectos en calle Chacabuco N°857, Copiapó, interpuso reclamación judicial ante este Primer Tribunal Ambiental con fecha 30 de octubre de 2019, en contra de la Resolución Exenta N°950/2019 de fecha 12 de septiembre de 2019, emanada del Comité de Ministros, ("resolución reclamada, o "resolución exenta", o "res. ex."), que no admitió a trámite el recurso de reclamación interpuesto en contra de la Res. Ex. N°65 de fecha 13 de junio de 2019, de la COEVA de la Región de Atacama, que calificó ambientalmente favorable el EIA del "Andes LNG" cuyo proponente es la empresa ANDES S.A.

2. Dicha reclamación judicial, es interpuesta contra el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental ("reclamada, o Servicio o SEA"), con domicilio para estos efectos en calle Miraflores N°222, piso N°19, Santiago, quien evacuó informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamento tanto en los hechos como en el derecho, todo ello con expresa condenación en costas.

3. En lo que respecta a la reclamación R-32-2019 y el proceso jurisdiccional derivado de aquella en autos, consta lo siguiente:

A fs. 1 y siguientes, consta que la Ilustre Municipalidad de Copiapó R.U.T. N°69.030.200-4 representada por la abogada Sra. Ericka Portilla Ramos ("reclamante"), cédula de identidad N°15.578.476-8, domiciliado para estos efectos en calle Chacabuco N°857, Copiapó, interpuso reclamación judicial ante este Primer Tribunal Ambiental con fecha 30 de octubre de 2019, en contra de la Res. Ex. N°950/2019 de fecha 12 de septiembre de 2019, emanada del Comité de Ministros, ("resolución reclamada, o resolución exenta", o "res. ex."), que no admitió a trámite el recurso de reclamación interpuesto en contra de la Res. Ex. N°65 de fecha 13 de junio de 2019, de la COEVA de la Región de Atacama, que calificó ambientalmente favorable el EIA del "Andes LNG" cuyo proponente es la empresa ANDES S.A.



A fs. 135, este 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 fs. 136 y siguientes, la parte reclamada, es decir, el Director Ejecutivo del SEA, representado por los abogados Sres. Javier Naranjo Solano y Yordana Mehzen Rojas, con domicilio para estos efectos en calle Miraflores N°222, piso N°19, Santiago, solicitaron la ampliación del plazo para evacuar su informe y además, delegaron poder a los abogados Sres. Camila Palacios Ryan, Tagrid Nadi Safatle y José Miguel Prado Ovalle, a lo que el Tribunal resolvió a fs.144, tener presente el patrocinio y poder conferido para la abogada Sra. Yordana Mehzen Rojas, tener como apoderado al Sr. Javier Naranjo Solano, y acceder a la solicitud de ampliación de plazo para evacuar informe.

A fs. 145 y siguientes, el SEA, evacua informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamento tanto en los hechos como en el derecho, todo ello con expresa condenación en costas.

Además, en el otrosí de su presentación, acompañó los siguientes documentos:

1. Copia del expediente de evaluación del Proyecto Andes LNG, que concluye con la Res. Ex. N°65/2019, que declara ambientalmente favorable el Proyecto.
2. Copia del expediente administrativo de reclamación, que concluye con la Res. Ex. N°950/2019, que declara inadmisibles las reclamaciones interpuestas.
3. Certificado de autenticidad de los expedientes individualizados en el número 1 y 2 precedente.

A fs. 25.124, el Tribunal resolvió tener por evacuado el informe requerido.

A fs. 25.125, la Relatora de la causa certificó que de acuerdo al artículo 372 N°3 del Código Orgánico de Tribunales, la causa quedó en estado de relación.

A fs. 25.126 El Tribunal resolvió de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley N°20.600, en relación a los artículos 92 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, que estos autos se acumularan a la causa R-26-2019, suspendiendo en consecuencia su tramitación.

#### **CONSIDERANDO:**

**Primero.** Que, conforme a los argumentos y alegaciones expuestos por ambas reclamantes y las alegaciones y defensas de la parte reclamada las cuales constan en autos y que se dan por reproducidas, se determinaron como hechos controvertidos de la causa, los siguientes:

1. **EN CUANTO A LA LEGITIMIDAD ACTIVA DE LAS I.M. DE CALDERA Y COPIAPÓ PARA DEDUCIR EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DEL ARTÍCULO 20 EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 29 DE LA LEY N°19.300 Y EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DE AUTOS.**

- 1.1. **Respecto a si las atribuciones de las Municipalidades en materia ambiental las facultarían o no para interponer el recurso de**



**reclamación del artículo 20 de la Ley N°19.300.**

**Segundo.** Que, para la I.M. de Caldera, los Municipios son Órganos Constitucionales regulados en la Constitución Política de la República en los artículos 118 y siguientes, siendo definidas como "corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"; constituyéndose en la expresión de la soberanía comunal y manifestación de democracia directa en el espacio territorial, el cual -dentro de sus deberes en su administración-, tienen fines muy claros delimitados con rango Constitucional como son el progreso económico, social y cultural de sus administrados.

**Tercero.** Que, por su parte, el art. 4° letra b) de la Ley N°18.695 señala que "Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: b) La salud pública y c) La protección del medio ambiente."

**Cuarto.** Que, luego la reclamante se refiere al art. 4°, de la Ley N°19.300, que señala: "Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. Los órganos del Estado en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."

**Quinto.** Que, en este contexto la I.M. de Caldera sostiene que estaría facultada legalmente para proteger el medio ambiente toda vez que la Ley Orgánica que la regula tiene por objeto operativizar una norma Constitucional. Por lo tanto, se trata de un Órgano de la Administración del Estado de rango constitucional, autónomo, siendo además expresión del soberano comunal.

**Sexto.** Que, por otro lado, señala esta reclamante que el Municipio, al ser un órgano público, debe aplicar los Principios Generales del Derecho, especialmente lo relativo al Principio Preventivo, propio del Derecho Ambiental, "el cual pretende evitar o reducir efectos negativos de carácter significativo sobre el entorno, justificados jurídicamente -impacto ambiental- o antijurídicos -daño ambiental-".

**Séptimo.** Que, por su parte la I. M. de Copiapó señaló a su vez que, la participación de las Municipalidades en el proceso de Evaluación Ambiental debe considerarse no como una acción consultiva, sino más bien como una participación decisiva de carácter estratégica, porque es parte de su función propia, relacionada con la ejecución de acciones y programas de protección del Medio Ambiente, como las que ha desplegado no solo informando a otros organismos del Estado en cuanto a sus observaciones sobre el proyecto, sino que, además regulando o normando las condiciones del espacio territorial en los que se pretende emplazar el proyecto.

**Octavo.** Que, así se dictó el Decreto Alcaldicio N°2810 de fecha 2 de diciembre de 2008, que Modificó el Plan Regulador de Copiapó, sector Bahía Salado, Punta Cachos, publicado en el Diario Oficial de fecha



10 de diciembre de 2008, estableciendo la normativa que el Proyecto no podrá obviar. Mediante dicha modificación al Plan Regulador constituyó al área en que se pretende instalar el gaseoducto el carácter de zona UBS-2 "Zona de Extensión Urbana de 1ª Prioridad" e indica que "Estará constituido por la zona delimitada en el estudio del Plan y estará disponible una vez consolidado un 75% de las zonas de desarrollo prioritario o cuando los proyectos tengan un tamaño que no sea albergable en las zonas prioritarias disponibles".

**Noveno.** Que, continúa la Municipalidad de Copiapó indicando que, dicha normativa fue representada al SEA y al Comité de Ministros como también de la infracción normativa en que habría incurrido el proyecto, normativa válidamente establecida a su juicio por ella en el ejercicio de las atribuciones que el Ordenamiento Jurídico le concede. Todas estas alegaciones de fondo no fueron debidamente reconocidas ni recogidas por dichas autoridades. Se hizo presente que la Resolución N°30 de fecha 20 de mayo de 2019 del Intendente(S) de la Región de Atacama, publicada en el Diario Oficial de fecha 27 de agosto de 2019, que aprobó la Actualización del Plan Regulador Intercomunal Costero de Atacama (APRICOST) de las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina, recoge la regulación del Decreto Alcaldicio N°2810 del 2008 respecto de Punta Cachos y Bahía Salado.

**Décimo.** Que, por su parte señaló el SEA, de conformidad a lo establecido en el artículo 1° de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las Municipalidades son órganos de la Administración del Estado. En tanto órgano de la Administración del Estado, toda Municipalidad debe estarse a lo prescrito por el artículo 2° de la misma norma, que señala: "Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes"; siendo esta norma la expresión del principio de legalidad o juridicidad de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, conforme a los cuales los órganos de la Administración del Estado deben actuar dentro de la esfera de sus atribuciones establecidas en la Constitución o en la Ley, lo que junto a un examen atento de la Ley N°19.300 y del Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, revela claramente cuáles son las competencias y funciones que el legislador ambiental ha asignado a las municipalidades en el SEIA, las cuales deben distinguirse de sus otras competencias en materia ambiental.

**Undécimo.** Que, prosiguió el SEA, la reforma a la institucionalidad ambiental introducida por la Ley N°20.417, buscaba evitar la superposición de competencias entre los órganos que participan en la evaluación ambiental, razón por la cual se agregó el inciso final del artículo 9° de la Ley N°19.300 que establece "los pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental deberán ser fundados y formulados dentro de las esferas de sus respectivas competencias". Esta reforma, a juicio del SEA, buscaba dar "una respuesta a la práctica que se había dado en el SEIA en que los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental que intervenían emitían opinión sobre aspectos ajenos a su ámbito de competencia, lo que, si bien no resultaba vinculante para la evaluación ambiental, introducía un elemento de incertidumbre y una valoración



inoficiosa para la misma" (Jorge Bermúdez, Fundamentos de Derecho Ambiental. p. 284).

**Duodécimo.** Que, sostiene la reclamada, las competencias ambientales de las municipalidades que establece la Ley N°18.695 son de carácter genérico, y, por lo tanto, dichas normas deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en la Ley N°19.300, tanto por su carácter de bases generales, como por la aplicación del criterio de especialidad.

**Decimotercero.** Que, las competencias de las municipalidades en materia de evaluación de impacto ambiental se encuentran establecidas en la Ley N°19.300, en concreto, en el artículo 8° inciso 3, 9° ter y 31. De ahí que en materia de evaluación de impacto ambiental corresponde al municipio pronunciarse únicamente sobre (i) la compatibilidad territorial del proyecto presentado y (ii) su relación con planes de desarrollo comunal. Esto sería confirmado por la Excm. Corte Suprema, en diversos fallos: ROL CS N° 7.263-2010; ROL CS N° 6.590-2014/2014, ROL CS N° 21.973-2014, ROL CS N° 25.938-2014 y ROL CS N° 14.263-2014. Todas indican en términos generales el criterio siguiente: "los municipios sólo son colaboradores de los organismos técnicos especializados, encargados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". En el mismo sentido lo ha señalado el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, en sentencia Rol R-148-2017.

**Decimocuarto.** Que, por lo tanto, señala el SEA, los municipios no tienen legitimación activa para efectos de representar intereses locales en materias ambientales, pues supone ir más allá de sus competencias y funciones específicas.

**Decimoquinto.** Que, sin embargo, sostiene el SEA, esta regla general de falta de legitimación activa de los municipios en materia ambiental presenta dos excepciones. En primer lugar, el artículo 54 de la Ley N°19.300 que otorga legitimación activa para interponer la acción por daño ambiental, y la segunda, respecto de la impugnación de una norma de general aplicación que concierne a la comunidad toda.

**Decimosexto.** Que, concluye el SEA sobre el deber de la municipalidad de cumplir estrictamente con el principio de coordinación conforme lo dispone el artículo 5° inciso 2 de la ley N°18.575, el cual la obliga a reconocer que la administración del SEIA por ley se encuentra a cargo del Director Ejecutivo del SEA. Dicho principio, según el SEA, se ve infringido al pretender las I. M. de Caldera y de Copiapó, con esta acción de reclamación que se deje sin efecto el acto terminal del procedimiento de evaluación, entorpeciendo con ello el cumplimiento de la función pública, sin ajustar su cometido a sus competencias ambientales conferidas por la Ley N°19.300, en virtud del principio de especialidad.

**Decimoséptimo.** Que, para el análisis de esta controversia, este Tribunal estima del todo necesario revisar con detalle la normativa aplicable a ésta.

**Decimoctavo.** Que, el artículo 118 de la Constitución Política de la República (CPR), establece en sus incisos segundo y tercero, que: "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo". Continúa señalando que: "La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales [...]. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con



*personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades [...]. Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley [...]."*

**Decimonoveno.** Que, así las cosas, se dictó la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), actualmente contenida en un texto refundido, coordinado y sistematizado, aprobado a través del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, en virtud de la cual *"Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas"* (artículo 1° inciso segundo).

**Vigésimo.** Que, la LOCM establece y distingue distintos tipos de funciones municipales. En este contexto, dentro de sus funciones privativas le corresponde a las Municipalidades elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; la promoción del desarrollo comunitario; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y el aseo y ornato de la comuna, entre otras.

**Vigésimo primero.** Que, asimismo, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente.

**Vigésimo segundo.** Que, dentro de las funciones privativas la LOCM en su artículo 5° reconoce determinadas funciones esenciales, entre las cuales destacan las de *"ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento"*; *"administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado"*; *"aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal"* y *"aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales"*.

Este mismo artículo les entrega a las municipalidades la fiscalización colaborativa en el cumplimiento de la normativa relacionada con la protección del medio ambiente, dentro de sus límites comunales.

**Vigésimo tercero.** Que, el plan comunal de desarrollo (PLADECO) y el plan regulador comunal (PRC) son instrumentos de gestión ambiental esenciales para el correcto desempeño de las funciones edilicias, tal como lo dispone el artículo 6° de la LOCM

**Vigésimo cuarto.** Que, el PLADECO es definido como el *"instrumento*



rector del desarrollo en la comuna”, el cual debe contener “las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural” (artículo 7° LOCM). En su elaboración y ejecución se tendrá en consideración la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito.

**Vigésimo quinto.** Que, para un mejor entendimiento, es necesario traer a colación, además, los aspectos de organización y funcionamiento interno de las municipalidades en materia ambiental y de planificación territorial. En este contexto, la Secretaría Comunal de Planificación desempeña funciones de asesoría en materia de estudios y evaluación, incluyendo el PLADECO. Además, la Dirección de Obras Municipales tiene la función de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, en relación con lo previsto en el artículo 5° de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC). El artículo 25 de la citada LOCM crea la unidad de medio ambiente, a la cual le empece la fiscalización de las acciones y programas relacionados con el medio ambiente, la aplicación de las normas ambientales de su comuna y competencia y elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental.

**Vigésimo sexto.** Que, por último, según el artículo 79 letra b) de la LOCM le corresponde al Consejo Municipal “supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo”.

**Vigésimo séptimo.** Que, cabe además destacar la regulación ambiental que el legislador ha incorporado en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, donde además cobran relevancia los principios de participación y coordinación entre los órganos de la administración del Estado. En efecto, en el “anteproyecto de todo Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva deberá proceder con la consulta de las municipalidades correspondientes y los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado [...]”.

**Vigésimo octavo.** Que, respecto del Plan Regulador Comunal, el artículo 43 de la LGUC indica que: “El anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones será diseñado por la municipalidad correspondiente [...]” y “debe ajustarse a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente”. Además, el anteproyecto de plan regulador deberá contener un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones”, lo que refuerza la vinculación del referido instrumento de gestión con la normativa ambiental.

**Vigésimo noveno.** Que, a mayor abundamiento, la Ley N°19.300 en su artículo 7° bis obliga a los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen, a someterse a evaluación ambiental estratégica.



**Trigésimo.** Que, en relación a las normas que se refieren a la actuación de los órganos con competencia ambiental, dentro del procedimiento de evaluación ambiental, se debe indicar, en primer lugar, que de acuerdo al artículo 8° inciso final de la Ley N°19.300, le corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) en coordinación con los organismos del Estado involucrados.

**Trigésimo primero.** Que, en este rol de coordinación la ley exige el informe del Gobierno Regional y del Municipio respectivo, acerca de la compatibilidad territorial del proyecto. Asimismo, el titular del proyecto o actividad tiene la obligación de considerar "siempre" las políticas y planes evaluados estratégicamente y, además, de qué forma se relaciona con los planes de desarrollo comunal.

**Trigésimo segundo.** Que, también se establece en términos perentorios para el SEA la obligación de considerar la opinión de los organismos con competencia ambiental (artículo 9° de la LBGMA) y la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad e interesados (artículo 9 bis LBGMA), so pena de incurrir en un vicio esencial en el procedimiento de calificación ambiental.

**Trigésimo tercero.** Que, de las normas jurídicas revisadas precedentemente, es posible advertir que tanto los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial como los planes reguladores comunales y los planes de desarrollo comunal, son instrumentos de gestión administrados por las municipalidades para lograr el desempeño de sus funciones esenciales. En este sentido, la Ley no solo les ha entregado una función normativa sino también de supervisión y fiscalización en el cumplimiento de las mismas, creando al efecto una estructura orgánica al interior de las municipalidades para lograr dichos objetivos.

**Trigésimo cuarto.** Que, a su vez, los mencionados instrumentos deben respetar los planes o estrategias de carácter ambiental sometiéndose a Evaluación Ambiental Estratégica, como así también, respetar los principios de coordinación y participación en el proceso de su elaboración.

**Trigésimo quinto.** Que, finalmente, y como se ha observado, los referidos instrumentos de gestión son protegidos o resguardados por la normativa ambiental.

**Trigésimo sexto.** Que, en materia de reclamación, el artículo 20 de la LBGMA detalla: "[...] *En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida.*". Asimismo, complementa indicando para un mejor resolver que: "*En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental*". Así como de su posibilidad de reclamo señalando que, "*De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley. [...].*"



**Trigésimo séptimo.** Que, respecto de posibilidad de reclamación de las personas (naturales y jurídicas) sobre los actos en materia ambiental, esto está recogido el art. 29 de la Ley N°19.300, que señala en su párrafo final: *"Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20 [...]"*; lo cual se abordará con mayor profundidad en considerados posteriores de esta sentencia.

**Trigésimo octavo.** Que, de la revisión de la jurisprudencia y doctrina referida a las atribuciones de las Municipalidades en materia ambiental, planificación territorial y planes de desarrollo, y la participación de comunidad y los interesados, se razona lo siguiente:

**Trigésimo noveno.** Que, respecto de la intervención de las municipalidades en el procedimiento de evaluación ambiental y su legitimación activa para interponer la reclamación prevista en el artículo 20 de la Ley N°19.300 se debe precisar, en primer término, que la evaluación ambiental considera entre otros aspectos, una evaluación de compatibilidad del proyecto con el territorio, con la evaluación ambiental estratégica y con los planes de desarrollo.

**Cuadragésimo.** Que, la aludida compatibilidad territorial se debe realizar tomando en consideración lo señalado en los informes evacuados por las municipalidades sobre la base de los instrumentos de ordenación territorial que se encuentren vigentes y respecto de los cuales sean competentes, conforme lo establece el 33 inciso segundo del RSEIA.

**Cuadragésimo primero.** Que, la intervención de las municipalidades a la que se viene haciendo referencia, se realiza en su calidad de organismo informante de un aspecto fundamental de la evaluación ambiental. Sin embargo, dicha intervención no obsta a que los municipios puedan intervenir o participar en otras calidades, ya sea como proponentes de proyectos o como observantes de los mismos. En este sentido se ha pronunciado la Excelentísima Corte Suprema, reconociendo la legitimación activa de las Municipalidades para reclamar en procedimientos administrativos y judiciales, cuando sus observaciones no han sido debidamente consideradas *"invocando sus facultades residuales, contempladas en su Ley Orgánica, donde será necesario acreditar la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil"* (sentencia de casación Rol CS N°12802-2018).

**Cuadragésimo segundo.** Que, en este mismo orden de ideas, la doctrina<sup>1</sup> ha señalado que *"el principio de coordinación no debe ser interpretado en desmedro de la autonomía constitucional reconocida a los municipios -dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna-. En este entendido, no se debe perder de vista que los municipios son órganos creados para satisfacer una función administrativa específica, la que se ejecuta con independencia del poder administrador central, en miras a la realidad local respecto de la cual despliegan sus facultades [...]"*.

---

<sup>1</sup> Núñez Gómez de Jiménez, Álvaro Ignacio, "Impugnación de las Resoluciones de Calificación Ambiental por parte de los Municipios", Revista de Derecho Ambiental, FIMA, Año XI, N° 11, Diciembre 2019, p.289-290.

**Cuadragésimo tercero.** Que, a mayor abundamiento, el derecho ambiental se ha sido definido como *"el conjunto de disposiciones que tienen por objeto la protección de los elementos del patrimonio ambiental, con el fin de asegurar las condiciones que permitan la subsistencia humana y la mejora de la calidad de vida de las personas, así como la de las generaciones futuras"*.<sup>2</sup>

**Cuadragésimo cuarto.** Que, el medio ambiente, como interés difuso, es un bien colectivo que emana del derecho constitucional de vivir en un medio libre de contaminación, y, por lo tanto, es del interés de toda la comunidad *"que el ambiente permanezca en calidades, niveles, concentraciones y estándares que permitan a cada uno de los integrantes de la nación disfrutar y beneficiarse de un medio ecológico apto para las necesidades presentes y futuras"*.<sup>3</sup>

**Cuadragésimo quinto.** Que, en consecuencia, la protección de esta diversidad de intereses que derivan del medio ambiente puede y deben ser protegidos a través de esta rama del Derecho (Derecho Ambiental), lo cual debe vincularse a la luz del derecho de participación ciudadana y su vinculación con los Municipios, ya que su afectación puede perturbar al entorno y a las generaciones futuras. Por lo demás, se trata de un interés real, concreto, personal, directo, protegido por el ordenamiento jurídico y actualmente comprometido en el asunto de que se trata.

**Cuadragésimo sexto.** Que, las municipalidades de Caldera y Copiapó, tienen por mandato constitucional roles, funciones y atribuciones de carácter ambiental, planificación territorial y planificación del desarrollo en el ámbito de su territorio, por lo cual se envisten de un interés legítimo para reclamar en contra de las Resoluciones N°0846/2019 y N°950/2019 del Comité de Ministros, en referencia a la RCA N°65/2019 de la COEVA de la Región de Atacama.

**Cuadragésimo séptimo.** Que, en efecto, y tal como se mencionó en considerandos previos, los Municipios a través de la LOCM tienen funciones y atribuciones propias, como las indicadas en el artículo 3° letras a), b), c), e) y f) como funciones privativas; en el artículo 4° literales b), c), e), f), g), i) y l) como funciones relacionadas; en el artículo 5° literales a), d), k), m) y o) párrafo tercero, sobre atribuciones esenciales; artículo 6° literales a), b) y e) sobre los instrumentos esenciales para gestión municipal; artículo 7° sobre el rol de la Secretaria Comunal de Planificación sobre el PLADECO y PRC; artículo 24 sobre la Unidad de Obras Municipales y su relación al PRC y temas urbanísticos; artículo 25 sobre la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, y temas de gestión ambiental y ordenanzas ambientales; por último sobre sus resoluciones en el artículo 12; artículos 56, 65, 79 y 94 sobre la socialización y aprobación con el Concejo Municipal y la Comunidad del PLADECO y sus modificaciones; todas ellas, tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, como también proteger la salud de la población y el medio ambiente, en función del desarrollo sustentable de su territorio. De ahí que tienen un interés real de naturaleza ambiental, concreto, personal como persona jurídica, directo sobre los

---

<sup>2</sup> Op.cit, p.35.

<sup>3</sup> Tisné, Jorge. "Los intereses comprometidos en el daño ambiental. Comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la Ley N° 20.600". Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte. Sección: Estudios. Año 21 N°1, 2014. p. 328



instrumentos municipales que se les obliga y actualmente comprometido en el asunto en controversia.

**Cuadragésimo octavo.** Que, en efecto, es precisamente esta posición de garante del ordenamiento y planificación territorial encomendada por la Constitución y las leyes, la que fundamenta el interés de los Municipios de que el SEA a lo menos, de respuesta fundada a sus observaciones relacionadas con la compatibilidad territorial del proyecto. Es también este rol social de protección del medio ambiente el que le otorga el sustento para observar y reclamar respecto de aquellos aspectos no relacionados a la referida compatibilidad territorial. No es admisible pensar que por el hecho de ser un órgano con competencia ambiental dentro del procedimiento, no sea considerada su opinión por estimarse que es un pronunciamiento no vinculante para el SEA y, además, para desmedro de su posición, no pueda defender sus instrumentos de planificación territorial como observante, precisamente por tener la calidad de sujeto pasivo en el SEIA, más aún si se agrega que además con la reforma de la Ley N°20.417 los Consejeros Regionales quienes podían defender los intereses de la comunidad, dejaron de tener participación en la etapa resolutoria del procedimiento.

**Cuadragésimo noveno.** Que, por otro lado, estos sentenciadores evidencian que el SEA tenía conocimiento sobre la vigencia y detalles del Plan Regulador Comunal (PRC) tanto de Caldera como de Copiapó, vigentes según los Decreto Alcaldicio N°1206/2003 de la I.M. Caldera y Decreto Alcaldicio N°2810/2008 de la I.M. Copiapó, los cuales, en su zonificación, limitaban la instalación de equipamiento industrial en específico el gasoducto y el trazado del proyecto Andes LNG, evaluado según la RCA N°65/2018.

**Quincuagésimo.** Que, a los Municipios se les aplica la obligación del cumplimiento constitucional y las leyes, como los principios precautorio y preventivo respecto de la salud de la población, la preservación de la naturaleza y el medio ambiente; así como el resguardo del principio participativo y el concepto democracia ambiental, con sus pilares de acceso a la información, participación efectiva y acceso a la justicia ambiental; no pudiendo por lo tanto, excusarse en que la protección del medio ambiente y la salud de la población en su territorio comunal no les compete; todo lo contrario, son los primeros garantes del bienestar humano en sus componentes ambiental, salud y calidad de vida de sus ciudadanos, así como del desarrollo económico, social y cultural de todos sus vecinos.

**Quincuagésimo primero.** Que, por lo anteriormente señalado estos sentenciadores estiman que los Municipios de Caldera y Copiapó, no han excedido sus atribuciones y competencias constitucionales y legales, sino por el contrario se advierte un legítimo actuar en el ejercicio de sus funciones y atribuciones; por tanto, dichas entidades estarían facultadas para interponer el recurso de reclamación del artículo 20 de la Ley N°19.300, por lo que se acogerá la alegación de la reclamante.

**1.2. Respecto a si el recurso de reclamación del artículo 20, en relación al artículo 29 de la Ley N°19.300 se confiere solo a quienes presentaron observaciones dentro de un Proceso de Participación Ciudadana asociada a un Estudio de Impacto Ambiental.**



**Quincuagésimo segundo.** Que, despejados los aspectos referidos a las posibilidades de intervención de las Municipalidades dentro de un procedimiento de evaluación ambiental y la naturaleza de los intereses protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo comunal, se hace necesario analizar en específico en qué calidad jurídica intervienen las Municipalidades reclamantes, en el proceso de evaluación ambiental del proyecto "Andes LNG" y si el Servicio de Evaluación Ambiental se pronunció fundadamente respecto de ellas en su Resolución de Calificación Ambiental N°65.

**Quincuagésimo tercero.** Que, sobre el particular las reclamantes señalan que, si bien es cierto la Ley N°19.300 señala las formas de participación del Municipio en materias de Medio Ambiente, las mismas, en virtud del Principio de Prevención, no se pueden limitar tan solo al cumplimiento de requisitos formales como los contenidos en el artículo 24 de dicho cuerpo normativo -en atención a la especial naturaleza del Municipio-, ya que si bien es un Órgano de la Administración del Estado, por otra parte es, según mandato constitucional, el llamado a "... satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna", sin olvidar que en atención a sus funciones Constitucionales, debe proteger el Patrimonio Ambiental de su comuna. Sostienen que es el Municipio el que expresa el poder del Soberano Comunal, en consecuencia, esta entidad puede manifestar su opinión y participar, ya no meramente como un sujeto al cual se le requiere información -como Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental-, sino que, además, como una organización que manifiesta y expresa la voluntad de su comunidad en el resguardo del Patrimonio Ambiental.

**Quincuagésimo cuarto.** Que, complementan las reclamantes señalando que el artículo 29 de la Ley N°19.300 señala que "cualquier persona" podrá realizar observaciones al Proyecto, estableciendo la obligación de la entidad pública evaluadora de responder a las observaciones planteadas. En este sentido, si bien los Municipios respondieron a la información solicitada por el ente evaluador, también al momento de entregar dicha información, formularon sendas observaciones al Proyecto. En consecuencia, en este actuar dual, los Municipios generaron observaciones aplicándose plenamente el artículo 29 inciso tercero del mencionado cuerpo legal.

**Quincuagésimo quinto.** Que, a juicio del SEA, el sistema recursivo entregado en la Ley N°19.300, solo permite que se pueda impugnar una Resolución de Calificación Ambiental, al titular del proyecto u observante del mismo, más no un Municipio, en consideración a que estos órganos solo pueden participar en un proceso de evaluación de impacto medio ambiental entregando información formal solicitada por el Servicio, la cual puede ser considerada o no, ya que no le es vinculante.

**Quincuagésimo sexto.** Que, el órgano reclamado señala que las Resoluciones Exentas N°846 y 950 serían ajustadas a derecho al no admitir a trámite las reclamaciones presentadas por la I.M. de Caldera y la I.M. de Copiapó, toda vez que éstas dedujeron reclamaciones administrativas del artículo 20, en relación al artículo 29 de la Ley N°19.300, norma establecida para los observantes ciudadanos en el contexto de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), cuyas observaciones



no habrían sido debidamente consideradas. Por consiguiente, como las referidas municipalidades no fueron observantes ciudadanos, no gozarían de esta acción, por ende, no dedujeron reclamación de conformidad a la ley y, en definitiva, no se encuentran legitimadas para ejercer la acción del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600.

**Quincuagésimo séptimo.** Que, señaló la reclamada que las acciones interpuestas en el caso de autos se encuentran establecidas en el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, que indica que se encuentran legitimados para interponer la reclamación del artículo 17 N°6, los observantes en el marco de un proceso de participación ciudadana ("PAC") cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y se haya agotado la vía recursiva administrativa, lo que evidentemente debe realizarse en conformidad a la Ley. Lo anterior se vería reforzado con lo dispuesto en el artículo 78 del D.S. N°40/2012, que se refiere a la reclamación del art. 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, el cual en su epígrafe señala a dicha reclamación como la "Reclamación de la comunidad".

**Quincuagésimo octavo.** Que, por su parte, el artículo 18 N°5 de la Ley N°20.600 establece quienes se encuentran legitimados activos para deducir la referida acción de reclamación, exigiendo agotar previamente la vía administrativa, mediante la interposición, de conformidad a la ley, de los recursos administrativos correspondientes. Si bien de acuerdo a la norma los organismos de la administración del Estado podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los tribunales ambientales, la misma norma específica que para el caso del número 6 del art. 17, solo serán legitimados activos "las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley".

**Quincuagésimo noveno.** Que, complementa el Servicio que las reclamaciones deducidas por las Municipalidades no se realizaron de conformidad a la legislación vigente, al carecer éstas de legitimación activa para deducir la reclamación del art. 20, en relación con el art. 29 de la Ley N°19.300, en tanto no tienen la calidad de observantes que las habilite para realizar observaciones en el contexto del proceso de PAC. Las Municipalidades intervinieron en el proceso de evaluación del Proyecto, en su calidad de órgano de la Administración del Estado, en cada instancia de la evaluación ambiental, evacuando los pronunciamientos requeridos por el SEA mediante diversos oficios, pero en ningún escenario como observantes ciudadanos.

**Sexagésimo.** Que, según lo sostenido por el SEA, dichos pronunciamientos no permitirían a las reclamantes dirigirse válidamente, de manera posterior, ante el Tribunal Ambiental invocando la reclamación del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600. Así se habría pronunciado el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia Rol R-148-2017, quien se ha referido al presupuesto de procesabilidad requerido por el artículo 17 N°6, señalando que, para poder reclamar mediante vía administrativa, dispuesta en el artículo 20, 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, es necesario que exista una observación ciudadana presentada ante la autoridad ambiental dentro del plazo franqueado por el legislador, pudiendo ser su debida consideración cuestionada en sede judicial.

**Sexagésimo primero.** Que, a juicio de estos sentenciadores, y como ya se revisó en considerandos previos, el párrafo 3° de la Ley N°19.300



sobre Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, indica en su artículo 26 lo siguiente: *"Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan"*.

**Sexagésimo segundo.** Que, por su parte el artículo 29 de la Ley N°19.300 indica: *"Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto"*.

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

**Sexagésimo tercero.** Que, a su turno, el artículo 78 del D.S. N°40/2012, referido a la reclamación de la comunidad, complementa: *"El recurso se acogerá a trámite si fuere presentado por las personas naturales o jurídicas que formularon observaciones al Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental si procediere, ante la autoridad competente y en el plazo establecido en el artículo 20 de la Ley. El recurso deberá indicar qué observaciones, de aquellas formuladas en la oportunidad legal, no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución y los fundamentos de dicho reclamo. De lo contrario, no será admitido a trámite. La resolución de admisión a trámite será dictada dentro de quinto día de presentado el recurso y se notificará a los reclamantes y al titular del proyecto o actividad"*.

**Sexagésimo cuarto.** Que, el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, sobre competencia de los Tribunales Ambientales indica que serán competentes para : *"Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N°19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley"*.

**Sexagésimo quinto.** Que, el numeral 5) del artículo 18 de la Ley N°20.600, al referirse a quienes pueden intervenir como partes en los asuntos de su competencia, indica que: *"En los casos de los números 5) y 6), las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley"*.

**Sexagésimo sexto.** Que, respecto de las referencias normativas de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), se tiene:

**Sexagésimo séptimo.** Que, el artículo 5° de la LOCBGAE en su inciso



segundo, indica: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública". Precizando que: "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

**Sexagésimo octavo.** Que, a su vez, el artículo 8° de la LOCBGAE, señala que "Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites". Reforzando que "Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos".

**Sexagésimo noveno.** Que, revisados los antecedentes del proceso administrativo y judicial asociados a las reclamaciones de las Municipalidades de Caldera y de Copiapó, se razona lo siguiente:

**Septuagésimo.** Que, las fechas de apertura del proceso de Participación Ciudadana (PAC) en el SEIA del proyecto Andes LNG, se producen en tres momentos: primera PAC luego de publicado el extracto del EIA según el artículo 27 de la Ley N°19.300, con fecha de inicio el 18/04/2016 para concluir al cabo de 60 días el 13/07/2016; la segunda PAC por modificaciones sustantivas al proyecto conforme al artículo 92 del RSEIA y según la Res. Ex. N°110 de fecha 28/07/2017 del SEA de Atacama se inició el 07/08/2017, para concluir al cabo de 30 días el 20/09/2017; y finalmente, la tercera PAC por modificaciones sustantivas al proyecto conforme al artículo 92 del RSEIA y según la Res. Ex. N°101 de fecha 11/10/2018 del SEA de Atacama se inició el 25/10/2018, para concluir al cabo de 30 días el 10/12/2018.

**Septuagésimo primero.** Que, los pronunciamientos y observaciones que presentaron los Municipios, se realizaron a través de sus Ordinarios N°1010 del 02/09/2016, N°2058 del 08/08/2017, N°1250 del 25/09/2018 y N°330 del 22/03/2019 por parte de la I.M. de Caldera; a su vez, los Ordinarios N°14155 del 14/09/2016, N°12089 del 10/07/2017, N°18166 del 21/09/2018, N°6482 del 25/03/2019 y N°11607 del 05/06/2019 por parte de la I.M. de Copiapó; todos ellos haciendo referencias, análisis de compatibilidad u observando los distintos componentes del EIA y sus Adendas del proyecto Andes LNG en el SEIA, recepcionados formalmente por el SEA.

**Septuagésimo segundo.** Que, asimismo, consta que dichos oficios están identificados en el Acta de Evaluación N°6 de fecha 22/5/2019, así como en el Acta N°5 de Sesión Ordinaria de la Comisión de Evaluación de la región de Atacama de fecha 30/5/2019.

**Septuagésimo tercero.** Que, de lo anterior este Tribunal, logra apreciar la coherencia y pertinencia de los distintos ordinarios y que las fechas de pronunciamiento y observaciones de los Municipios de Caldera y Copiapó se entrecruzan con los distintos Procesos de Participación Ciudadana, tanto del primer PAC, como de segundo y tercer proceso PAC por modificaciones sustantivas al proyecto Andes LNG; donde en particular el Ordinario N°2058 del 08/08/2017 de la I.M. Caldera recepcionado en el SEA el 17/08/2017 se enmarca dentro de la fecha del segundo proceso PAC. Por otro, lado la I.M. de Copiapó presenta el Ordinario N°12089 del 10/07/2017 recepcionado en el SEA con fecha 13/07/2017 haciendo distintas observaciones, que incluyen

la zona UBS-1B y, además, manifiesta el requerimiento de apertura de un segundo proceso PAC por modificaciones sustantivas al proyecto según el requerimiento de la ciudadana Sra. Karina Jorquera Lizana. Este mismo Municipio en su Ordinario N°18166 del 21/09/2018 recepcionado en el SEA el 04/10/2018 y previo al tercer proceso PAC por cambios sustantivos al proyecto Andes LNG, realiza varias observaciones a la Adenda complementaria manifestando que no aprueba la instalación del Terminal de Descarga y Gasificación en Bahía de Chasco de la comuna de Copiapó, por ser contraproducente con el instrumento de Planificación territorial PRC vigente de Copiapó, según el Decreto Alcaldicio N°2810/2008, vigente a la fecha de evaluación del proyecto.

**Septuagésimo cuarto.** Que, como se ha razonado en considerandos previos, estos sentenciadores estiman que si bien los Municipios no tienen una norma específica respecto de participación como personas jurídicas en el proceso de Participación Ciudadana (PAC) en el SEIA, por su mandato constitucional en la LOCM y la aplicación general de la LBGMA les recae, y deben, por lo tanto, enmarcarse en dicho proceso, siempre y cuando sean debidamente informadas al respecto. Para el caso *sub lite*, si lo estaban y pretendieron su participación, ello al margen de algún desfase previo a la apertura de los distintos procesos PAC que tuvo el proyecto Andes LNG, sin embargo, nunca extemporáneamente a dicho llamado y proceso.

**Septuagésimo quinto.** Que, al hacer un análisis sistémico y armónico de la normativa municipal, ambiental y administrativa y sus principios, se evidencia que no puede negarse a los Municipios el acceso a la Justicia Ambiental por cuestiones de forma, más aún, cuando éstos son garantes en su territorio del desarrollo integral de sus habitantes en múltiples dimensiones, que incluyen la protección de la salud y el medio ambiente; como asimismo, están mandatados a la búsqueda del bien común para sus ciudadanos, como se lo ordena la CPR en su artículo 19 N°8, la LOCM y la LBGMA, teniendo por tanto, un interés legítimo y vigente, como persona jurídica autónoma, tal como ya se ha indicado por este Tribunal.

**Septuagésimo sexto.** Que, por lo demás el principio preventivo y de justicia ambiental en el derecho ambiental, refuerzan la idea que no se puede pretender no respetar la propia planificación territorial y de desarrollo, vigente y legitimada democráticamente en una comuna, la que se ha puesto a disposición de la comunidad en función del bien común, por sobre un interés particular. Asimismo, no se puede pretender ser garante de una afectación ambiental ex post por la vía de la reparación del medioambiente dañado, sin antes haber hecho todos los esfuerzos preventivos y participativos a fin de evitar el impacto ambiental de un proyecto.

**Septuagésimo séptimo.** Que, estos sentenciadores en orden a la inexistencia de una prohibición tácita en la LBGMA y al llamado de observancia de la Constitución en sus artículos 19 N°8 y 118, así como la LOCM en sus artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y demás normativa aplicable a las funciones, atribuciones y procedimientos de los Municipios en materia de planificación territorial, de planificación del desarrollo y resguardo de la salud y medioambiente en su territorio, son del criterio que los Municipios de Caldera y Copiapó, han actuado de buena fe y conforme a derecho, al formular observaciones y procurando la aplicación racional y armónica de los principios precautorio, participativo, de justicia ambiental, de coordinación de los órganos

públicos y de legalidad. En consecuencia, se concluye por este Tribunal que son legitimados activos del Proceso de Participación Ciudadana conforme al artículo 20, en relación al artículo 29 de la Ley N°19.300 sobre reclamación administrativa, por lo que se acogerá esta alegación de la reclamante.

**2. SOBRE EL EVENTUAL CARÁCTER FACULTATIVO O NO Y NO VINCULANTE DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS SECTORIALES CON COMPETENCIA AMBIENTAL EN EL SEIA; ASÍ COMO TAMPOCO LO SERIAN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA I. MUNICIPALIDAD DE CALDERA Y DE COPIAPÓ.**

**Septuagésimo octavo.** Que, el Servicio indicó que de acuerdo al artículo 38 de la Ley N°19.880 -que es aplicable supletoriamente al procedimiento de evaluación ambiental-, el valor de los informes es facultativo y no vinculante. Misma regla aplica en el SEIA, con la excepción establecida en el artículo 9 bis de la Ley N°19.300, conforme al cual el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) es obligatorio para la Comisión de Evaluación, respecto de los aspectos normados.

**Septuagésimo noveno.** Que, continua el reclamado, los pronunciamientos de los municipios en el contexto del SEIA se rigen por lo dispuesto en los artículos 35 y 47 del RSEIA, no siendo vinculantes para la evaluación ambiental, de acuerdo con lo estatuido en los artículos 24 del mismo cuerpo reglamentario y el artículo 38 de la Ley N°19.880 dada su naturaleza indicativa y no vinculante. Esto se ve reflejado en el Memorándum N°96 sobre "Elaboración de ICSARA, pronunciamiento de los OAECA y fundamentación del Informe Consolidado de Evaluación" y el Ord. N°180152 de 30 de enero de 2018, que "Imparte instrucciones sobre materias de procedimientos de carácter ambiental que indica", ambos de la Dirección Ejecutiva del SEA, donde se señala expresamente que el SEA "tiene la facultad de prescindir de lo dispuesto por un OAECA en su pronunciamiento sectorial, ya sea total o parcialmente, cuando éste no se enmarque dentro del ámbito de sus competencias, cuando lo manifestado no se refiera a temas ambientales o carezca de fundamentos, o cuando lo expuesto no se considere idóneo o necesario para el buen desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que se encuentre en curso".

**Octogésimo.** Que, en este caso señala el SEA, las Municipalidades se excedieron de la esfera de sus atribuciones, por lo que no pueden pretender que sus pronunciamientos tengan el carácter de vinculante, conforme el artículo 38 de la Ley N°19.880, esto por no ajustar su actuar y pronunciamiento exclusivamente a la planificación territorial, políticas, planes y programas. De esta manera, tampoco pueden pretender que se haya dado respuestas a materias respecto de las cuales no les correspondía pronunciarse.

**Octogésimo primero.** Que, sobre este punto controvertido el Tribunal considerará la normativa administrativa ambiental referida al proceso de Evaluación Ambiental de Proyecto, esto es, la LBGMA y su relación con la LOCM en sus instrumentos de Plan Regulador Comunal y Plan de Desarrollo Comunal, lo que ya fue latamente abordado en considerandos previos de esta sentencia.

**Octogésimo segundo.** Que, este Tribunal y dada la revisión de la jurisprudencia y doctrina ya referida, agrega lo indicado por la Excm. Corte Suprema en sentencia Rol N°5470-2018, la que se pronuncia sobre el carácter de vinculante de los Planes Reguladores, señalando en su considerando duodécimo: "Así, es indispensable señalar que, según se



desprende de la normativa antes transcrita, existen niveles jerárquicos entre los cuerpos normativos que constituyen el derecho urbanístico, encontrándose en la cúspide de la pirámide normativa la Ley General de Urbanismo y Construcciones, luego, en un segundo nivel, encontramos el Decreto Supremo N° 46, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que constituye el reglamento que complementa y desarrolla a la ley antes referida. Luego, prosiguen los instrumentos de planificación territorial: a) Plan Regional de Desarrollo Urbano; b) Plan Regulador Intercomunal; c) Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen; d) Plan Seccional. Estos Instrumentos de Planificación Territorial tienen una naturaleza reglamentaria, son vinculantes para los órganos de la Administración como para los particulares”.

**Octogésimo tercero.** Que, asimismo, y como ya se ha señalado en considerandos previos, la evaluación de impacto ambiental de la Ley N°19.300, implica una evaluación de compatibilidad además con los siguientes instrumentos: a) compatibilidad territorial (PRC, PRI, PROT); b) compatibilidad con la evaluación ambiental estratégica (EAE asociada a PRC, PRI y PROT) y c) compatibilidad con los planes de desarrollo (PLADECO, Plan de Desarrollo Regional). Así lo ha refrendado el autor Bermúdez<sup>4</sup> al señalar: “en el sentido que si la actividad evaluada no es compatible con el uso del territorio dispuesto en el respectivo instrumento de planificación territorial, ésta no podrá llevarse a cabo”, refiriendo el carácter obligatorio de dichos instrumentos.

**Octogésimo cuarto.** Que, revisados los antecedentes del proceso administrativo y judicial asociados a las reclamaciones de las Municipalidades de Caldera y de Copiapó, se razona lo siguiente:

**Octogésimo quinto.** Que, los municipios tienen un mandato legal y expreso a través de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y otros referidos al PRC y PLADECO como instrumentos rectores según la Ley N°18.695, los que deben ser consultados y se hacen vinculantes en la Evaluación Ambiental en función de los artículos 8°, 9°, 9° bis y 9° ter de la Ley N°19.300, como del D.S. N°40/2012 RSEIA referido a las materias ya detalladas.

**Octogésimo sexto.** Que, como ya se ha indicado, por mandato constitucional y su LOCM, las Municipalidades gozan de la facultad legal y de la especialidad en materias de planificación territorial local a través del PRC, y en materia de la planificación del desarrollo comunal a través del PLADECO; constituyéndose en garantes del Desarrollo Sostenible en el espacio local a través de la aplicación de dichos instrumentos, procurando con ello el bien común, así como la compatibilidad de los múltiples intereses, usos y demandas que los titulares de proyectos, ciudadanos y organizaciones locales requieren y plasman democráticamente en dichos instrumentos, los que son validados normativa y democráticamente a través de la participación ciudadana efectiva, y refrendados por la aprobación del Concejo Municipal, tomados de razón por la CGR y en el caso de los IPT, publicados en el Diario Oficial.

**Octogésimo séptimo.** Que, este Tribunal analizará en detalle el

---

<sup>4</sup> Bermúdez Soto, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. 2ª Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso. p. 284



argumento del SEA como administrador del SEIA, asociado a los artículos 24, 35 y 47 del RSEIA, y el artículo 38 de la Ley N°19.880, en cuanto a la naturaleza indicativa y no vinculante de los referidos pronunciamientos, así como su potestad discrecional para considerar o no los pronunciamientos de los OAECA, los que según la ley podrán no ser considerados cuando *"éste no se enmarque dentro del ámbito de sus competencias, cuando lo manifestado no se refiera a temas ambientales o carezca de fundamentos, o cuando lo expuesto no se considere idóneo o necesario para el buen desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que se encuentre en curso"*.

**Octogésimo octavo.** Que, sobre el primer punto, esto es, que *"éste no se enmarque dentro del ámbito de competencia"*, ya se ha abordado detalladamente que el PRC y PLADECO, son materias propias, así como funciones y atribuciones esenciales de los Municipios estatuidos en su LOCM; por tanto, dichos instrumentos vigentes de la Municipalidad de Caldera y de Copiapó se constituyen en una obligación legal conforme al artículo 8° inciso 3; artículo 9° incisos 4 y 5; artículo 9° bis y artículo 9° ter de la Ley N°19.300, sobre el análisis de compatibilidad con los instrumentos de planificación territorial y de desarrollo generados por los Municipios (PRC y PLADECO); y por ello más allá de poder ser los informes, oficios u observaciones *"facultativo y no vinculantes"* según el artículo 38 de la Ley N°19.880, no lo es así en este caso, ya que en este sentido el SEA no tiene la facultad para pasar por alto y obviar las cuestiones de fondo de carácter normativo y vinculante, sino que por el contrario, su deber es velar por el debido cumplimiento legal ambiental del titular del proyecto, los cuales deben enmarcarse dentro de dichas ordenanzas a través de su respectiva RCA.

**Octogésimo noveno.** Que, en el análisis de la segunda hipótesis, en cuanto a si *"lo manifestado por los municipios no se refiera a temas ambientales o carezca de fundamentos"*; como ya se ha indicado, las alegaciones planteadas por los municipios de Caldera y Copiapó se enmarcan en la relación existente que hay entre el PRC y PLADECO con los temas ambientales, ya sea por la vía de la zonificación del territorio (USB-1B Zona Mixta Turismo-Balneario, USB-2 Zona de extensión Urbana de la prioridad y RBS-2 Zona de Protección Ecológica), con sus características especiales y limitaciones urbanísticas y ambientales, entre ellas la protección del borde costero, zonas de interés ecológico como el desierto florido; como así también, respecto del PLADECO de Caldera en sus horizontes (1, 2, 3 y 4), sus líneas estratégicas y plan de acción para cada una de ellas, así como su relación con cuestiones de carácter ambiental observadas y fundamentadas en los oficios de dicha municipalidad al SEA de Atacama en el proceso de evaluación ambiental del proyecto Andes LNG.

**Nonagésimo.** Que, respecto a la tercera hipótesis, esto es, *"cuando lo expuesto no se considere idóneo o necesario para el buen desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que se encuentre en curso"*, se advierte que los pronunciamientos de ambos municipios son idóneos y pertinentes a las materias ambientales referidas por los instrumentos del PRC y PLADECO, es más, ellas tienen un carácter imperativo respecto de pronunciarse sobre éstos en el SEIA, ya que como se ha dicho, son materias privativas y de la especialidad de dichas corporaciones autónomas.

**Nonagésimo primero.** Que, ya este solo hecho sobre el especial encargo que ejerce la LOCM sobre el cumplimiento del PRC y la titularidad e



interés de los Municipios sobre ellos, en relación a las exigencias de la LBGMA sobre el análisis de compatibilidad territorial, haría exigible la consideración por parte del Comité de Ministros sobre una eventual anomalía o vulneración a la normativa local comunal y sus instrumentos de planificación territorial y/o desarrollos vigentes.

**Nonagésimo segundo.** Que, en este sentido las observaciones, opiniones y sugerencias de los Municipios en dichas materias no son una intromisión ajena y carente de especialidad, todo lo contrario, son materias propias y que persiguen mejorar el desempeño de los proyectos que se ejecutan en sus comunas, apuntando al desarrollo sustentable y al mejoramiento del bienestar y calidad de vida de sus ciudadanos.

**Nonagésimo tercero.** Que, con lo anterior, no es posible soslayar este mandato legal, ya que la vulneración al no ser consideradas las funciones propias de los municipios en materia de Ordenanza Municipal, PRC y PLADECO, o su indebida consideración en el SEIA se convierte en un problema no menor, que al menos debería ser revisable por parte del Comité de Ministros, más aún cuando han sido majaderamente reiteradas las observaciones en múltiples oficios por los Municipios de Caldera y Copiapó.

**Nonagésimo cuarto.** Que, así también las demás cuestiones de carácter ambiental alegadas por los Municipios y que dicen relación al análisis de compatibilidad de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) vigentes, tienen fuerza legal y democrática, por tanto no son meras referencias y opiniones, sino que las hacen vinculantes a las decisiones y proyectos que se ejecuten acordes a dicha planificación, por tener esta una fuerza normativa y vinculante en la Ley N°19.300 como ya se ha detallado, por lo que resultaría imperioso que el Comité de Ministros revisara dichas cuestiones, propias del interés Municipal en representación de los intereses de sus ciudadanos, ello en complemento y armonía a ver si dichas materias han sido abordadas por OAECCAS cuya especialidad las haga más pertinente de observar y considerar en la evaluación ambiental del proyecto Andes LNG.

**Nonagésimo quinto.** Que, estos sentenciadores estiman que de los PLADECO se derivan varios horizontes, líneas de definiciones estratégicas y vocaciones del desarrollo en la comuna, así como su estrecha vinculación y coherencia a los PRC e IPT en general. Por tanto, si la vocación de un territorio se define en el PLADECO que es turístico, sería contraproducente poner ahí una industria que lo afecte, donde de ser así, dicho análisis debería descartar todo riesgo de afectación ambiental y si lo hubiera se debe considerar para hacerse cargo.

**Nonagésimo sexto.** Que, también los Municipios deben cumplir con la Constitución y las leyes, como así también con los principios Precautorio y Preventivo en el resguardo medioambiental y con ello la defensa del principio de Participación y del concepto de Democracia Ambiental, no pudiendo excusarse en que la protección del medio ambiente y la salud de la población en su territorio comunal no les compete; sino que todo lo contrario, éstos son los primeros garantes del bienestar social y la calidad de vida de su comunidad, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus vecinos.

**Nonagésimo séptimo.** Que, por todo lo precedentemente analizado estos sentenciadores son del criterio de acoger la reclamación en este punto y rechazar la alegación de la reclamada referida al supuesto carácter



facultativo y no vinculante de los pronunciamientos de los organismos sectoriales con competencia ambiental, - esto es, observaciones de los Municipios en materias de compatibilidad territorial con los PRC y de Planificación del desarrollo comunal con los PLADECO-, en el SEIA; y en particular, las observaciones y pronunciamientos de las municipalidades de Caldera y de Copiapó, ya que no debe confundirse las observaciones planteadas por las reclamantes versus la obligación de cumplimiento de las normativas de carácter ambiental y municipal que debe conciliarse armónica y eficazmente en post de proteger el bien jurídico ambiental y el bien común de la sociedad.

**3. EN CUANTO A LA PROCEDENCIA O NO DE DISCUTIR LA MATERIA DE FONDO RELATIVA A LA IMPUGNACIÓN DE LA RCA N°65/2019.**

**Nonagésimo octavo.** Que, sin perjuicio de lo que se resolverá, en definitiva, este Tribunal estima pertinente y necesario pronunciarse sobre los siguientes aspectos.

**Nonagésimo noveno.** Que, la I.M. de Caldera sobre este punto señaló que, dando cumplimiento a la normativa ambiental, así como a la Ley Orgánica de Municipalidades, presentó 4 observaciones en el procedimiento de Calificación Ambiental del proyecto Andes LNG, los cuales se refirieron a: Ord. N°1010 de 2/9/2016 sobre las políticas y planes evaluados estratégicamente, Descripción del proyecto o actividad, Predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, Plan de prevención de contingencias y emergencias, Plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes, Relación con los planes de desarrollo comunal, Compromisos ambientales voluntarios; Ord. N°2058 de 8/8/2017 sobre la Descripción del Proyecto, Plan de contingencias y de emergencias, Línea Base; Ord. N°1250 de 25/9/2018 sobre Línea Base, Compromisos Ambientales Voluntarios; y Ord. N°330 de 22/3/2019 sobre Línea Base.

**Centésimo.** Que, por su parte la I.M. de Copiapó, señaló que la participación en el proceso de tramitación de la RCA se materializó a través de: Ord. N°14155 de 14/9/2016 en relación a la modificación de los planes reguladores de Caldera y Copiapó, Redes y Trazados, Afección de área protegida, Compromete el PLADECO, Afección a la Biodiversidad marina, Efectos económicos del medio humano, Afección de Sitios prioritarios; Ord. N°18166 de 21/9/2018 en relación a Área Costera Marina Protegida de Múltiples Usos a la Bahía Chasco; Ord. N°6482 de 25/3/2019 sobre Incompatibilidad del proyecto con la declaración de Área Costera Marina Protegida de Múltiples Usos a la Bahía Chasco.

**Centésimo primero.** Que, la I.M. de Copiapó señaló además que, la Evaluación ambiental a juicio de esta actora sistemáticamente ha excluido las claras y directas recomendaciones hechas por ella en orden a que el proyecto no solo constituye un riesgo ambiental para la comuna, sino que deliberadamente infringe toda una normativa territorial preexistente, asunto que no se puede soslayar sin graves consecuencias, por permitir un proyecto abiertamente en contra de la normativa que otros particulares sí se ven obligados a obedecer. Así, se infringe la Garantía Constitucional de Igualdad ante la Ley, por lo que la decisión adoptada por el Comité de Ministros y por la Comisión de Evaluación de Atacama debe ser enmendada conforme a derecho.

**Centésimo segundo.** Que, por su parte, la reclamada indicó que las reclamaciones impugnaron las Res. Ex. N°846/2019 y Res. Ex. N°950/2019

que se pronunciaron exclusivamente sobre la admisión a trámite de los recursos de reclamación administrativos, declarando improcedente discutir en autos la materia de fondo relativa a la impugnación de la RCA N°65/2019, sobre la cual no ha existido pronunciamiento relativo a su supuesta ilegalidad; por lo que de acogerse el presente recurso de reclamación, el tribunal sólo podría modificar el acto administrativo recurrido ordenando al Director Ejecutivo acoger a trámite el recurso para efectos de emitir un pronunciamiento de fondo, pero no podría este Ilustre Tribunal determinar el contenido discrecional de dicho acto en relación al fondo, de conformidad al artículo 30 de la Ley N°20.600.

**Centésimo tercero.** Que, sobre el alcance ambiental del contenido y la elaboración del PLADECO, según la SUBDERE y CEPAL<sup>5</sup>, los principios orientadores del PLADECO señalan que, a partir de la regulación de la LOCM, en virtud del carácter de instrumento estratégico, éste debe contemplar *"acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural"*. Agrega al respecto, que *"estas acciones deben definirse en el marco de un desarrollo orientado hacia la SOSTENIBILIDAD, lo cual requiere que las iniciativas propuestas en el PLADECO se orienten hacia al mejoramiento de la calidad de vida de la población, considerando una visión que incorpore aspectos económicos, sociales y ambientales que procuren un desarrollo humano equitativo e integral, cautelando las condiciones naturales del territorio, para beneficio de las generaciones presentes y futuras"*.

**Centésimo cuarto.** Que, además, tanto CEPAL como la SUBDERE en dicho documento indican, entre otras consideraciones, que *"los Municipios pueden jugar un rol muy importante en la mitigación del cambio climático, lo que signifique además reducción de costos, creación de empleos, aumento de la competitividad y sobre todo, una mejora en la calidad de vida de los habitantes"*<sup>6</sup>.

**Centésimo quinto.** Que, revisados los antecedentes del proceso administrativo y judicial asociados a las reclamaciones de las Municipalidades de Caldera y de Copiapó, se razona lo siguiente:

**Centésimo sexto.** Que, las cuestiones de planificación territorial local (como los PRC y Planes seccionales) y la planificación del desarrollo local (a través del PLADECO) y su interacción con el medio ambiente, corresponden a funciones y atribuciones de las municipalidades según los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y otros ya indicados de la LOCM; y que a su vez, estos instrumentos, los PRC y PLADECO vigentes, son vinculantes y obligatorios para los actores privados y públicos que pretenden desempeñarse en dicha comuna, en este caso particular sobre Bahía Salado y Punta Chascos, entre las comuna de Caldera y Copiapó, como se indica en el EIA del proyecto Andes LNG y sus interacción con los PRC de las comunas de Caldera y de Copiapó. Por lo demás, en este mismo sentido ya se ha pronunciado la doctrina<sup>7</sup> y la jurisprudencia (Sentencia CS Rol N°5470-2018,

<sup>5</sup> SUBDERE y CEPAL, Manual de elaboración del plan de desarrollo comunal, 2009, p.18.

<sup>6</sup> Op.cit, p.87.

<sup>7</sup> Según el autor Jorge Bermúdez "si el proponente o titular omite poner en relación su actividad o proyecto con dichos planes o programas, o si dicha puesta en relación arroja una incompatibilidad insuperable o es sencillamente erróneo su planteamiento, el mencionado informe deberá consignarlo. Esta puesta en relación, al tratarse de un aspecto normado, podrá fundar una propuesta de rechazo del proyecto o actividad". (Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, año 2015, 2° Edición, p. 285).



considerando duodécimo).

**Centésimo séptimo.** Que, a mayor abundamiento el SEA tenía conocimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica del APRICOST, a través del Ord. N°121186 de fecha 20/04/2012, donde la Subsecretaría del Medio Ambiente remite al Secretario Regional Ministerial de Medio Ambiente información indicando que el Plan Regulador Intercomunal Costero de Atacama cumple con los contenidos mínimos de carácter ambiental. Este mismo instrumento (EAE), es el que sirve de sustento para la aprobación por parte del Gobierno Regional de Atacama, del APRICOST el año 2019 coetáneamente a la evaluación del proyecto Andes LNG.

**Centésimo octavo.** Que, en este sentido, tanto el SEA como los OAECAs especializados, y particularmente el MINVU y el Gobierno Regional de Atacama no pueden desconocer y desatender dicha obligación legal ambiental e imperativa de la zonificación territorial de los PRC y sus modificaciones según el Decreto Alcaldicio N°1206/2003 de la I.M. Caldera y el Decreto Alcaldicio N°2810/2008 de la I.M. Copiapó, instrumentos que obligan a los titulares de proyectos y particulares a cumplirla; más aún cuando se tiene en juego cuestiones de carácter territorial y ambiental vinculados al trayecto del gasoducto del proyecto Andes LNG por las zonas UBS-1B, UBS-2 y RBS-2 de dichos instrumentos.

**Centésimo noveno.** Que, a mayor abundamiento fue refrendada dicha zonificación del territorio Bahía Salado y Punta Cachos por el APRICOST aprobado según la Res. Ex. N°30 de fecha 20/05/2019 del Intendente(S) Regional de Atacama, que reconoce dichas áreas, sus usos y restricciones y, del cual más aún versa una Evaluación Ambiental Estratégica desarrollada, socializada y validada con fecha anterior (2012) a la aprobación del RCA N°65/2019.

**Centésimo décimo.** Que, además, la LOCM tiene un nivel jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución, teniendo una exigencia mayor para su aprobación que una ley común, decreto o un reglamento, por lo cual no debe desatenderse a los Municipios en cuanto a lo que ordenen en relación a las obligaciones de planificación territorial a través del PRC y las planificaciones económicas, sociales, ambientales y de bienestar humano a través de su PLADECO; ello en complemento y colaboración a las obligaciones de los órganos sectoriales del Estado, especialistas en dichas materias.

**Centésimo undécimo.** Que, es el mismo titular, en el capítulo 12 de su EIA punto 12.4 sobre Conclusiones, que indica: *"Respecto del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, se identificaron 6 instrumentos que se han sometido a ésta, sin que ninguno de ellos se encuentre vigente bajo decreto en la actualidad. A esto se le suman 17 instrumentos aprobados ambientalmente repartidos entre 4 regionales, 3 pertenecientes a la comuna de Copiapó, 8 de la comuna de Caldera, y 2 de la comuna de Vallenar. De estos, 4 presentan zonificaciones en el área del Proyecto, pero solo 3 tienen vigencia para ser considerados en el presente análisis"*.

**Centésimo duodécimo.** Que, continua el EIA indicando: *"De acuerdo a los antecedentes descritos, se identificaron 2 instrumentos de planificación territorial vigentes, asociados al territorio donde se emplaza el sector del terminal marítimo y el primer tramo del gasoducto: el Plan Regulador Intercomunal de las comunas costeras Freirina, Huasco, Copiapó, Caldera y Chañaral, y la Modificación a los*



planes reguladores de Caldera y Copiapó, en el sector Bahía Salado”.

**Centésimo decimotercero.** Que, se finaliza precisando que “los dos planes vigentes describen de forma común el área como un espacio destinado a la actividad turística, cuyos usos permitidos según su zonificación describen áreas verdes e inmobiliario turístico y de recreación. Esto es ajeno a los fines que se le quiere dar al sector al instalar las obras necesarias para construir el terminal marítimo. Sin embargo, se puede indicar que dichas obras son parte de una concesión de gas actualmente en tramitación, con lo cual se considerarían admitidas para los usos de suelos permitidos (D.S. N°263/1995 MINECON). Así también, el gasoducto marino (que será armado en tierra) se entiende como infraestructura de abastecimiento y como tal le aplica la regulación estipulada en el Artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que indica lo siguiente: “las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. El instrumento de planificación territorial deberá reconocer las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa”. Esto quiere decir que este tipo de uso se reconoce como uno que no puede verse prohibido en un territorio, pero sí restringido conforme las condiciones y/o requisitos para el funcionamiento de las obras de infraestructura de que se trate, que fije el respectivo instrumento territorial. En otras palabras, la instalación de esta obra es compatible con la regulación territorial de la LGUC”.

**Centésimo decimocuarto.** Que, del mandato de la LOCM, le corresponde a los Municipios el resguardo de la planificación territorial, la salud pública, la protección del medio ambiente, la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia, así como el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local; les hace obligatorio además pronunciarse diligentemente sobre los proyectos que son evaluados en el SEIA y que se ubiquen en su territorio, siendo vital este pronunciamiento según se exige en LBGMA y el RSEIA sobre compatibilidad territorial de los proyectos, obras y actividades con el PRC y sobre su instrumento de Planificación de Desarrollo Comunal PLADECO respectivo; evidenciando este Tribunal que los municipios de Caldera y Copiapó han advertido sobre las inconsistencias que presenta el proyecto de Andes LNG con dichos instrumentos comunales.

**Centésimo decimoquinto.** Que, analizado lo anterior en considerandos previos, es del todo razonable para este Tribunal revisar la cuestión de fondo relativa a las potenciales incompatibilidades que la I.M. Caldera y I.M. Copiapó advierten del proyecto Andes LNG, en relación a los instrumentos de Planificación Territorial PRC y de Planificación del Desarrollo PLADECO, ya que estas son materias propias y directamente vinculantes del Proceso de Evaluación Ambiental con los Municipios.

**Centésimo decimosexto.** Que, a la luz de los antecedentes expuestos por las partes, estos sentenciadores concluyen que los instrumentos vigentes de Planificación Territorial al momento de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto Andes LNG, eran: Plan Regulador Intercomunal Costero de Atacama PRICOST (Res. N°5 del /2001 sobre 02/04/2001); Aprueba modificaciones a los Planes Reguladores de

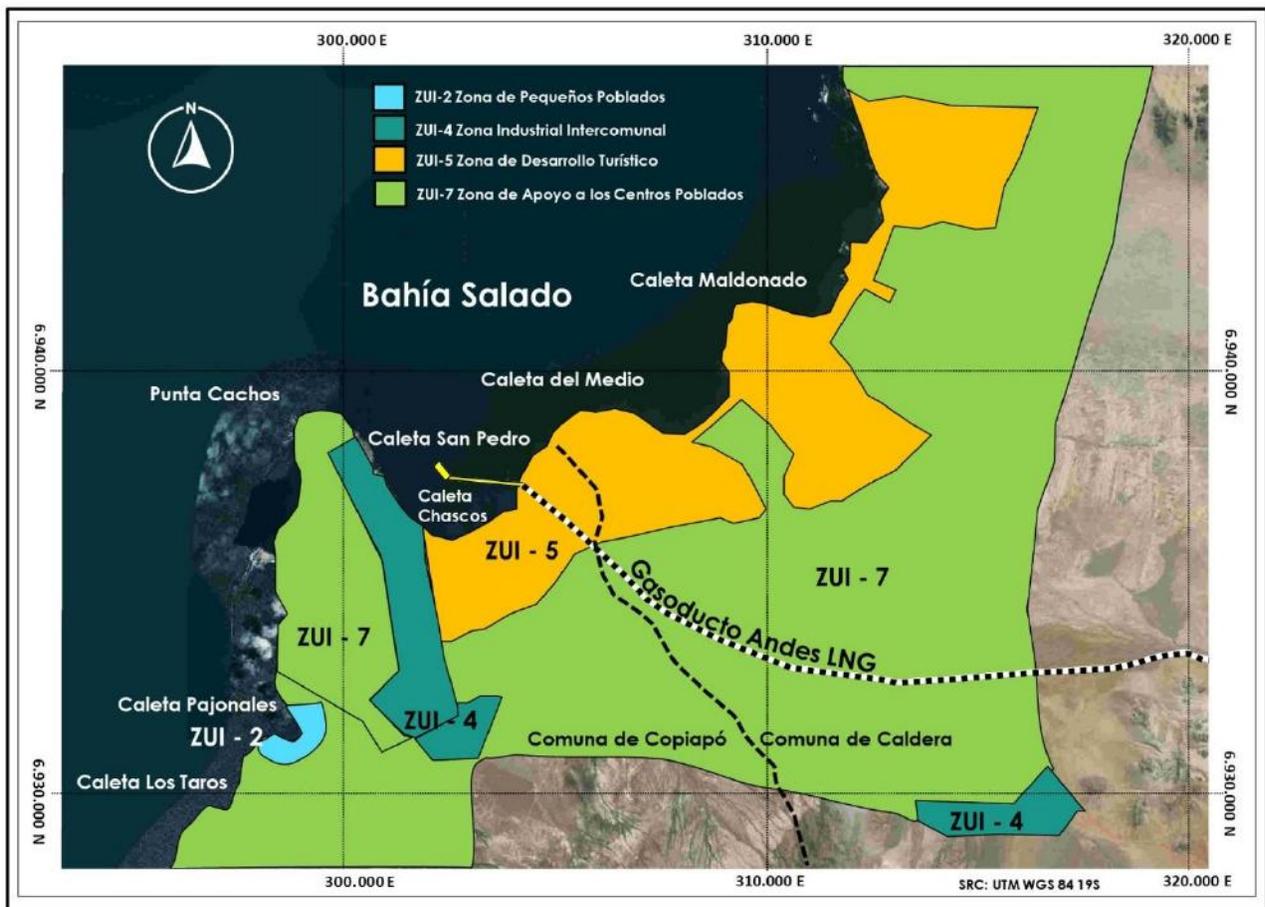
Copiapó y Caldera, Sector Bahía Salado (D.A. N°1.206 del 14-05-2003 Publicación D.O. 01-09-2005); Modifica Plan Regulador de Copiapó, Sector Bahía Salado, Punta Chascos (D.A. N°2.810 del 02-12-2008 Publicación D.O. 10-12-2008) y Aprobación de Evaluación Ambiental Estratégica de Plan Regulador Intercomunal Costero de Atacama (20/04/2012).

**Centésimo decimoséptimo.** Que, como se observa en la figura N°1 basada en el PRICOST 2001, se evidencia que las áreas de emplazamiento del terminal de embarque y un tramo del gasoducto del proyecto Andes LNG, interceptan a la zonificación ZUI-5 Zona de Desarrollo Turístico (art. 33) y ZUI-7 Zona de Apoyo a los Centros Poblados (art. 35).



ANÁLISIS TERRITORIAL  
PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL COSTERO DE ATACAMA (2001)  
I.M. de Caldera e I.M. de Copiapó y Servicio de Evaluación Ambiental

CAUSA ASOCIADA  
R-26-2019 | R-32-2019



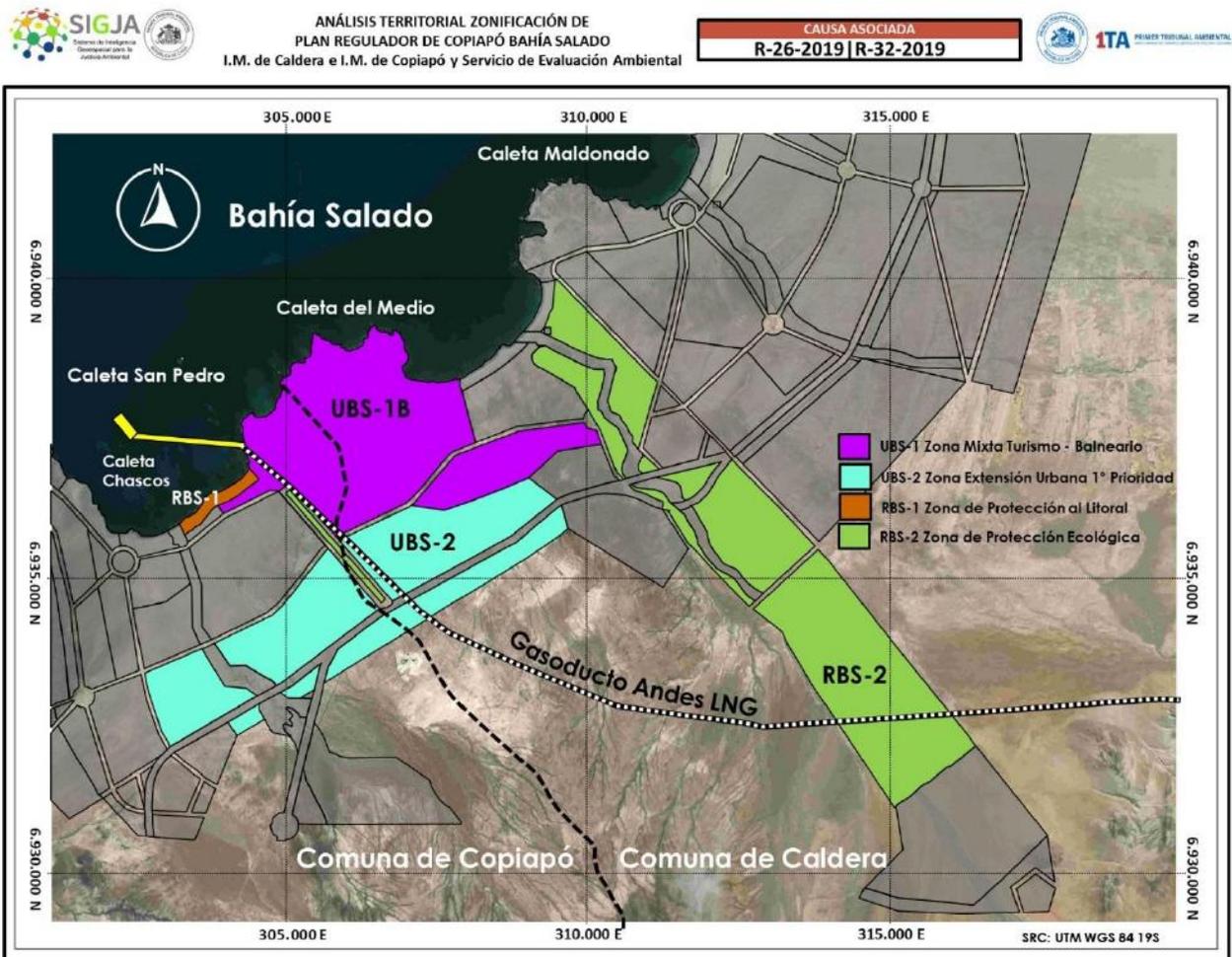
Fuente: PRICOST 2001 basada en el SEIA, Estudio de Impacto Ambiental, Capítulo N°12.

**Centésimo decimooctavo.** Que, la zona ZUI-5 Zona de Desarrollo Turístico, tiene las siguientes características "Los Planes Reguladores Comunales correspondientes deberán promover el desarrollo de actividades relacionadas con el turismo estableciendo condiciones preferentes para ellas. En tanto, regirán las siguientes disposiciones: 1. Uso de suelo: Equipamiento de esparcimiento, recreacional y deportivo, Áreas verdes, Vivienda y hospedaje.", y por lo tanto, al menos condiciona la instalación y trayecto por dicha zona de una gasoducto de las características del proyecto Andes LGN, cuestión que necesariamente debería revisarse y aplicarse el principio preventivo en la ponderación de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N°19.300, junto con las exigencias del artículo 12 de dicho cuerpo legal, y en particular los literales d) una predicción y evaluación del impacto ambiental [...]

incluidas las eventuales situaciones de riesgo[...]; literal e) Las medidas que se abordarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente.

**Centésimo decimonoveno.** Que, asimismo, la zona ZUI-7 Zona de Apoyo a los Centros Poblados, indica "Corresponde a terrenos costeros, reservados para futuras extensiones de los centros poblados y para infraestructura complementaria a los asentamientos humanos. Los planes reguladores comunales deberán incorporarlas al área urbana sólo cuando las zonas urbanas y las restantes de extensión urbana del presente plan, como son ZUI5 y ZUI6, se hagan escasas para el crecimiento poblacional. Deberán detallar en su interior limitantes de riesgo y protección y fijar disposiciones que cautelen los terrenos en los cuales se produce con especial intensidad el fenómeno del desierto florido, las dunas y quebradas, las singularidades paisajísticas que requieren ser preservadas y los sitios de interés paleontológico".

**Centésimo vigésimo.** Que, más en específico sobre el Decreto Alcaldicio N°1.206 que aprueba las Modificaciones a los Planes Reguladores de Copiapó y Caldera, en el Sector Bahía Salado, y según lo indicado en capítulo 12 figura 12-2 del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Andes LNG, el gasoducto pasa por las zonas: USB-1B Zona Mixta Turismo-Balneario, USB-2 Zona de extensión Urbana de la prioridad y RBS-2 Zona de Protección Ecológica; de igual manera el terminal de embarque de gas se emplaza en la zona USB-1B Zona Mixta Turismo-Balneario, como se detallan gráficamente en la figura N°2 siguiente:



Fuente: Modificaciones a los PRC de Copiapó y Caldera, basado en SEIA, Estudio de Impacto Ambiental, Capítulo N°12, P.17.



**Centésimo vigésimo primero.** Que, referente a la línea de atraveso del gasoducto propuesto por Andes LNG, se evidencia que éste claramente cruza una zona clasificada como USB-1B Zona Mixta Turismo-Balneario (art.31), cuya descripción indica que *"Está constituida por áreas destinadas predominantemente al Desarrollo de actividades de Balneario (departamentos de uso estacional, tiempo compartido y viviendas unifamiliares) y Turismo. Las características generales de esta zona deben privilegiar el carácter preferentemente de Balneario (2ª vivienda) o de edificación de casas de veraneo"*; USB-2 Zona de extensión Urbana de la prioridad (art.38), cuya descripción indica *"Estará constituida por la zona delimitada en el estudio del Plan y estará disponible una vez consolidado un 75% de las zonas de desarrollo prioritario o cuando los proyectos tengan un tamaño que no sea albergable en las zonas prioritarias disponibles. Estas áreas deben ser dotadas de infraestructura eléctrica y sanitaria común o pública de acuerdo a lo establecido por las Empresas respectivas"*; y RBS-2 Zona de Protección Ecológica (art.41), cuya descripción indica *"Corresponden a terrenos graficados en Plano, de valor ecológico dentro del Sistema, cuya destrucción significa una pérdida considerable. Estas áreas cuentan dentro del área de máxima del Plan con la denominación de Parque Local, como el Parque formado por las Quebradas de la Palmira y la quebrada de las Zorras, área que deberá conservar e incrementar su vocación de pulmón urbano central y parque Desierto Florido y el cerro Cachos sobre la cota 100 m.s.n.m. y cota 50 m.s.n.m. lado poniente. También formará parte de esta clasificación la Quebrada del Tiburón (exceptuando su eje y cauce de escurrimiento), por su valor paleontológico. En este lugar se promoverá a futuro un Museo de Historia Natural"*.

**Centésimo vigésimo segundo.** Que, de la revisión de los antecedentes técnicos ambientales del EIA en su capítulo 12, punto 12.4 Conclusiones, en específico a la indicación que el proyecto se acoge al artículo 2.1.29 de la OGUC como red, o trazado de infraestructura energética, y por tanto, se entendería por siempre admitido según el titular, es juntamente un punto no pacífico, ya que una lectura e interpretación razonable de dicho artículo indicaría que el texto *"las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. El instrumento de planificación territorial deberá reconocer las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa"*, refiere a redes existentes antes de la entrada en vigencia de la IPT el cual debería reconocerlas y fijar allí áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa, pero nada dice respecto a cuando los IPT tienen una prelación respecto a un trazado de un nuevo proyecto, en esta caso el gaseoducto de Andes LNG.

**Centésimo vigésimo tercero.** Que, del anterior análisis a juicio de estos sentenciadores y según el mismo artículo 2.1.29 de la OGUC, se refiere a que *"deberá reconocer las fajas o zonas"*, entendiendo una preexistencia de dicha red y trazado. Sin embargo, ello no ocurre en la práctica, cosa distinta es la preexistencia de 3 IPT a saber (PRC de Caldera y Copiapó) y PRICOST 2001, como sus zonificaciones respectivas preexistentes y vigentes al momento de evaluar el proyecto Andes LNG, y que nunca evaluaron y reconocieron dicha faja o zona, y,



considerando tanto al principio preventivo como a las obligaciones de la LBGMA y LOCM, se hace del todo razonable y atendible que se revise por parte del Comité de Ministros la pertinencia legal (si el IPT permite dicha infraestructura productiva) y técnica (sus efectos ambientales respecto de la zonificación y objetos ambientales ya antes identificados) del trazado de redes del gasoducto proyectadas dentro del "Plan seccional Bahía Salado", evitando así, como lo plantean las reclamantes, potenciales o futuros conflictos con las zonas USB-1B, USB-2 y RBS-2, así como a sus administradores y/o futuros propietarios de la infraestructura turística y/o urbana; lo cual incluye a las áreas identificadas con alto valor ecológico definidas.

**Centésimo vigésimo cuarto.** Que, el mismo razonamiento anterior aplicaría para el gasoducto marino, planteado como infraestructura de abastecimiento y que según el titular le aplicaría la regulación estipulada en el artículo 2.1.29 de la OGUC, donde en este caso debería revisarse su compatibilidad con el uso del borde costero y la zonificación USB-1B cuyo destino es Zona Mixta Turismo-Balneario; así como la relación con el PLADECO de dichas comunas en sus definiciones de horizontes y objetivos estratégicos.

**Centésimo vigésimo quinto.** Que, de los antecedentes técnicos, también se evidencia que el trazado proyectado del gasoducto intercepta la zona RBS-2 denominada Zona de Protección Ecológica (referenciado como Parque Desierto Florido), lo cual no fue abordado conforme a las observaciones realizada por la I.M. de Caldera y la I.M. de Copiapó.

**Centésimo vigésimo sexto.** Que, por otro lado, se observa de los antecedentes de la Evaluación Ambiental, que la unidad flotante se encuentra proyectada y enfrentada en una zona que a juicio del PRC tiene como destino claro el turístico y la recreación, contrastando la Unidad flotante al menos, con el instrumento de planificación PRC y el PLADECO, lo que debe ser abordado y respondido fundadamente ante las observaciones realizadas por la IM de Caldera y la IM de Copiapó.

**Centésimo vigésimo séptimo.** Que, en específico en lo referente a la mención de los PLADECO de ambas municipalidades, se evidencia que el Ordinario N°1010 del 2 de septiembre 2016 de la Municipalidad de Caldera, menciona que "*[...] la Ilustre Municipalidad de Caldera, realizó observaciones del siguiente horizonte del PLADECO 2011-2015, Horizonte N°3 "Vocación Comunal", el cual incluye al turismo, la acuicultura y la actividad portuaria*". En este mismo tenor, el Oficio N°14.155 del 14 de septiembre de 2016 de la Municipalidad de Copiapó, menciona en el numeral N°5 que "*[...] Se informó al titular que el trazado del gaseoducto por los Sitios Prioritarios para la conservación de la Biodiversidad Desierto Florido, comprometen el lineamiento estratégico de protección del medio ambiente establecido en el PLADECO*".

**Centésimo vigésimo octavo.** Que, por tanto, aquí hay elementos técnicos ambientales ligados al gasoducto que necesariamente deberían ser revisados por el SEA en torno a las observaciones realizadas por las Municipalidades de Caldera y Copiapó, no pudiendo el Servicio y el titular soslayar estas cuestiones directamente vinculantes y obligatorias de cumplir para todo persona natural o jurídica que realice actividad productiva u otra en dicha zona.

**Centésimo vigésimo noveno.** Que, a mayor abundamiento, el Gobierno Regional, ya conocía de la modificación del PRC de Copiapó y Caldera,



que fueron reconocidos y aprobados en el APRICOST, con fecha mayo de 2019, coetáneamente con la aprobación de la RCA N°65/2019 en cuestión; no pudiendo, por lo tanto, desconocer tal materia y el debido cumplimiento que debe hacerse por parte del titular a las exigencias normativas y legales, haciéndolo presente el SEA como órgano coordinador del proceso de evaluación ambiental.

**Centésimo trigésimo.** Que, por tanto, con mayor razón se justifica que el Comité de Ministros deba considerar las razonables y reiteradas observaciones de los Municipios de Caldera y Copiapó, debiendo poner estricta observancia a las exigencias de los instrumentos de planificación territorial y de desarrollo aplicables tanto en la evaluación, como en el posterior desarrollo del proyecto Andes LNG, cuya vida útil se proyecta en 33 años.

**Centésimo trigésimo primero.** Que, por lo analizado precedentemente, estos sentenciadores son de la tesis de que están los elementos de hecho y derecho como para proceder sobre la discusión de la materia de fondo relativa a la impugnación de la RCA N°65/2019 y, por tanto, se acogerá la alegación de las reclamantes.

**Centésimo trigésimo segundo.** Que, en conclusión, este Tribunal estima que es del todo pertinente y procedente que se revisen las materias de fondo planteadas por los reclamantes por parte del Comité de Ministros en relación a la RCA N°65/2019, acogiendo las reclamaciones de las Municipalidades de Caldera y de Copiapó, anulando por tanto los actos administrativos consistentes en la Res. Ex. N°0846 del 05/08/2019 y la Res. Ex. N°950 del 12/09/2019 que no admitieron a trámite las respectivas reclamaciones de las Municipalidades de Caldera y de Copiapó en sede administrativa.

**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600; Ley N°19.300; Ley N°19.880, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

**SE RESUELVE:**

**I.** Acoger la Reclamación de la Ilustre Municipalidad de Caldera y de la Ilustre Municipalidad de Copiapó, respecto de las Res. Ex. N°0846 de fecha 5 de agosto de 2019 y Res. Ex. N°950 de fecha 12 de septiembre de 2019, ambas emanadas del Comité de Ministros, interpuestas en estos autos.

**II.** No condenar en costas al Servicio de Evaluación Ambiental, por tener motivos plausibles para litigar.

Acordada con el voto disidente del Ministro Sr. Oviedo, quien estuvo por rechazar ambas reclamaciones en atención a los argumentos que se expondrán a continuación:

**1°** Que en el caso de autos los reclamantes I. Municipalidad de Copiapó e I. Municipalidad de Caldera demandan la intervención de este Tribunal Ambiental en virtud de la regla de competencia contemplada en el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, norma que habilita a este último para conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto



en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley.

**2°** La norma en comento parte del supuesto que la autoridad administrativa respectiva -Comité de Ministros o Director Ejecutivo- ha resuelto previamente el recurso administrativo que contempla la LGBMA para el caso que las observaciones ciudadanas del proceso de Participación Ciudadana (PAC) no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental, supuesto que en el caso sub lite no concurre toda vez que los actos administrativos impugnados por los reclamantes, esto es, las Resoluciones Exentas N°0846 de 05/08/19 y 0950 de 12/09/19, ambas del Comité de Ministros, únicamente resuelven acerca de la inadmisibilidad a trámite de los respectivos recursos administrativos de reclamación presentados en su oportunidad por los referidos municipios. Que bajo esa lógica entonces, al faltar un elemento de procesabilidad de la acción intentada, esto es, que la autoridad administrativa hubiere resuelto previamente los recursos administrativos interpuestos, conociendo en consecuencia el fondo del asunto, y no tan solo lo relativo a su admisibilidad, no resultaría procedente que este Tribunal se avoque a conocer de las reclamaciones de autos en la medida que las mismas, hasta el momento, no dan cuenta de la hipótesis prevista en la norma jurídica invocada, cual es justamente la falta de debida consideración por parte de la autoridad ambiental de las observaciones formuladas en el marco del proceso PAC.

**3°** Que el ordenamiento jurídico ambiental chileno ha ordenado detallada y taxativamente en el artículo 17 de la Ley N°20.600, en sus numerales 1 a 6, en relación con el artículo 18 del mismo cuerpo legal, tanto las materias que puede conocer el Tribunal Ambiental como a sus respectivos legitimados activos, sin que en dicho catálogo de competencias sea posible identificar a los actos administrativos impugnados en estos autos, que como se ha dicho precedentemente, no se pronuncian sobre observación ciudadana alguna sino que únicamente acerca de la inadmisibilidad de sendos recursos de reclamación interpuestos por los Municipios de Caldera y Copiapó en razón de la falta de la necesaria legitimación activa. Que no obstante lo anterior, y teniendo en consideración que negar esta vía de ingreso por las razones antedichas dejaría a los reclamantes en una posición de tener que recurrir a otras vías de impugnación distintas a aquellas previstas en la Ley N°20.600, opción que por cierto conspira contra los principios de eficiencia, eficacia, economía procedimental y acceso a la justicia ambiental, este disidente será de la opinión que resulta pertinente, conocer y resolver las alegaciones de las partes, aun cuando no digan estricta relación con la falta de la debida consideración de observaciones ciudadanas, en los términos que prescribe la ley.

**4°** Que despejado lo anterior, y entrando derechamente al fondo de lo debatido, cabe señalar que de acuerdo a la arquitectura que detenta el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y su sistema recursivo administrativo, el Comité de Ministros no podía sino desechar de plano las citadas reclamaciones toda vez que las mismas adolecen de la falta de un elemento fáctico esencial para los efectos de su procedencia, cual es justamente la existencia previa de observaciones ciudadanas formuladas en el marco del proceso de participación ciudadana PAC.



5° Que, en efecto, por mucho que los reclamantes se invistan de la calidad de observantes PAC, lo cierto es que sus intervenciones en la evaluación ambiental del proyecto "ANDES LNG" han sido únicamente en su calidad de órganos de la administración del Estado con competencias específicas otorgadas por la ley como ocurre justamente con lo relativo a la verificación de la compatibilidad territorial del proyecto, como asimismo de la compatibilidad de éste con el plan de desarrollo comunal. La referida intervención de los Municipios en la evaluación ambiental de proyectos se encuentra reglamentada en el DS 40/12, RSEIA, específicamente en los artículos 33 y 34, que se intitulan justamente "Pronunciamientos sobre compatibilidad territorial" y "Pronunciamientos sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional y planes de desarrollo comunal", normas que en concreto lo que mandatan es a "informar" fundadamente acerca de dichas materias, actividad que dista bastante de aquella que contempla el proceso de participación ciudadana y que consiste en "observar" o bien, como señala la propia norma, en "formular observaciones" al Estudio de Impacto Ambiental. De acuerdo a lo definido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la voz "observar", en lo que al asunto de marras interesa, significa *advertir* o *reparar*, cual es justamente la actividad que ejerce la comunidad respecto de la evaluación ambiental de los proyectos que le atañen, en tanto que la voz "informar" da cuenta de la actividad de *dictaminar en asunto de su respectiva competencia*, prerrogativa que se encuentra radicada únicamente en los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental, dentro de los cuales por cierto se encuentran los Municipios respecto de las materias de su competencia.

6° Que si bien este disidente comparte el criterio del voto de mayoría en orden a que los Municipios detentan facultades legales relativas a la verificación de cumplimiento de las normas e instrumentos tanto de planificación territorial como de desarrollo comunal, las discrepancias que pudieren surgir con el órgano estatal a cargo de administrar el SEIA, no corresponde que sean formuladas bajo la fórmula de una observación ciudadana -la cual está concebida en la ley en favor de los ciudadanos y no para el propio Estado-, sino que a través de otros mecanismos impugnatorios que el ordenamiento jurídico dispone para estos efectos.

7° Admitir la posibilidad que los Municipios puedan impugnar las decisiones de la autoridad ambiental por la misma vía que la ley proporciona a la ciudadanía, no solo atenta en contra de los principios de coordinación y unidad de acción que deben inspirar el actuar de la administración en virtud de lo dispuesto en el art 5° inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sino que además introduce un elemento de distorsión al procedimiento de participación ciudadana, el cual contempla etapas, plazos y exigencias que difieren absolutamente de la actividad de los Municipios, los cuales como ya se señaló, únicamente están facultados para emitir pronunciamientos o informes sobre materias determinadas -de su competencia-, en plazos y vías diferentes.

8° Demostración clara de lo que se viene diciendo lo constituye el Informe Consolidado de Evaluación, hito procedimental previo a la calificación ambiental propiamente tal del proyecto por parte de la respectiva Comisión de Evaluación, el cual se estructura en base a distintos elementos técnicos y jurídicos que deben tenerse a la vista



a la hora de proceder a dicha calificación. Dichos contenidos se encuentran detalladamente individualizados en el artículo 44 del DS N°40/12, RSEIA, en donde destacan, en lo que a estos autos se refiere, por una parte (art. 44 letra c), los informes de los Gobiernos Regionales, Municipalidades, autoridad marítima competente en aquello "...referido a lo indicado en los artículos 33 y 34 del RSEIA", es decir, aquellos informes que dicen relación exclusivamente con compatibilidad territorial y desarrollo regional y comunal. Por otra parte, como una materia totalmente distinta a la anterior (art. 44 letra n), considera "la sistematización y la evaluación técnica de las observaciones que hubiere formulado la comunidad y los antecedentes que digan relación con la implementación de los mecanismos que permitieron asegurar su participación informada, si corresponde" (lo destacado es nuestro).

9° La norma citada precedentemente ilustra la manera en que la autoridad ambiental cumple con su obligación de referirse a los aspectos informados tanto por los municipios como por los otros órganos obligados a emitir los pronunciamientos que exige la normativa ambiental, poniendo el acento en que esta referencia que debe contener el Informe Consolidado de Evaluación debe circunscribirse únicamente a las materias que indican los artículos 33 y 34 del RSEIA, por lo que toda otra referencia a otras materias que hayan formulado en el caso sub lite los Municipios reclamantes, incluso apelando al argumento de sus facultades residuales en materia ambiental, resulta absolutamente improcedente.

10° Algo similar ocurre con lo relativo a las observaciones ciudadanas en el sentido que la sistematización y evaluación técnica de las mismas solo está reservada para aquellas que provengan de la comunidad, la cual en una concepción genuina del concepto no incorpora a las Municipalidades. En efecto, si se analiza con detención las diferentes guías trámite<sup>8</sup> que ha dictado el SEA para regular lo relativo al proceso de Participación Ciudadana, se puede observar que en todo momento se reconocen como sujetos activos de dicho proceso a las personas naturales que habitan en el entorno cercano al proyecto, juntas de vecinos, gremios, organizaciones no gubernamentales y otros grupos intermedios a quienes el Estado busca informar adecuadamente para los efectos de lograr una participación ciudadana efectiva.

11° Que este disidente, asimismo, junto con estimar improcedente que se anulen las resoluciones impugnadas en autos y se ordene consecuentemente admitir a trámite las reclamaciones de los Municipios, en los términos dispuestos en el voto de mayoría, considera injustificado que en esta etapa procesal el órgano llamado al control jurisdiccional del acto reclamado se pronuncie acerca de aspectos de fondo contenidos en las reclamaciones administrativas presentadas ante el Comité de Ministros, toda vez que los actos administrativos reclamados, como ya se ha dicho, discurren únicamente respecto de la calidad que detentan los municipios en el sistema de evaluación de impacto ambiental y su consecuente falta de legitimación activa, mas no sobre aspectos de fondo propios de la evaluación, los cuales,

---

<sup>8</sup> Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ([https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/guias/GuiaPAC\\_anticipada\\_FINAL\\_20130711.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/GuiaPAC_anticipada_FINAL_20130711.pdf)); Guía de buenas prácticas en las relaciones entre los actores involucrados en proyectos que se presentan al SEA ([https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/guias/Guia\\_buenas\\_practicas\\_relaciones\\_actores\\_seia.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/Guia_buenas_practicas_relaciones_actores_seia.pdf)) y Guía metodológica de actividades presenciales del Servicio de Evaluación Ambiental con la ciudadanía ([https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/07/27/web\\_guia\\_metodologica\\_de\\_actividades\\_presenciales\\_del\\_sea.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/07/27/web_guia_metodologica_de_actividades_presenciales_del_sea.pdf)).



paralelamente a la tramitación de los presentes autos se encuentran sometidos al conocimiento del Comité de Ministros por la vía de trece recursos de reclamación PAC legítimamente interpuestas en tiempo y forma por parte de aquellos que formularon observaciones al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto<sup>9</sup>.

**12°** En efecto, de la revisión de las materias reclamadas por los trece observantes PAC a que ya se ha hecho referencia en el considerando anterior, es posible concluir que los reclamantes PAC señor Raimundo Gómez Vergara; la Fundación Gente Conservación Sur y Fundación Chao Pescao; el señor Eduardo Herrera y otros; los Pescadores, buzos mariscadores, asistentes de buzos, recolectores de orilla y comercializadores de productos del mar de las caletas Chasco, Bahía Salada y CA; el Sindicato de trabajadores independientes de buzos mariscadores y artesanales del mar de Caldera; y el Sindicato de trabajadores independientes de buzos de apnea de recursos bentónicos y recolectores de orilla e históricos, han presentado ante el Comité de Ministros sendas reclamaciones administrativas que, entre otros aspectos sometidos a resolución, se encuentran aquellos relacionados con la supuesta incompatibilidad del Proyecto a los usos que el Plan Regulador Comunal, el Plan Regulador Intercomunal, la zonificación de borde costero y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, permiten en algunas de las zonas donde se emplazan determinadas infraestructuras del mismo. Así también, se refieren a la eventual infracción a la vocación turística que le asignan los instrumentos de planificación territorial, particularmente a Bahía Chascos. En efecto, mientras que los reclamantes Gómez; Herrera y otros; y la Fundación Gente Conservación Sur y Fundación Chao Pescao acusan infracciones al Plan Regulador Comunal e Intercomunal, y a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción; los tres últimos reclamantes PAC ya referidos, alegan la contravención del Proyecto al PRICOST de Atacama, Freirina, Huasco-Copiapó, Caldera, Chañaral, además de la supuesta infracción al artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Cabe señalar que todas estas reclamaciones se encuentran actualmente pendientes de resolver ante el Comité de Ministros.

**13°** Que el hecho de pronunciarse en esta etapa procesal respecto de aspectos de fondo no sometidos a la decisión del Tribunal, aun cuando lo fuere bajo la fórmula de recomendaciones u orientaciones, implica en la práctica una vulneración al principio procedimental del orden consecutivo legal que debe respetarse en todo momento por el juzgador, ya que en los hechos anticipa a la autoridad administrativa a cargo de resolver -tanto los recursos administrativos de los Municipios de Caldera y Copiapó como los otros trece recursos administrativos en trámite-, los criterios y directrices que ésta debiera seguir, en una instancia recursiva administrativa que se encuentra en pleno desarrollo y respecto de la cual el mismo Tribunal Ambiental podría eventualmente tener que conocer en el futuro por la vía de recursos de reclamación que interpongan todos aquellos que se consideren perjudicados con la decisión que en definitiva adopte el órgano colegiado estatal.

**14°** Que es un criterio ya asentado en la jurisprudencia nacional que el Comité de Ministros se encuentra dotado de amplias facultades en virtud de las cuales puede corregir vicios de legalidad, subsanar

<sup>9</sup> [https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes.php?id\\_expediente=2143855350&idExpediente=2143855350](https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes.php?id_expediente=2143855350&idExpediente=2143855350)



omisiones, o bien hacer lugar a las modificaciones del proyecto que sean necesarias y procedentes conforme al mérito de los antecedentes del proceso de evaluación ambiental, todo lo cual torna en impertinente la intromisión de este órgano jurisdiccional sin que antes se hubiese finalizado dicha etapa de revisión administrativa.

**15°** Que reafirma lo razonado precedentemente lo sostenido por la Excma. Corte Suprema en autos Rol N°7451-2013 al señalar que "[...]en estas condiciones resulta evidente que el régimen relativo a la competencia de este Tribunal ha sido diseñado por el legislador entendiendo que, como todo contencioso-administrativo, su objeto consiste en la revisión judicial de la actividad de la autoridad administrativa, de lo que se sigue que para alcanzar tal cometido previamente se deben haber llevado a término los procedimientos administrativos previstos por el legislador, incluyendo entre ellos, como es evidente, aquel referido a la reclamación que procede ante el Comité de Ministros establecido en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300."

**16°** Que, en virtud de lo razonado precedentemente, este Ministro disidente es de opinión de rechazar los recursos de reclamación interpuestos por la I. Municipalidad de Caldera y la I. Municipalidad de Copiapó, y en consecuencia, mantener a firme los actos administrativos impugnados.

**Notifíquese y regístrese.**

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas y su disidencia su autor.

**Rol N° R-26 (acum. 32) -2019**

**Mauricio Alejandro Oviedo Gutierrez**  
Firmado digitalmente por Mauricio Alejandro Oviedo Gutierrez  
Fecha: 2020.05.27 17:10:47 -04'00'

**MARCELO HERNANDEZ ROJAS**  
Firmado digitalmente por MARCELO HERNANDEZ ROJAS  
Fecha: 2020.05.27 17:13:59 -04'00'

**Myriam del Carmen Urbina Perán**  
Firmado digitalmente por Myriam del Carmen Urbina Perán  
Fecha: 2020.05.27 19:55:07 -04'00'

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez, Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sra. Miriam Urbina Perán.

**CLAUDIO FERNANDO GANDOLFI RAMOS**  
Firmado digitalmente por CLAUDIO FERNANDO GANDOLFI RAMOS  
Fecha: 2020.05.27 20:06:56 -04'00'

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Claudio F. Gandolfi.

En Antofagasta, a veintisiete de mayo de dos mil veinte, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.