

Santiago, quince de mayo de dos mil dieciocho.

**VISTOS:**

El 6 de septiembre de 2016, el abogado Luis Eduardo Cantellano Ampuero, en representación convencional de Manuel Jesús Millones Chirino, Consejero Regional del Consejo Regional de Valparaíso (en adelante, indistintamente, "la reclamante" o "el Consejero Regional"), interpuso una reclamación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), y 53 de la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"), en contra de la Resolución Exenta N° 246, de 25 de julio de 2016, del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso (en adelante, "la reclamada"), que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la Resolución Exenta N° 140, de 13 de mayo de 2016, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso, mediante la cual se calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del proyecto "Aumento de Capacidad Fase 2 del Terminal GNLQ" (en adelante, también, "el proyecto"), cuyo titular es la empresa GNL Quintero S.A.

La resolución fue admitida a trámite el 15 de septiembre de 2016 y se le asignó el Rol N° 124-2016, de Reclamaciones.

**I. Antecedentes de la reclamación**

El proyecto "Aumento de Capacidad Fase 2 del Terminal GNLQ" se ubica en la Región de Valparaíso, provincia de Valparaíso, comunas de Quintero y Puchuncaví, y se emplaza al interior de los límites actuales del terminal de GNL que el titular posee en la bahía de Quintero, a 4 kilómetros aproximadamente de la ciudad de Quintero. La superficie total del proyecto será de 3,02 hectáreas aproximadamente.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

El objetivo del proyecto es modificar las instalaciones existentes en el terminal que el titular posee en la bahía de Quintero, y que actualmente se encuentra en operación, incrementando su capacidad de almacenamiento, regasificación y carga de gas natural licuado (en adelante, "GNL") en camiones, aumentando su envío por el gasoducto existente, implementando otros servicios auxiliares en la estación de carga de camiones, e incorporando a las actividades que en la actualidad se realizan en el terminal, la recarga de GNL en barcos habituales y de menor escala, tipo *Small Scale LNG*.

El alcance del proyecto comprende las siguientes obras y actividades: i) Sector Marítimo: Área Muelle; y, ii) Sector Terrestre: a) Área Almacenamiento, b) Área Procesos (Vaporizadores) y c) Área Estación de Carga de Camiones.

Las instalaciones proyectadas no modifican la vida útil del terminal que el titular posee en la bahía de Quintero, esto es 50 años. En relación a la inversión del proyecto, se estima que ascenderá desde los US\$ 250.000.000 hasta los US\$ 300.000.000.

El proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 letras f) y ñ) de la Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), a través de un EIA, en atención a que el proyecto generará efectos, características o circunstancias del literal b) del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

El EIA fue presentado en abril de 2015. Fue objeto de dos informes consolidados de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones (en adelante, "ICSARA") y de las respectivas Adendas. El informe consolidado de evaluación (en adelante, "ICE") es de 22 de abril de 2016. Finalmente, el proyecto fue calificado favorablemente mediante la Resolución Exenta N° 140, de 13 de mayo de 2016, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso (en adelante, "RCA N° 140/2016").

La reclamante de autos presentó una solicitud de invalidación de la RCA N° 140/2016, petición que fue declarada inadmisibles mediante Resolución Exenta N° 246, de 25 de julio de 2016, del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso (en adelante, "Resolución Exenta N° 246/2016"), fundamentalmente por estimar la autoridad ambiental que la solicitud resultaba inconciliable con el régimen recursivo contemplado al efecto en la Ley N° 19.300, y por carecer el Consejero Regional de facultades para solicitar invalidación de la RCA del proyecto en cuestión.

## **II. Del proceso de reclamación judicial**

A fojas 229, el Consejero Regional del Consejo Regional de Valparaíso, señor Manuel Jesús Millones Chirino, representado por el abogado señor Luis Eduardo Cantellano Ampuero, interpuso una reclamación ante esta judicatura impugnando la Resolución Exenta N° 246/2016. El Tribunal admitió a trámite la reclamación a fojas 256 y ordenó informar al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "SEA") de conformidad con la ley. A fojas 286, el Tribunal accede a la solicitud de prórroga solicitada por el Servicio respectivo, y a fojas 309 se tiene por evacuado en tiempo y forma el informe.

A fojas 275, GNL Quintero S.A., titular del proyecto en cuestión, representado por el abogado José Luis Fuenzalida Rodríguez (en adelante, indistintamente, "el titular del proyecto", "la empresa" o "el tercero"), presentó escrito haciéndose parte como tercero independiente. A fojas 286, el Tribunal resolvió que previo a proveer acreditase la empresa el "interés propio y autónomo", distinto al de las partes principales. El titular del proyecto cumplió lo ordenado a fojas 287, y el Tribunal resolvió a fojas 309, negando lugar a la solicitud de tercero independiente por estimar que entre la empresa y el SEA existía un interés armónico y no uno autónomo, sin perjuicio de tener a GNL Quintero S.A. como tercero coadyuvante.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 311, la empresa ingresó un escrito de téngase presente en el que desarrolla sus alegaciones con el objeto de que la reclamación de autos sea rechazada en todas sus partes, con expresa condenación en costas. El 17 de octubre de 2016, a fojas 329, el Tribunal proveyó téngase presente.

A fojas 330, el Tribunal, de oficio, decretó autos en relación y fijó fecha para la vista de la causa para el día 12 de enero de 2017, a las 10:00 horas.

A fojas 367, el titular del proyecto presentó escrito, mediante el cual acompañó, con citación, informe en derecho del abogado y doctor en derecho señor Juan Carlos Ferrada Bórquez, titulado *"El informe del Gobierno Regional como trámite en el procedimiento de evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental: Alcances y efectos"*.

A fojas 371, junto con tener por acompañado, con citación, el informe del tercero coadyuvante, el Tribunal proveyó téngase presente los escritos mediante los cuales las partes anunciaron sus alegatos.

A fojas 373, se encuentra la constancia de haberse realizado la vista de la causa y de haber quedado ésta en estudio a partir del 12 de enero de 2017. Intervinieron en los alegatos, el abogado Luis Eduardo Cantellano Ampuero por la reclamante, la abogada Yordana Mehsen Rojas por la reclamada, y el señor José Luis Fuenzalida, por el tercero coadyuvante de la reclamada.

A fojas 378 la causa quedó en acuerdo.

**III. Fundamentos de la reclamación y del informe**

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

**a. De la solicitud de invalidación y la reclamación ante el Tribunal**

De acuerdo con la reclamante, la Comisión de Evaluación habría decidido declarar la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación por entender que el procedimiento de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, es una prerrogativa exclusiva y excluyente de la Administración. Al respecto, la reclamante afirma que en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que contempla el principio de impugnabilidad, así como de la Historia de dicha ley, y la doctrina citada, “[...] *la invalidación debe ser considerada [...] como una vía propia y natural para atacar vicios de legalidad contenidos en actos administrativos, los cuales pueden ser pedidos por los particulares con la finalidad de proteger los derechos frente a la administración*”. Agrega que el Director Regional del SEA habría concluido en la Resolución Exenta N° 246/2016 que “[...] *esta vía le está vedada para el administrado [...]*”. Refuerza lo anterior, citando al efecto la sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 11.512-2015, considerando octavo, donde se plasmaría el concepto de “invalidación impropia o recurso”. Asimismo, indica que la autoridad administrativa habría olvidado que se ataca un vicio de legalidad que estaría contenido en un pronunciamiento de un órgano ambiental, el cual no tendría motivación ni fundamentación.

A este respecto, la reclamada señala desconocer las razones por las cuales la reclamante habría dado a la resolución impugnada una lectura como la planteada en su presentación, pues en ella no se afirma que la facultad del artículo 53 de la Ley N° 19.880 haya sido precisamente la razón para declarar inadmisibile la solicitud de invalidación. Lo que afirma la reclamada, es que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no habilitaría a reclamar ante el Tribunal en el caso de autos, por cuanto lo que se hizo efectivo por la reclamada en sede administrativa fue la solicitud de invalidación del artículo 53, respecto de la cual sólo cabría la impugnación de aquel acto que diera lugar a la invalidación, distinguiendo, de esta manera, entre la potestad invalidatoria del artículo antes

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

mencionado, del recurso contemplado en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Reafirma lo anterior citando al efecto sentencias de la Corte Suprema, Rol N° 16.263-2015 y Rol N° 11.512-2015, en las que, de acuerdo con la reclamada, se establece la diferencia entre ambos tipos de invalidación y se hace referencia al plazo.

**b. De la legitimación activa para solicitar la invalidación**

La reclamante niega haber excedido las facultades contenidas en la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional (en adelante, "Ley N° 19.175") al haber solicitado la invalidación de la RCA del proyecto. Considera que una interpretación armónica de las normas faculta al Consejero Regional para presentar una solicitud de invalidación, más todavía si se pretirió su opinión como integrante del Consejo Regional (en adelante, "CORE").

Asimismo, la reclamante afirma estar en discordancia con la opinión contenida en la resolución impugnada según la cual, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley N° 19.175, le corresponde al CORE "*[...] fiscalizar el desempeño del Intendente Regional en su calidad de órgano ejecutivo del mismo [...] pudiendo requerir del Intendente la información necesaria al efecto*". Adiciona que dicha norma "*[...] no establece por sí misma un objetivo invalidatorio de las resoluciones que emita el GORE o el Intendente*". Que, por lo anterior, considera que "*[...] la única vía a través del cual procede la invalidación es, precisamente, a través del procedimiento de acuerdo al artículo 17 N° 8 de la LTA [Ley N° 20.600]*".

La reclamante afirma que según el profesor Jorge Bermúdez, la RCA al tratarse de un acto administrativo de carácter ambiental, sería impugnabile por medio de las vías ordinarias. Luego, manifiesta que según lo dispone el artículo 17 N° 8 inciso 2° de la Ley N° 20.600, cualquier persona que tenga la calidad de interesado, según el artículo 21 de la Ley N° 19.880, podría solicitar la invalidación de la RCA ante sede ambiental en los términos del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.

Asimismo, la reclamante hace presente que la letra d) del comentado artículo 36 de la Ley N° 19.175, señala que al CORE le corresponde aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo regional con la finalidad de que éste se respete. Por lo tanto, para la reclamante lo lógico sería que el CORE conozca y se haga participe de los proyectos que se implementan en la Región, lo cual valora como *"[...] un elemento clave para la resolución de la compatibilidad territorial del proyecto [...]"*.

Más adelante en su escrito de reclamación, luego de citar el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600 y de hacer referencia al "derecho de acción", para lo cual se apoya en el profesor Eduardo Couture, afirma respecto a su legitimación activa que *"[...] él es quien ha promovido una solicitud de invalidación administrativa, en su calidad de Consejero Regional y de acuerdo al mandato consagrado en el artículo 28 de la LOCGAR [Ley N° 19.175], el cual tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y, en consecuencia, asume la calidad de depositario de los intereses generales de la comunidad en su conjunto [...]"*. En apoyo de lo anterior, cita la sentencia Rol N° R-11-2013, de este Tribunal.

Por su parte, la reclamada, en su informe, se refiere a la falta de competencia y de legitimación activa del Consejero Regional para accionar en contra de la calificación ambiental del proyecto. Luego, hace mención al artículo 21 N° 1 de la Ley N° 19.880, sobre los interesados en el procedimiento administrativo, en conjunto con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley N° 19.175, según el cual el CORE es el depositario de los intereses generales de la comunidad, -normas esgrimidas por la reclamante de autos-, reafirmando las consideraciones que fueron expresadas en la resolución recurrida en relación con la ausencia de competencias de los consejeros regionales para solicitar la invalidación de la RCA.

A juicio de la reclamada, en el presente caso se habrían omitido diversas disposiciones relativas tanto al ejercicio de las

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

atribuciones públicas en general, como aquellas relativas al cargo de Consejero Regional en específico. Invoca al efecto los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, destacando de dichas disposiciones el que los órganos del Estado deben actuar “[...] *dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley*”.

En relación a la actuación del Estado dentro de sus competencias, comenta que según el profesor Bermúdez la Administración podrá realizar sólo aquello para lo cual fue expresamente autorizada. Observa que el artículo 28 de la Ley N° 19.175 -norma esgrimida por la reclamante para fundar su legitimación activa- está orientada a determinar la finalidad del CORE, la cual estaría expresada en términos genéricos y sin constituirse en una disposición atributiva de competencias. Hace presente que el CORE es un órgano colegiado y que por lo mismo el actuar del consejero, de *motu proprio*, no se condice precisamente con la naturaleza colegiada del órgano. Concluye señalando que “*Así, vistas las cosas en perspectiva, carece de todo sentido y racionalidad entender que una disposición como el artículo 28 de la Ley N° 19.175 podría habilitar a un consejero regional para invocar una potestad pública y efectuar presentaciones ante órganos del Estado orientadas a dejar sin efecto sus actos administrativos*”.

Para la reclamada, la Ley N° 19.175 no contempla ninguna disposición que habilite al CORE o a sus consejeros integrantes a ocurrir ante el SEA como solicitante de invalidación y que el artículo 36 literal d) de la ley en comento no faculta para impugnar la RCA ni daría la calidad de sujeto activo ni de interesado en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Respecto a la referencia realizada por la reclamante a dicho artículo, la reclamada afirma que la norma adolece de inaplicabilidad, toda vez que la reclamante no ha sido promotor del procedimiento administrativo por el cual reclamó y que, una confusión habría llevado a la reclamante a entender que por el solo hecho de iniciar cualquier procedimiento administrativo adquiriría la calidad de interesado respecto a otro procedimiento diferente.



**c. Del orden consecutivo legal y de la supletoriedad de la  
Ley N° 19.880**

Sobre esta materia, la reclamante hace referencia al argumento contenido en la sentencia "Ruta de la Fruta" mencionado en la resolución impugnada, señalando que el SEA de la Región de Valparaíso lo habría utilizado para indicar que la presencia jurisdiccional podría llevar a decisiones contradictorias con la Administración. A juicio del Consejero Regional, la posibilidad de decisiones contradictorias "[...] debe ser descartada de plano, puesto que con ello se le resta competencia al Tribunal Ambiental para conocer de materias que sí es competente".

Por su parte, la reclamada niega que en la resolución impugnada se haya invocado la sentencia de la "Ruta de la Fruta" para entender que se debe evitar que los tribunales tomen decisiones contradictorias, sino que la importancia de un fallo como el indicado radicaría en la necesidad de seguir el adecuado *iter* en materia de reclamaciones y recursos, para arribar a una mejor manera de tomar decisiones.

Adicionalmente, la reclamada indica que el procedimiento de invalidación debe ser aplicado con la debida supletoriedad, para lo cual cita los dictámenes de la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR") N° 12.573/2011; N° 38.581/2013; N° 86.712/2015; entre otros, que se pronuncian afirmando que la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 procede en cuanto ella sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial; asimismo, cita el dictamen N° 12.971, que se refiere en específico al caso de la Ley N° 19.300.

La reclamada aclara que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es un procedimiento especial y reglado, en el cual se encuentra definida la forma y oportunidad en que se admite la intervención ciudadana, así como los derechos que de ello derivan y el régimen recursivo pertinente, sin que sea

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

admisible la inclusión de trámites no previstos en la normativa vigente y que, entender lo contrario, implicaría una desnaturalización del sistema recursivo.

Lo anterior se vería respaldado por la Corte Suprema en el mencionado caso de la Ruta de la Fruta, en sentencia de casación, Rol N° 7451-2013, de 26 de junio de 2014. El considerando quinto de dicha sentencia hace presente la importancia del principio procedimental del orden consecutivo legal y el considerando noveno de la misma sentencia hace presente que, para el ejercicio de la acción especial de reclamación en contra de la RCA, se requiere el agotamiento de la vía administrativa. Por su parte, la misma Corte Suprema, en sentencia Rol N° 5376-2009, ha expresado que “[...] *al existir vías específicas de reclamación contra el acto impugnado, deben prevalecer dichos procedimientos antes que el ejercicio de la acción genérica de nulidad de derecho público*”. Con estos antecedentes, la reclamada señala que “[...] *el orden consecutivo que ha establecido la legislación demanda el desarrollo de la respectiva revisión del acto de que se trate ante el propio GORE [...]*”.

**d. Del pronunciamiento de los Gobiernos Regionales en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental**

Señala la reclamante que el Gobierno Regional (en adelante, “GORE”) se rigen por la Ley N° 19.175 y las modificaciones posteriores a la misma, y que el objetivo de éstas es el desarrollo social, cultural y económico de la región. Por su parte, según el artículo 111 de la Constitución Política de la República, los GORE son órganos colegiados, constituidos por el Intendente y el CORE, y que, para efectos de la Ley N° 19.300, son órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.

Sostiene que, según lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 19.300, los GORE deben emitir informe sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado. Asimismo, hace presente que éstos deben pronunciarse respecto de los

planes, políticas y programas de desarrollo regional, en relación con el proyecto de que se trate, de conformidad con lo señalado en el artículo 9° ter inciso 2° de la ley en comento. Dicha labor estaría refrendada por la doctrina.

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

Señala la reclamante que a partir de 2013 la Ley N° 19.175 tuvo importantes modificaciones en lo concerniente a la conformación del GORE. Así, la Ley N° 20.678 estableció la elección directa de los consejeros regionales cambiando la forma de composición de uno de los organismos que componen al GORE. Por su parte, la Ley N° 20.757, que modificó la Ley N° 19.175, dispuso funciones y atribuciones para el Presidente del CORE, dejando el Intendente de presidir dicho consejo. Todo lo anterior, implicaría un cambio de criterios en la relación que existe entre los órganos que componen al GORE, lo que se demostraría en la forma que deben pronunciar, por ejemplo, los informes de compatibilidad territorial y si el proyecto presentado se adecua a los planes, políticas y programas de desarrollo regional.

En ese contexto, el Intendente no poseería “[...] *facultad legal alguna para asumir la representación completa del GORE, ya que recae en 2 órganos, el propio Intendente y un cuerpo colegiado, de composición democrática* [...]”. A juicio de la reclamante, deberá siempre y cada vez que se solicite la opinión del GORE concurrir el Intendente y el CORE, y no entenderlo de esa manera infringiría los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, 8° inciso 3° y 9° ter de la Ley N° 19.300, además de lo manifestado al respecto por la CGR.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Por consiguiente, a juicio de la reclamante, la ilegalidad estaría dada en razón de haber existido un pronunciamiento en el SEIA teniendo en cuenta a su vez un informe del GORE en que se habría preterido y omitido la opinión del CORE, arrogándose el Intendente funciones que no le corresponden.

Por su parte, la reclamada concuerda con la afirmación de la reclamante referida a que las modificaciones de la Ley N° 19.175 darían una mayor preponderancia a la labor del Consejero Regional. Con todo, declara que no puede concluirse que, de la sola relevancia de una función, se derive el ejercicio de facultades que la ley no ha establecido.

La reclamada advierte que de haber existido un verdadero celo por parte de la reclamante para velar por la legalidad de la evaluación de impacto ambiental y de los pronunciamientos del GORE, el Consejero Regional pudo haber utilizado los propios mecanismos de la Ley N° 19.175. No obstante, la reclamante no se manifestó sino casi un año después “[...] *requiriendo la invalidación de otro acto que supuestamente sería ilegal a consecuencia del primero, como es la RCA*”. Manifiesta que las intenciones de la reclamante no buscan que el procedimiento se desarrolle correctamente, sino que tendría como objetivo “*invalidar*”.

En este sentido, es evidente para la reclamada, que la reclamante ha faltado a su propio deber de fiscalización de los actos que emanan de un órgano que el mismo integra; no pudiendo, en consecuencia, aprovecharse “*de su propia torpeza*”, conforme al principio “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”.

**e. De la motivación del acto administrativo**

Refiriendo a la motivación de los actos administrativos, la reclamante explica el concepto de “Estado de Derecho”, y para reforzar sus dichos cita lo resuelto por este Tribunal en causa Rol R-6-2013.

Indica que de los documentos acompañados en su presentación, que revelarían cada uno de los actos del procedimiento del EIA, se desprende que la resolución emitida por el GORE de Valparaíso no observó normas de orden público. Continuando con la misma idea, cita al profesor Iván Aróstica, distinguiendo entre los motivos y la motivación de un acto administrativo.

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

Sin embargo, a juicio del Consejero Regional, el acto se encuentra viciado "*[...] porque no desarrolla el proceso deliberatorio y cognitivo mediante el cual se llega a la decisión de reconocerle compatibilidad al proyecto*". En este sentido, concluye que tanto el SEA como los ciudadanos no tuvieron certeza acerca de las deliberaciones que sirvieron de base a la resolución del GORE, lo cual deriva en que "*[...] el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) no contenga el razonamiento mínimo que requiere la resolución de un órgano con competencia ambiental*".

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

#### **f. De la justicia ambiental como parámetro**

Al respecto, la reclamante afirma que los elementos que implica la justicia ambiental y que se encuentran incorporados en la

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

legislación, *"sufrieron en este punto un decaimiento"*; y, que la no concurrencia de un órgano de la importancia del CORE, en el desarrollo y establecimiento de políticas regionales, *"[...] implica que la administración ha exigido medidas al titular del proyecto cuyo estándar no es posible de cuantificar con este estudio, es decir, no sabemos a realmente (sic) los impactos que el proyecto generará en la población, en el ordenamiento territorial y en la integridad de nuestro ecosistema situación que evidentemente conlleva a una revisión de la RCA y de todos los actos administrativos que sirvieron de base a su establecimiento"*. Agrega que si el informe consolidado de evaluación ambiental *"[...] no contempla estos elementos indefectiblemente la decisión administrativa se verá contaminada con un vicio de ilegalidad"*.

**IV. Argumentos del tercero coadyuvante**

Como se señaló más arriba, el 13 de octubre de 2016, a fojas 309, el Tribunal tuvo al titular del proyecto, GNL Quintero S.A., como tercero coadyuvante de la reclamada. Los argumentos que desarrolla la empresa en coadyuva del Director Ejecutivo del SEA, a fojas 311, son los siguientes:

El acto recurrido no se encontraría en el supuesto de procedencia del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. La reclamación de autos habría sido deducida en contra de un acto de mero trámite, en el cual la Administración decide en base al mérito de la solicitud, no ejercer su facultad de retiro del acto administrativo en ejercicio de la potestad invalidatoria.

El supuesto vicio alegado por la reclamante habría tenido lugar con anterioridad a la dictación de la RCA del proyecto, permaneciendo ésta en inactividad. No habría formulado observación ciudadana alguna que cuestionare la validez del pronunciamiento del GORE, abdicando así a la instancia recursiva del artículo 29 de la Ley N° 19.300 y del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600.

La reclamante no tendría atribuciones legalmente conferidas para elevar una petición de invalidación en contra de la RCA del Proyecto. Cuenta con instancias de solución de controversias con la autoridad en el seno del Gobierno Regional, no siendo esta instancia la competente para tales efectos.

El procedimiento administrativo en el cual se funda la RCA del proyecto se ajustaría a la normativa del SEIA. La ejecución del proyecto sería compatible con las políticas, planes y programas de alcance regional y comunal, por cuanto éste se enmarca en las líneas estratégicas de desarrollo comunal y regional, en aquellos aspectos en que se relacionan, y por no presentar contraposición en aquellos aspectos en los que no se relacionan directamente. El SEA de la Región de Valparaíso requirió el pronunciamiento del GORE, cuya fundamentación y racionalidad quedaría en evidencia en atención a su consistencia con otras piezas del proceso de evaluación.

El procedimiento administrativo que da origen a la RCA del proyecto habría cumplido con el Principio Participativo del SEIA, en tanto habría participado directa e indirectamente la comunidad.

El supuesto vicio alegado por la reclamante carecería de trascendencia determinante para comprometer la legalidad de la RCA del proyecto y el procedimiento de evaluación. Los pronunciamientos del GORE de Valparaíso no dicen relación con pronunciamientos ambientales o permisos, ni con el ejercicio de atribuciones legales asociadas directamente con la preservación del medio ambiente y la naturaleza o con el uso o manejo de recursos naturales. Esta falta de esencialidad le llevaría a concluir que una eventual irregularidad en la emisión del pronunciamiento carecería

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de trascendencia. Asimismo, no se habría alegado perjuicio concreto.

**CONSIDERANDO:**

**Primero.** Que, para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos, la parte considerativa de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

- I. De los requisitos para interponer la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8
- II. De la legitimación activa del Consejero Regional en el SEIA
- III. De las demás alegaciones

**I. De los requisitos para interponer la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8**

**Segundo.** Que, la reclamante, ante esta sede, señala que de acuerdo a la historia fidedigna de la Ley N° 19.880, refiriéndose a su artículo 53, "*[...] queda absolutamente clara la idea y espíritu del legislador en torno a considerar esta vía de impugnación de los actos administrativos como válida, para que tanto la administración como los administrados que adviertan algún vicio en la dictación del acto, tengan iniciativa para dirigirse ante el organismo que dictó dicho acto y proceda a enmendar el vicio*". Asimismo, concluye que en este caso corresponde aplicar lo que la Corte Suprema ha denominado "invalidación impropia" en causa Rol N° 11.512-2015, de 12 de mayo de 2016.

**Tercero.** Que, frente a lo anterior, el Director Ejecutivo del SEA afirma que, la aplicación supletoria Ley N° 19.880 procede en la medida en que la materia de que se trate no haya sido prevista en un ordenamiento administrativo especial, como el contemplado para la evaluación de impacto ambiental, ni puede entenderse en el sentido que lo distorsione, debiendo ser conciliable con dicho procedimiento.



**Cuarto.** Que, en definitiva, la defensa esgrimida por la reclamada se funda en que la solicitud de invalidación presentada por la reclamante correspondería a la establecida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, también llamada por la Corte Suprema como "invalidación propiamente tal", razón por la cual su resultado no podría impugnarse judicialmente por no haberse invalidado la resolución. En otras palabras, no se puede reclamar ante el Tribunal Ambiental, salvo que exista un acto invalidatorio.

**Quinto.** Que, respecto a la solicitud de invalidación impetrada por el Consejero Regional, es imperioso señalar que tanto la reclamante como la reclamada en la resolución impugnada -en sus considerandos 2 y 6- reconocen que la solicitud de invalidación se planteó conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, por lo que no existe controversia sobre la institución que debe aplicarse al caso de autos.

**Sexto.** Que, en definitiva, y tal como lo ha señalado el Tribunal, cabe hacer presente que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que regula la impugnación del resultado del procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, establece una regla especial y diversa a la del inciso 3° del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Ello, pues permite reclamar del acto que resuelve el procedimiento de invalidación, sea que declare inadmisibles una solicitud, o rechace o acoja la invalidación. Lo anterior se encuentra refrendado en sentencias del Tribunal roles R N° 10-2013, R N° 11-2013, R-44-2014, R-62-2015, R N° 99-2016, R N° 135-2016 y R N° 138-2016. En consecuencia, la alegación de la reclamada respecto de la improcedencia de la reclamación, por esta razón, debe ser desestimada.

## **II. De la legitimación activa del Consejero Regional en el SEIA**

**Séptimo.** Que, la reclamante señala que de conformidad con lo señalado en el artículo 8° inciso 3° de la Ley N° 19.300 "[...] siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional [...] sobre

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

*la compatibilidad territorial del proyecto presentado". Añade que en su calidad de órgano del Estado con competencia ambiental, el GORE debe indicar en su informe si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental y si las medidas propuestas se hacen cargo de los efectos, características o circunstancias a los que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 19.300.*

**Octavo.** Que, en dicho contexto, la ilegalidad reclamada en sede administrativa por el Consejero Regional apunta a que el informe emitido por el GORE "[...] *carece, con absoluta certeza, de la debida motivación y fundamentación que la Constitución y la ley exigen respecto de los actos administrativos*", y que el acto se encuentra viciado "[...] *porque no desarrolla el proceso deliberatorio y cognitivo mediante el cual se llega a la decisión de reconocerle compatibilidad al proyecto*". Al efecto, cita jurisprudencia de la Corte Suprema (Rol N° 11.299-2014) y de la CGR, relativos a la forma en que el GORE debe emitir sus opiniones técnicas dentro de un proceso de evaluación de impacto ambiental (dictámenes N° 77.174/2010, N° 64.580/2009, N° 78.815/2010, N° 25.718/2008 y, en particular, el N° 44.299/2011).

**Noveno.** Que, en igual sentido, la reclamante lleva a efecto una exégesis de la aplicación de la Ley N° 19.175 y sus posteriores modificaciones (leyes N° 20.678 y N° 20.757), que revela importantes cambios en la composición del GORE y en los criterios de relación entre los órganos que lo componen, lo que se demostraría en la forma que se deben pronunciar, por ejemplo, los informes de compatibilidad territorial, esto es, si el proyecto presentado se adecua a los planes, políticas y programas de desarrollo regional. Por consiguiente, la ilegalidad, en específico, estaría dada en razón de haber existido un pronunciamiento en el SEIA teniendo en cuenta a su vez un informe del GORE en que se habría preterido y omitido la opinión del mismo, arrogándose el Intendente funciones que no le corresponden, haciendo de todos los actos involucrados, actos carentes de la debida motivación.

**Décimo.** Que, al respecto, la reclamada señala que la solicitud de invalidación del actor carece de sustento legal, en atención a la norma esgrimida por el Consejero Regional para fundar su legitimación activa, esto es, el artículo 28 de la Ley N° 19.175, pues dicha disposición estaría orientada a determinar la finalidad del CORE y expresada en términos genéricos, sin constituir una disposición atributiva de competencias y que “[...] *aun si en un remoto caso se estimara que el hacer efectiva la participación regional es en sí una competencia del CORE, ella deberá ejercerse de conformidad con las normas que lo rigen como órgano colegiado y no motu proprio por parte de un solo consejero*”. Concluye que “[...] *vistas las cosas en perspectiva, carece de todo sentido y racionalidad entender que una disposición como el artículo 28 de la Ley N° 19.175 podría habilitar a un consejero regional para invocar una potestad pública y efectuar presentaciones ante otros órganos del Estado orientadas a dejar sin efecto sus actos administrativos*”. Asimismo, la autoridad ambiental considera necesario hacer presente que el artículo 36 del mismo cuerpo legal, en su letra g), otorga al CORE la facultad para fiscalizar al Intendente. Por lo tanto, a su parecer es evidente que para interponer la reclamación de autos “[...] *la contraria ha faltado a su propio deber de fiscalización de los actos que emanan de un órgano que él mismo integra, constituyendo ello una infracción al principio general de la legislación chilena de que nadie puede aprovecharse de su propia torpeza (o Nema Auditur)*”.

**Undécimo.** Que, asimismo, la reclamada, en relación a la preponderancia que las modificaciones de la Ley N° 19.175 han otorgado a la labor del CORE, manifiesta su total concordancia a dicha afirmación, pero explica que “[...] *no puede permitirse el entender que a partir de la sola 'relevancia' de una función se deriva la habilitación para el ejercicio de facultades que la ley no ha establecido*”.

**Duodécimo.** Que, el titular del proyecto, junto con reiterar los dichos de la reclamada a quien coadyuva, argumenta que el proyecto no se contrapone a los usos establecidos en el plan regulador de Valparaíso; y que la fundamentación y racionalidad

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

del pronunciamiento del GORE es consistente con otras piezas del proceso de evaluación. Asimismo, adiciona que el procedimiento administrativo que dio origen a la RCA del proyecto, cumplió con el principio participativo del SEIA. Termina concluyendo que el supuesto vicio alegado por la reclamante carece de trascendencia determinante para comprometer la legalidad de la RCA del proyecto y el procedimiento de evaluación. Respecto a este último argumento, el informe en derecho acompañado por el tercero, entre otras conclusiones, señala "*[...] al no concurrir la voluntad del Consejo Regional en la emisión del informe evacuado por el Gobierno Regional de Valparaíso, ésta no tiene la relevancia o trascendencia exigida por la ley, por lo que no podría generar la nulidad del acto administrativo terminal en que incide, primando así el principio de conservación del acto irregular*".

**Decimotercero.** Que, a juicio del Tribunal, para la resolución de esta argumentación es necesario determinar el rol que desempeña el GORE dentro del SEIA. En este contexto, lo primero que debe tenerse presente son las normas pertinentes de la Ley N° 19.300. El artículo 8° de la ley dispone que: "*Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, [...], sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado*". Por su parte, el inciso 2° del artículo 9° ter del citado cuerpo legal señala que "*La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo [...] con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente*".

**Decimocuarto.** Que, si bien el Tribunal coincide con la reclamante en cuanto a que los informes emanados del GORE en el contexto del SEIA deben realizarse de conformidad con la ley y en particular, en observancia con lo dispuesto en el dictamen de la CGR N° 45.233, de 8 de junio de 2015, que define la competencia decisoria y ejecutiva del GORE, ello no implica desconocer el rol de éste dentro del SEIA.

**Decimoquinto.** Que, es claro que el GORE desempeña un papel previamente determinado por la ley dentro de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, y que las normas de la Ley N° 19.300 priman por sobre su ley orgánica, ejerciendo un rol colaborador de los organismos técnicos especializados. En efecto, la legislación ambiental ha adjudicado a los gobiernos regionales y, por consiguiente, al CORE respectivo, el deber de emitir un informe de compatibilidad territorial.

**Decimosexto.** Que, ni el GORE ni el CORE pueden ser considerados "interesados" en los términos de la Ley N° 19.880, atendido el rol que ejercen dentro del SEIA. En efecto, no siendo "terceros absolutos", en los términos que ha descrito la Corte Suprema (Sentencias Rol N° 45.807-2016 y N° 31.176-2016), no están legitimadas en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA respectiva. Es por esta razón que el CORE no puede esgrimir un interés que lo legitime en sede administrativa para solicitar la invalidación de la RCA. Lo anterior se desprende, además, de lo dispuesto en los artículos 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, en virtud de los cuales el procedimiento de invalidación que no es iniciado de oficio debe ser impulsado por un "interesado".

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

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**Decimoctavo.** Que, el informe del GORE requiere de la aprobación del órgano decisorio, esto es, del CORE. A mayores competencias, más responsable debe ser el órgano, y exige que en caso de enfrentarse a una supuesta ilegalidad, se hagan efectivos los cursos de acción correspondientes, mas no esperar al acto terminal para alegar la ilegalidad de la RCA y por ende de toda la evaluación ambiental, por nulidad consecuencial del informe en cuestión.

**Decimonoveno.** Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que el Consejero Regional ocurre ante esta magistratura no en representación del órgano colegiado del cual forma parte, sino simplemente como integrante del mismo, sin acreditar en forma alguna mandato o representación del CORE, lo que refuerza adicionalmente la falta de legitimación activa administrativa de la reclamante.

**Vigésimo.** Que, en consecuencia, a juicio del Tribunal, al carecer el Consejero Regional de un interés que lo legitime para solicitar en sede administrativa la invalidación de la RCA en cuestión, la motivación de la Resolución Exenta N° 246/2016, es adecuada, por lo que la reclamación será desestimada.

**III. De las demás alegaciones**

**Vigésimo primero.** Que, atendido lo anterior, no se emitirá pronunciamiento, sobre los restantes argumentos, alegaciones y defensas por ser incompatible con lo resuelto.

**POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27, 29 y 30 de la Ley N° 20.600; 11, 16, 21, 28, 30, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; los artículos 8 y 9 ter de la Ley N° 19.300; y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

**SE RESUELVE:**

1.- **Rechazar**, la reclamación deducida por el señor Manuel Jesús Millones Chirino, Consejero Regional del Consejo Regional de

Valparaíso, en contra de la Resolución Exenta N° 246, de 25 de julio de 2016, del Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, en representación de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso, que declaró inadmisibile la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la Resolución Exenta N° 140, de 13 de mayo de 2016, del mismo órgano, mediante la cual se calificó favorablemente el EIA del proyecto "Aumento de Capacidad Fase 2 del Terminal GNLQ", por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2.- **No condenar en costas** a la reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Se previene que el **Ministro Sr. Ruiz** concurre al rechazo de la reclamación, pero no comparte los razonamientos de la mayoría con respecto al acápite *II. De la legitimación activa del consejero regional en el SEIA*, por los motivos que se indican a continuación:

1° Que comparece en estos autos el señor Manuel Jesús Millones Chirino en su calidad de Consejero Regional del Consejo Regional de Valparaíso, señalando la existencia de vicios del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto, en particular en los informes correspondientes al GORE de Valparaíso, emitidos de conformidad con los artículos 8 inciso tercero y 9 ter inciso segundo de la Ley N° 19.300, atendido que el Intendente Regional habría ignorado la opinión del CORE respectivo, sin motivar el acto y excediéndose de sus atribuciones.

2° Que corresponde analizar en primer término la legitimación activa de un Consejero Regional, actuando individualmente y en su calidad de tal, para solicitar la invalidación de una RCA en sede administrativa.

3° Que en la solicitud de invalidación presentada, la reclamante afirma que "[...] en sede administrativa, cuenta con la legitimación necesaria, toda vez que, en su calidad de consejero regional, y de acuerdo al mandato consagrado en el

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

*artículo 28 de la LOCGAR -Ley N° 19.175, Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional-, éste tiene por finalidad **hacer efectiva la participación de la comunidad regional** y, en consecuencia, el peticionario asume la calidad de depositario de los intereses generales de la comunidad en general [...]"*.  
(Destacado de la reclamante)

4° Que, en la reclamación de autos, la actora hace un detallado relato del rol de los Gobiernos Regionales en el SEIA, señalando que se trata de órganos colegiados constituidos por el Intendente y el Consejo Regional. En este sentido, los consejeros regionales integran este último ente, también colegiado.

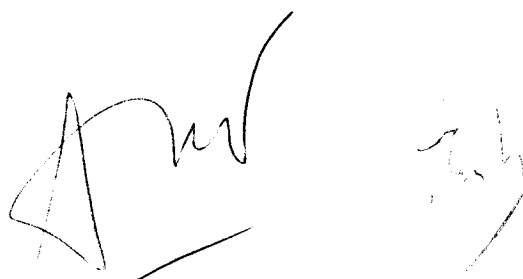
5° Que, como requisito general, quien promueve una solicitud de invalidación debe demostrar su interés de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880.

6° Que para acreditar el mencionado interés, la reclamante sólo invoca las potestades que como entidad colegiada ostenta el Consejo Regional, intentando extraer de ello algún interés individual que justifique su comparecencia en sede administrativa. Lo anterior resulta del todo insuficiente para estos efectos.

7° Que no habiéndose acreditado debidamente su interés, la actuación de la reclamada se encuentra correctamente motivada, razón suficiente para que la reclamación de autos sea desestimada.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 124-2016



Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por sus Ministros señores Alejandro Ruiz Fabres, Presidente, Rafael Asenjo Zegers y Juan Escudero Ortúzar.



Redactó la sentencia el Ministro señor Rafael Asenjo Zegers.

No firma el Ministro Sr. Asenjo, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por encontrarse ausente.



En Santiago, a 15 de mayo de dos mil dieciocho, autoriza el Secretario Abogado (S) señor Alejandro Jara Straussmann, notificando por el estado diario la resolución precedente.