

Valdivia, veinticinco de abril de dos mil diecinueve.

**VISTOS:**

1. A fs. 1 y ss., el 1 de agosto de 2018, compareció el abogado señor Juan Carlos Urquidi Fell, en representación de **SOCIEDAD AGRÍCOLA Y GANADERA LA PIRÁMIDE LIMITADA**, en adelante «la Reclamante», RUT N° 89.634.300-9, domiciliada en Fundo La Pirámide en Puerto Ingeniero Ibáñez, comuna de Río Ibáñez, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, e interpuso reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20600, contra la Resolución Exenta N° 226, de 18 de junio de 2018, en adelante «la Resolución Reclamada», dictada por el **DIRECTOR REGIONAL DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA REGIÓN DE AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO**, en adelante «el Director Regional del SEA», «el órgano reclamado» o «la Reclamada», por la que resolvió un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, en particular, el de la Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017, del mismo órgano, que puso término anticipado a la evaluación ambiental, por falta de información relevante y esencial.
2. A fs. 80 y sgte., el Tribunal declaró inadmisibles las reclamaciones, por extemporánea; a fs. 82, la Reclamante dedujo recurso de apelación contra dicha resolución; a fs. 88 se tuvo por interpuesto el recurso, elevándose los autos a la Iltma. Corte de Apelaciones de Valdivia; y a fs. 207 consta que se acogió el recurso de apelación, por lo que se revocó la resolución de fs. 80 y se declaró admisible la reclamación de fs. 1 y ss.
3. A fs. 214, el Tribunal solicitó informe al órgano reclamado, a través del representante legal de dicho servicio, dentro del plazo de 10 días, y ordenó que adjuntara copia autenticada del expediente administrativo que dio lugar al acto administrativo reclamado, como dispone el art. 29 de la Ley N° 20600.
4. A fs. 228 y ss., el órgano reclamado evacuó informe, a través de su representante legal y acompañó copia autenticada del expediente administrativo del procedimiento de invalidación; a fs. 325, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y ordenó se acompañase copia autenticada del expediente administrativo de evaluación ambiental del proyecto; a fs. 326 fue acompañado el citado expediente

administrativo, y a fs. 1051, el Tribunal tuvo por cumplido lo ordenado.

5. A fs. 1053 se fijó audiencia de alegatos para el 5 de marzo de 2019, a las 9:00 horas; a fs. 1054 consta que ésta fue suspendida de mutuo acuerdo y se solicitó nueva fecha y hora; y a fs. 1055 que ésta se fijó para el 10 de marzo de 2019, a las 09:00 horas.
6. A fs. 1058 y sgte., la Reclamante acompañó documentos, consistentes en los pronunciamientos sectoriales del expediente administrativo de evaluación, y a fs. 1078 se tuvieron por acompañados.
7. A fs. 1081 consta certificado de audiencia de alegatos; a fs. 1082 consta certificado de acuerdo, y a fs. 1083 consta que se designó para la redacción de la sentencia, al Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que la reclamación se interpuso contra una resolución que resolvió un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En este contexto, en el expediente administrativo de evaluación consta que:

- a) A fs. 329, el proyecto «Desarrollo Turístico Sustentable Estancia La Pirámide», en adelante «el proyecto» cuyo proponente es la Reclamante, ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante «SEIA», por medio de una Declaración de Impacto Ambiental, en adelante «DIA», la que consta junto a sus anexos de fs. 330 a 948.
- b) A fs. 345, según se indica en la DIA, el proponente indica que el proyecto se emplazaría en la estancia La Pirámide, predio de una superficie total de 4.042 hectáreas, de su propiedad, ubicado en la orilla norte del Lago General Carrera, próximo a la localidad de Puerto Ingeniero Ibáñez, comuna de Río Ibáñez, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. El proyecto busca potenciar el desarrollo turístico de Estancia La Pirámide, implementando una actividad estratégica para la región, como es el turismo, de manera sustentable y en armonía con la comunidad y el medioambiente. Considera potenciar la actividad turística, actualmente limitada a actividades de senderismo



y deportes al aire libre explotadas por operadores especializados, mediante el desarrollo de infraestructura y la operación de servicios de turismo. De este modo, se busca consolidar a Estancia la Pirámide como motor del desarrollo turístico de la comuna. La parte turística del proyecto consta en términos generales del desarrollo de tres sectores de la estancia: 1) Mejoramiento de red de senderos al interior del predio, 2) Desarrollo de infraestructura turística Sector 1 - Restorán, Lodge y cabañas, y 3) Desarrollo de infraestructura turística Sector 2 - Camping. La capacidad total de la infraestructura turística será para recibir hasta 134 personas diarias, incluyendo la capacidad hotelera de 36 camas (Lodge + cabañas) y el sector de camping, con 10 sitios para un máximo de 5 personas cada uno, y área de servicios asociada (fs. 345).

- c) A fs. 953, por Res. Ex. N° 11, de 4 de abril de 2017, de la Comisión de Evaluación de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, en adelante «COEVA»; se admitió a trámite la DIA.
- d) De fs. 956 a 964 constan oficios remitidos de la COEVA a, según distribución, los siguientes órganos de la Administración, solicitando pronunciamiento en el SEIA, respecto del proyecto:
- 1) Intendencia Regional,
  - 2) Consejo de Monumentos Nacionales,
  - 3) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en adelante «CONADI»,
  - 4) Corporación Nacional Forestal, Dirección Regional, en adelante «CONAF regional»,
  - 5) Dirección General de Aguas, Dirección Regional, en adelante «DGA regional»,
  - 6) Gobernación Provincial de General Carrera,
  - 7) Servicio Agrícola y Ganadero, Dirección Regional, en adelante «SAG regional»,
  - 8) Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Dirección Regional, en adelante «SEC regional»,
  - 9) Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, en adelante «SEREMI del Medio Ambiente»,
  - 10) Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, en adelante «SEREMI de Agricultura»,
  - 11) Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, en adelante «SEREMI de Bienes Nacionales»,

- 12) Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social, en adelante «SEREMI de Desarrollo Social»,
  - 13) Secretaría Regional Ministerial de Salud, en adelante «SEREMI de Salud»,
  - 14) Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en adelante «SEREMI de Vivienda y Urbanismo»,
  - 15) Servicio Nacional de Turismo, Dirección Regional, en adelante «SERNATUR regional»,
  - 16) Ilustre Municipalidad de Río Ibáñez,
  - 17) Gobernación Marítima de Aysén.
- e) A fs. 977 consta «Acta de Evaluación N° 2», de 24 de abril de 2017, del denominado Comité Técnico de Evaluación de la Región de Aysén, presidido por la SEREMI de Medio Ambiente, donde se discutió sobre una eventual falta de información en la descripción de la etapa de construcción, operación y abandono de las tres áreas definidas por el proyecto (red de senderos, sector lodge, sector camping), y de antecedentes técnicos que justifiquen la inexistencia de los efectos, características y circunstancias descritos en el art. 11 letra a) de la Ley N° 19300, en especial respecto de ruido y emisiones atmosféricas, lo que no permitiría determinar si efectivamente el área de influencia del proyecto está dentro de la Estancia La Pirámide.
- f) Constan los siguientes oficios de respuesta:
- 1) A fs. 965, de la Intendencia Regional, conforme;
  - 2) A fs. 973, del SAG regional, con observaciones relacionadas con el componente suelo, y con la línea de base de flora y de fauna;
  - 3) A fs. 981, de la SEREMI de Medio Ambiente, conforme;
  - 4) A fs. 983, de la SEREMI de Agricultura, con observaciones relacionadas con el componente suelo;
  - 5) A fs. 985, de la CONAF regional, con observaciones relacionadas con el área de influencia;
  - 6) A fs. 987, de la SEREMI de Desarrollo Social, falta información relevante y esencial relacionadas con el área de influencia;
  - 7) A fs. 989, de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, conforme;
  - 8) A fs. 991, de la DGA regional, conforme;
  - 9) A fs. 997, de la CONADI, con observaciones



- relacionadas con el área de influencia;
- 10) A fs. 1005, del SERNATUR regional, con observaciones relacionadas con el impacto visual del proyecto;
  - 11) A fs. 1007, de la SEREMI de Salud, conforme.
  - g) A fs. 1009, por Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017, el órgano reclamado puso término anticipado a la evaluación ambiental, por falta de información relevante y esencial.
  - h) A fs. 1023, el proponente interpuso recurso de reposición según lo dispuesto en el art. 18 bis de la Ley N° 19300.
  - i) A fs. 1043, por Res. Ex. N° 226, de 16 de junio de 2017, del órgano reclamado, se rechazó recurso de reposición.

**SEGUNDO.** Que, en ese contexto, en el expediente administrativo del procedimiento de invalidación consta que:

- a) A fs. 270, por Res. Ex. N° 892, de 11 de agosto de 2017, el Director Ejecutivo del SEA declaró inadmisibles recursos de reclamación deducidos en contra de la citada Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017, del órgano reclamado, que puso término anticipado a la evaluación ambiental, por falta de información relevante y esencial; y derivó al órgano reclamado la petición subsidiaria de invalidación contra ese mismo acto administrativo,
- b) A fs. 274, por Res. Ex. N° 363, de 7 de septiembre de 2017, el órgano reclamado admitió a trámite «recurso de invalidación» en contra de su Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017,
- c) A fs. 298, por Res. Ex. N° 226, de 18 de junio de 2018, el órgano reclamado rechazó el «recurso de invalidación», la que ha sido Reclamada ante este Tribunal.

**TERCERO.** Que, la Reclamante sostuvo que el acto reclamado adolece de falta de motivación y fundamentación por varias razones: el órgano reclamado no puede desatender los pronunciamientos sectoriales, sin justificar por qué se aparta de ellos; el pronunciamiento de la SEREMI de Desarrollo Social está fuera del ámbito de sus competencias, contraviniendo el art. 9° inc. 4° de la Ley N° 19300; hay conclusiones contradictorias entre el pronunciamiento de la SEREMI de Desarrollo Social y el de la CONADI; y que la base para el pronunciamiento de la SEREMI de Desarrollo Social es contradicha por las SEREMI

de Salud y de Medio Ambiente, órganos competentes para evaluar aire y ruido. Por lo anterior, solicitó que se anule la Resolución Reclamada y, en consecuencia, se anule igualmente la Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017, por la que el órgano reclamado puso término anticipado a la evaluación ambiental, por falta de información relevante y esencial, y en su lugar se prosiga con el procedimiento de calificación del proyecto.

**CUARTO.** Que, por su parte, el órgano reclamado solicitó el rechazo íntegro de la reclamación, y planteó alegaciones acerca de la legitimación activa de la Reclamante y de la competencia del Tribunal y, tras estas, acerca de la legalidad de la Resolución Reclamada:

- a) Acerca de la legitimación activa de la Reclamante y de la competencia, sostuvo que se distingue entre invalidación-recurso e invalidación-potestad, que en la invalidación-recurso hay un plazo de 30 días, desde que se notificó el acto administrativo, para interponerla ante la misma Administración, y que la resolución que la resuelva siempre es recurrible al Tribunal; mientras que en la invalidación-potestad, se puede solicitar en el plazo de 2 años desde que se dictó el acto administrativo, pero sólo es recurrible al Tribunal si la Administración invalida. En ese sentido, si se considera que la solicitud de invalidación, de 28 de julio de 2017, fue invalidación-recurso, estaba fuera de plazo para interponerla en sede administrativa; y si se considera que fue invalidación-potestad, entonces como la Administración no invalidó, la decisión no es recurrible al Tribunal. Además sostuvo que, en todo caso, como el art. 18 bis de la Ley N° 19300 dispone que la resolución de término anticipado por falta de información relevante y esencial sólo es recurrible administrativamente mediante reposición, esto es incompatible con la invalidación-recurso.
- b) Acerca de la legalidad, sostuvo que la Resolución Reclamada contiene todos los fundamentos técnicos y jurídicos para declarar el término anticipado; que el art. 18 bis de la Ley N° 19300 confiere la potestad de decidir el término anticipado, pero si se verifican los requisitos legales, es un deber hacerlo; que la información relevante y esencial faltante es la descripción íntegra del proyecto, y la relacionada con la posible generación de los efectos del art. 11 letras



a), c), d) y e) de la Ley N° 19300, en relación con los arts. 5 letras a) y b), 7, 8 y 9 del Reglamento del SEIA; y añadió que los informes sectoriales sólo se consideran respecto del ámbito de competencia de dichos órganos, y que puede decretarse fundadamente el término anticipado en contra de tales informes, pues son facultativos y no vinculantes.

**QUINTO.** Que, el Tribunal resolverá primero la alegación sobre la legitimación activa de la Reclamante y la competencia para conocer la reclamación, planteada por el órgano reclamado.

**a) Sobre la legitimación activa de la Reclamante y la competencia del Tribunal**

**SEXTO.** Que, de acuerdo a los antecedentes de la reclamación e informe del SEA, se desprende que la primera controversia se refiere a la naturaleza de la invalidación interpuesta, de lo que se deriva su supuesta extemporaneidad o la falta de acción para reclamar ante el Tribunal Ambiental. De esta forma, si se tratare de una invalidación impropia, el SEA sostiene que ésta se habría interpuesto fuera de plazo; al contrario, si lo ejercido es una invalidación propiamente tal, carece de acción para recurrir al Tribunal Ambiental de acuerdo a lo establecido en el art. 53 de la Ley N° 19880. La segunda controversia está referida al alcance del recurso de reposición contemplado en el art. 18 bis de la Ley N° 19300, y si éste, por un lado, sustituye la vía administrativa previa, propia de la invalidación, y por la otra, si su consagración expresa excluye la posibilidad de recurrir a un tribunal de justicia.

**i. Sobre la naturaleza de la invalidación interpuesta por la Reclamante**

**SÉPTIMO.** Que, efectivamente la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ha establecido que existen dos tipos o clases de invalidación: la propia y la impropia.

**OCTAVO.** Que, la invalidación propia es la contenida en el art. 53 de la Ley N° 19880, que sólo permite acudir a tribunales cuando la Administración resuelve invalidar, pero no en el caso contrario. Así, en materia ambiental, no se podría deducir una reclamación ante los Tribunales Ambientales cuando se rechaza la solicitud de invalidación, por estar prohibido

por el citado art. 53, pero si en el caso contrario, pues tal como ha indicado la Excma. Corte Suprema: «A primera vista, podría sostenerse que se trata simplemente del traslado de la acción que contempla el art. 53 de la Ley N° 19.880 para reclamar ante la justicia ordinaria cuando la Administración hace uso de su potestad invalidatoria; acción que sólo procede cuando la Administración invalida, mas no cuando se niega a ello, por cuanto la invalidación es una facultad de la Administración en caso de estimar que un acto suyo se encuentra viciado de ilegalidad, pero no constituye un recurso» (Corte Suprema, sentencia de 25 de junio de 2018, Agrícola Ancalí Ltda. con Dirección Regional del SEA VIII Región del Bio-bio, rol 44326-2017, considerando 15). Al tratarse de la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19880, el plazo para interponerla es de dos años.

**NOVENO.** Que, por otro lado, la Excma. Corte Suprema ha indicado que el art. 17 N°8 de la Ley N° 20600 contiene un recurso jurisdiccional especial, que se ha denominado «recurso de invalidación impropia» o «invalidación recurso», para impugnar una resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En ese sentido, el procedimiento administrativo de invalidación se configura de manera similar a la etapa administrativa del reclamo de ilegalidad municipal, es decir, es necesario el previo agotamiento de la vía administrativa. Así, se ha decidido que «ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa». (Corte Suprema, sentencia de 25 de junio de 2018, Agrícola Ancalí Ltda. con Dirección Regional del SEA VIII Región del Bio-bio, rol 44326-2017, considerando 19). En este caso, se ha resuelto que el plazo para interponer la invalidación es de 30 días contados desde la notificación del acto cuya invalidación se solicita.

**DÉCIMO.** Que, consta del expediente administrativo que el Reclamante interpuso una invalidación administrativa sin indicar la naturaleza o clase de la misma. No obstante, consta a fs. 274, que por Res. Ex. N° 363, de 7 de septiembre de 2017, el órgano reclamado admitió a trámite «recurso de invalidación» en contra de su Res. Ex. N° 21, de 15 de mayo de 2017; y también consta a fs. 298, que por Res. Ex. N° 226, de 18 de junio de 2018, el órgano reclamado rechazó el «recurso de invalidación». En consecuencia, para este Tribunal es



suficiente que la invalidación haya sido interpuesta dentro del plazo de 30 días para entender que se está ejerciendo la invalidación recurso del art. 17 N°8 de la Ley N° 20600, en la medida que esa interpretación es la que más favorece el principio de acceso a la judicatura ambiental, que establece que *«toda persona tiene derecho a acceder a la información y participación en los temas medio ambientales. Este amplio acceso se reconocerá igualmente en el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales. Se considerará especialmente a quien demuestre un interés legítimo al tener la posibilidad o efectivamente ser afectado por acciones, omisiones, resoluciones o declaraciones adoptadas en materia ambiental»* (Principios Jurídico Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable, p. 41). Así ha sido entendido por nuestra Excma. Corte Suprema, que ha efectuado una interpretación amplia del acceso a la jurisdicción especializada (Corte Suprema, sentencia de 22 de octubre de 2018, «Monasterio de las Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso y de la Virgen del Carmen con Comité de Ministros», Rol 2653-2018).

**UNDÉCIMO.** Que, por otra parte, el art. 29 de la Ley N° 20600 establece que el órgano recurrido deberá emitir un informe que versará sobre los motivos del acto reclamado. En la especie, el SEA al momento de fundamentar el acto objeto del reclamo, indica resolver una invalidación recurso, fundamento que contradice absolutamente el tenor del informe. Por esa razón el Tribunal no considerará esta alegación por ser contradictoria e incoherente con los motivos del acto impugnado. Conforme a lo anterior, no es efectivo que la Reclamante carezca de acción para recurrir al Tribunal Ambiental.

**DUODÉCIMO.** Que, habiendo despejado que la invalidación interpuesta en estos autos corresponde a la impropia del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20600, corresponde ahora determinar si cumple con: (i) que recaiga sobre un acto administrativo de carácter ambiental, y (ii) que se solicite dentro del plazo de 30 días administrativos.

**DECIMOTERCERO.** Que, respecto del primer requisito, este se reduce en el caso concreto a determinar si procede en contra del acto que resuelve el recurso de reposición, o sólo es posible interponerla en contra de la resolución que declara el término anticipado por falta de información relevante y esencial. Para dilucidar este problema, se debe recurrir al mismo art. 17 N° 8, de la Ley N° 20600, que dispone la procedencia de la reclamación en *«contra de la resolución que resuelva un*

*procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental». Esta norma establece como presupuesto fundamental que la solicitud de invalidación recaiga sobre un acto administrativo de carácter ambiental. Este se encuentra definido, por la misma disposición, como «toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos».*

**DECIMOCUARTO.** Que, la resolución que pone término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental es, sin discusión, un acto administrativo de carácter ambiental, por lo que, al deducirse recurso administrativo de reposición sobre éste, la resolución que lo resuelve tiene ese mismo carácter, desde que es resuelto por el mismo órgano y en el ejercicio de sus competencias ambientales. Por tal razón es perfectamente admisible que se interponga la invalidación en contra del acto que resuelve la reposición.

**DECIMOQUINTO.** Que, así también lo ha resuelto la Excmá. Corte Suprema para el reclamo de ilegalidad municipal: «[...] que resulta indiferente que el reclamo de ilegalidad se dirija contra el acto administrativo que resuelve el recurso administrativo, el acto original objeto de dicho reclamo o en contra de ambos a la vez, entendiéndose por lo tanto que los jueces que conocen de la acción resolverán el asunto de fondo referido al acto administrativo original. En efecto, en la vía administrativa previa puede recurrirse contra el acto original o contra el acto que resuelve el recurso administrativo o contra ambos a la vez, lo que es particularmente importante en el reclamo de ilegalidad municipal el que se puede interponer contra el acto impugnado o contra el acto que resuelve el reclamo de ilegalidad administrativo, como ya lo ha dicho esta Corte Suprema. Lo mismo ocurre tratándose de cualquier acto administrativo que contemple recurso de esa índole expresamente otorgado por la ley [...]» (Corte Suprema, sentencia de 12 de junio de 2012, Miriam del Carmen Caroca Ethit con I. Municipalidad de Santa Cruz, rol 3345-2010, considerando 5).

**DECIMOSEXTO.** Que, el Tribunal estima que el razonamiento de dicha sentencia es aplicable a estos autos, y en consecuencia, la Reclamante puede dirigir su invalidación tanto en contra del acto que declara el término anticipado, como del que



resuelve el recurso de reposición, pues ambos son actos administrativos de carácter ambiental.

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, respecto del segundo requisito, debe evaluarse si entre la fecha de notificación de la resolución que resolvió el recurso administrativo de reposición, y la fecha en que se solicitó su invalidación, han transcurrido más de 30 días administrativos. La resolución fue dictada el 16 de junio de 2017, sin que conste la fecha en que se notificó, no obstante la solicitud de invalidación fue hecha el 28 de julio de 2017, siendo que el plazo expiraba el 31 de julio de ese año, por lo que se interpuso dentro de plazo.

**ii. Sobre la reposición consagrada en el art. 18 bis de la Ley N° 19300**

**DECIMOCTAVO.** Que, respecto de la segunda controversia, a juicio de estos sentenciadores, la expresión «sólo procederá» que utiliza el art. 18 bis de la Ley N° 19300, tiene por objeto únicamente excluir el recurso jerárquico sobre esa resolución. Desde luego, no tiene el propósito de excluir toda forma de revisión judicial del acto administrativo que, si bien es un acto trámite, pone fin al procedimiento administrativo, por lo que es perfectamente posible impugnarlo judicialmente. Como ha indicado la Excm. Corte Suprema «[...] si bien el art. 17 N°8 de la Ley N° 20.600 no distingue entre la naturaleza jurídica de los actos administrativos que sean objeto del procedimiento de invalidación, a la luz de las disposiciones de la Ley N°19.880 tal proceso se limita a los actos terminales y, respecto de los actos trámite, a aquellos que causen indefensión o pongan fin al procedimiento administrativo» (Corte Suprema, sentencia de 27 de diciembre de 2017, Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Ltda. con Superintendencia del Medio Ambiente, rol 18341-2017, considerando 13). Además, en virtud del derecho a la tutela judicial o de acción y del pleno sometimiento de los órganos de la Administración a los Tribunales de Justicia, no puede impedirse al administrado la impugnación jurisdiccional de una decisión administrativa, más aún si ha cumplido con el agotamiento de la vía administrativa previa, y se trata de un acto que pone término al procedimiento administrativo de evaluación, aunque sea de forma anticipada.

**DECIMONOVENO.** Que, consecuencia de lo anterior, es que la consagración expresa del recurso de reposición no inhibe en modo alguno la posibilidad de acceder al Tribunal Ambiental a

través de la invalidación impropia. De ello se deriva que el «recurso de invalidación impropia» o «invalidación recurso», hay que entenderlo como un poder de reacción de naturaleza jurisdiccional, que opera previo agotamiento de la vía administrativa, y no como un recurso administrativo de aquellos que excluye el art. 18 bis de la Ley N° 19300.

**VIGÉSIMO.** Que, en añadidura a lo anterior, es posible advertir diferencias sustanciales entre la etapa administrativa de la invalidación y el ejercicio de un recurso administrativo. En efecto, la etapa que se desarrolla ante la Administración (SEA) tiene la naturaleza de un verdadero procedimiento administrativo de invalidación, que tiene un ámbito de revisión específico y restringido a la legalidad del acto administrativo. Este ámbito restringido es similar al que existe para el reclamo de ilegalidad municipal, contenido en el art. 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, o el reclamo de ilegalidad regional, contenido en el art. 108 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En cambio, por medio de un recurso de reposición o un recurso jerárquico se pueden revisar cuestiones de legalidad, pero también de mérito, oportunidad o conveniencia, por lo que tiene un ámbito de revisión amplio, tal como ha señalado la doctrina: *«Estos recursos son, en nuestro Derecho, los recursos ordinarios de reposición y jerárquico, ambos mecanismos establecidos para impugnar el acto ante la misma autoridad que los dictó o ante el superior jerárquico, a través de los que se puede revisar no sólo la legalidad de la actuación administrativa, sino la oportunidad o conveniencia de la misma»* (Los Procesos Administrativos en el Derecho Chileno, Juan Carlos Ferrada Bórquez, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXVI, p. 253).

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Que, de lo anterior se desprende que la interposición del recurso de reposición no equivale ni sustituye la etapa administrativa de la invalidación impropia. Más bien, constituye el ejercicio de una facultad de impugnación administrativa ampliamente reconocida por el ordenamiento a los administrados, en particular los arts. 10 de la Ley N° 18575, y 15 de la Ley N° 19880, que no puede ser considerada una etapa previa de cumplimiento obligatorio para acceder a un tribunal de justicia, salvo que la ley expresamente lo establezca.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por tanto, no existiendo la falta de legitimación activa que alega la Reclamada, se procederá a



resolver sobre la legalidad de la Resolución Reclamada.

**b) Sobre la legalidad de la Resolución Reclamada**

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, la Reclamante alega la falta de motivación de la resolución de término anticipado del procedimiento de evaluación. En este sentido, efectivamente el SEA tiene la obligación de reflejar en su resolución las razones por las que adopta dicha decisión, a partir de lo dispuesto en los arts. 18 bis de la Ley N° 19300, 48 del Reglamento del SEIA, y 41 de la Ley N° 19880.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Que, para decidir si una resolución está debidamente fundamentada, previamente se debe determinar el estándar de motivación necesario. Para estos efectos se debe tener presente que además del art. 18 bis de la Ley N° 19300, el art. 19 del mismo cuerpo legal, establece la posibilidad de que, por medio de un Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaración, Rectificación y Ampliación, se solicite subsanar omisiones. Esto evidencia que dicha ley distingue entre omisiones esenciales y no esenciales.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Que, por tanto, al emitir la resolución que pone término anticipado al procedimiento de evaluación, para efectos de su fundamentación, el SEA debe identificar necesariamente qué información falta, es decir cuál es la omisión, y por qué esa información que falta es relevante y esencial.

**VIGÉSIMO SEXTO.** Que, por otra parte, respecto de la eventual falta de motivación, la doctrina ha manifestado que, en virtud del principio de conservación de los actos administrativos, los vicios e ilegalidades de este no generan su nulidad en tanto no sean trascendentes, graves y esenciales (Bermúdez Soto, Jorge, Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, 3ra Edición, 2014, Chile, p.166). Además, la Excm. Corte Suprema ha determinado en relación con dicho principio, que la nulidad tiene «*carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial*» (Corte Suprema, Sentencia de 31 de enero de 2014, Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora con Fisco de Chile, Rol N° 3078-2013, considerando 24).

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, además, la Reclamante denuncia que el SEA, en la resolución que pone término anticipado al procedimiento de evaluación, se habría apartado de los

pronunciamientos efectuados por los organismos con competencia ambiental. Sin embargo, la Ley N° 19300 no señala si estos son vinculantes o no, por tanto, debe aplicarse el art. 38 de la Ley N° 19880, que establece que estos informes serán facultativos y no vinculantes, salvo norma en contrario. La ausencia de regla en sentido contrario reafirma que, tal como establece los arts. 81 letra a), 15 bis y 18 bis de la Ley N° 19300, el SEA tiene la administración del SEIA, y a competencia exclusiva y excluyente para declarar el término anticipado por falta de información relevante y esencial, aun en contra de los informes sectoriales, con la única exigencia de fundamentar la decisión de apartarse de éstos.

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Que, la distinción entre la falta de información relevante y la falta de información esencial, en cuanto aplica a la tramitación de las DIA, está indicada en el art. 48 inciso final del Reglamento del SEIA, disponiendo que se entenderá que la DIA *«carece de información relevante para su evaluación cuando no se describen todas las partes, obras o acciones del proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o sus distintas etapas»*, y que *«carece de información esencial, cuando, sobre la base de los antecedentes presentados, no es posible determinar la inexistencia de efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la ley»*. En ese sentido, la falta de información relevante se deberá a la insuficiencia de las afirmaciones descriptivas del proponente sobre las obras, partes o acciones de su proyecto, o a sus distintas etapas, y no a aspectos probatorios propiamente tales; en cambio, la falta de información esencial se deberá a la insuficiencia de los antecedentes probatorios para sostener sus proposiciones negativas, esto es, para demostrar que su proyecto no causará los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19300.

**VIGÉSIMO NOVENO.** Que, por tanto, debe determinarse si efectivamente la DIA carece de información relevante y esencial, y para dichos efectos, se analizará primero la falta de información relevante y luego la esencial.

**i. Falta de información relevante**

**TRIGÉSIMO.** Que, según dispone el art. 48 inciso final del Reglamento del SEIA, para efectos del término anticipado de la evaluación ambiental, se entenderá que la DIA *«carece de*



*información relevante para su evaluación cuando no se describen todas las partes, obras o acciones del proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o sus distintas etapas».*

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Que, al respecto, la Reclamante no hizo alegaciones específicas referidas a este tema, pues a fs. 14 apenas afirma que sólo 11 de los 17 órganos sectoriales y locales que debían pronunciarse sobre la DIA, remitieron al SEA el informe de evaluación solicitado hasta el 5 de mayo de 2017; que se pronunciaron conformes y sin observaciones, la Intendencia Regional, las SEREMIS de Medio Ambiente, de Salud, de Vivienda y Urbanismo, y la DGA; mientras que se pronunciaron con observaciones, el SAG, CONAF, SERNATUR, CONADI y SEREMI de Agricultura, solicitando aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de la DIA. Además, a fs. 17 y 18, sostiene que una de las razones principales por las que el SEA da término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental es la falta de información relevante relacionada con las partes, obras y acciones a desarrollar en el sector del proyecto correspondiente al *«mejoramiento de red de senderos al interior del predio»*, considerando el tamaño o superficie del predio a intervenir y la cercanía del sendero *«Laguna Huncal»*, que pasa dentro de la Reserva Nacional Cerro Castillo en un tramo de 1,5 Kilómetros, según indica CONAF en su ORD. N° 4-EA/2017 de 25 de abril de 2017. Sin embargo, afirma que CONAF se limitó a solicitar aclaraciones y rectificaciones dentro del marco de la evaluación ambiental del proyecto y, por tanto, el SEA debió aplicar la norma contenida en el art. 50 del Reglamento del SEIA, es decir, elaborar el informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, y proseguir con el procedimiento de evaluación ambiental.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por el contrario, la Reclamada, a fs. 247 y ss., afirmó que la falta de información relevante de la DIA, señalada en la resolución recurrida, corresponde al *«mejoramiento de la red de senderos al interior del predio»*. Agrega que en la DIA se indica que el proyecto busca mejorar los senderos e invertir en aspectos como puntos de descanso, cruce de mallines y cruce de cercos. Añade que estos senderos y puntos geográficos importantes que contempla el proyecto fueron identificados por la Escuela de Guías de la Patagonia, en el documento *«Informe de Prospección y Reconocimiento de Zonas de Interés para Actividades al Aire Libre Estancia la Pirámide (2014)»*, anexo a la DIA, que consta a fs. 925 y ss.

de autos. Señala también que dicho documento describe los senderos y circuitos, precisando las acciones de mejoramiento recomendadas a realizar por el proyecto en cada uno de los senderos, tales como, restauración, remarcación y construcción de senderos, habilitación de miradores, puestos, áreas de camping y área de estacionamiento. Dicho informe incluye las acciones a ejecutar en el «Circuito Laguna Huncal» que pasa dentro de la Reserva Nacional Cerro Castillo. No obstante, sostiene a fs. 250, que la DIA carece de información que describa en detalle las obras y/o acciones a realizar en la red de senderos del proyecto, en las etapas de construcción, operación y cierre; por tanto, no se puede determinar de forma correcta, la superficie y el área de influencia real del proyecto, entre otros, omitiendo antecedentes técnicos relativos al volumen o superficie de extracción de capa vegetal, movimientos de tierra, cuantificación de emisiones y residuos que podrían generarse y su manejo, principalmente en la etapa de construcción de los senderos, incluyendo áreas de camping y/o refugios a implementar. Por último, añade que la falta de información puede incluso implicar una falta de garantía para la realización de un proceso de participación ciudadana.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Que, al respecto, este Tribunal constata que el proyecto señala que la red de senderos que se habilitará existe en la actualidad y está en buenas condiciones, siendo usados por operadores turísticos y visitas autorizadas, por tanto, se busca mejorarlos e invertir en aspectos específicos, además de construir un galpón con restaurant, lodge y cabañas en el llamado Sector 1 y una zona de camping con 10 sitios y áreas de servicios en el Sector 2, lo que consta a fs. 345 y 363 y ss. Sin embargo, al momento de describir cada una de las fases del proyecto solo lo hace para la construcción de las obras de los Sectores 1 y 2, lo que se observa por ejemplo en la maquinaria a utilizar y en la materialidad de las obras y posteriormente la descripción de la fase de operación de dichos sectores, como consta a fs. 371 y ss., pero no especifica la construcción y operación de la red de senderos. El «Informe de Prospección y Reconocimiento de Zonas de Interés para Actividades al Aire Libre. Estancia la Pirámide (julio de 2014)» de la Escuela de Guías de la Patagonia, que consta a fs. 925 y ss., tampoco complementa dicha información, no presenta diseño alguno con especificaciones técnicas de los senderos a habilitar (considerando infraestructura, tipo de tramo, niveles de carga, protección de taludes y otros), sugiriendo solo acciones



para mejorar los senderos, pero sin indicar si se utilizará maquinaria, si se realizará despeje de vegetación, movimientos de tierra, instalación de infraestructura, obras para evitar erosión y otros. Tampoco se entrega información técnica relativa a áreas de camping y refugios en la red de senderos, tales como ubicación georreferenciada de dichas áreas de camping y/o refugios a implementar, la superficie a ocupar, capacidad de personas, manejo de residuos sólidos, abastecimiento de suministros y manejo de aguas servidas.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Que, por otra parte, respecto del sendero denominado «Laguna Huncal» que pasa, en un tramo aproximado de 1,5 km dentro del Parque Nacional Cerro Castillo (en el expediente se le llama Reserva, pero adquirió categoría de Parque Nacional por D.S. N°88/2018 MBN), CONAF señaló mediante ORD. N°4-EA/2017 de 25 de abril de 2017, que, en la Zonificación del Plan de Manejo de Unidad, definida como Zona de Uso Primitivo (ZUP), el titular no ha presentado solicitud alguna a la CONAF, para desarrollar actividades turísticas (fs. 985-986).

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Que, además, para dicho sendero en particular, a fs. 933 se indican las recomendaciones presentadas por la Escuela de Guías de la Patagonia, que señalan «*Construir sendero desde Playa hasta Puerto Wolf, existe la posibilidad de mover la ruta más a los pies del cerro Cresta, que se apreció más despejado de vegetación; habilitar Camping como lugar de inicio y refugio para actividades en este sector; habilitar el Puesto Wolf como sitio de atractivo Histórico Cultural...*». Sin embargo, no se indica cómo se efectuarán las obras, las dimensiones de las instalaciones a construir y tampoco las características de estas.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Que, en ese sentido, debe concluirse que para todos los senderos efectivamente se omite describir las obras o acciones sobre éstos en las etapas de construcción, operación y cierre, siendo que dicha área es, por mucho, la más extensa que podría ser intervenida y un tramo de uno de los senderos se adentra en un área protegida. Esto se traduce en que, de haberse exigido su complementación, la evaluación ambiental recién comenzaría en la primera Adenda, lo que muy probablemente no permitirá la evaluación adecuada del proyecto, y además, puede incidir en que una eventual etapa de participación ciudadana cuente con información muy incompleta. En consecuencia, el Tribunal estima que, tal como determinó el SEA, esto representa una falta de información relevante para

conocer el proyecto completo y, por tanto, no es posible evaluar los potenciales impactos a generar por dicha actividad y en particular, considerando que uno de los tramos de los senderos, se encuentra en un área protegida.

**ii. Falta de información esencial**

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, según el art. 48 inciso final del Reglamento del SEIA, para efectos del término anticipado de la evaluación ambiental, se entenderá que la DIA *«carece de información esencial, cuando, sobre la base de los antecedentes presentados, no es posible determinar la inexistencia de efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la ley»*. Esta será analizada según el orden de aplicación:

**a) Acerca del art. 11 letra a) de la Ley N° 19300**

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Que, el art. 11 letra a) de la Ley N° 19300, identifica como efectos, características o circunstancias que dan lugar al ingreso por vía de Estudio de Impacto Ambiental, al *«riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos»*.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Que, la Reclamante, a fs. 14 y 15, señaló que la SEREMI de Desarrollo Social se pronunció por el término anticipado de la evaluación ambiental, debido a que la DIA careció de información esencial respecto del medio humano, por la falta de antecedentes que justifiquen la inexistencia de los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19300, decisión que acusa de *«[...] mera opinión antojadiza y sin fundamentos, emitida al margen de las competencias sectoriales de ese órgano[...]»*, al afirmar que el área de influencia para el medio humano fue definida en función del alcance de las emisiones asociadas a la ejecución del proyecto sobre la componente ruido y emisiones atmosféricas, sin entregar antecedentes relativos a estimación, cuantificación ni modelación de dichas componentes, para así acreditar la ausencia de alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. Agregó la Reclamante, que el argumento de la SEREMI de Desarrollo Social corresponde al art. 11 letra c) de la Ley N° 19300, y por tanto está fuera del marco regulatorio vigente y, para efectos del proyecto, corresponde a una *«actuación institucional totalmente fuera de rango y norma»*.

**CUADRAGÉSIMO.** Además, la Reclamante sostuvo, a fs. 19 y 20,



que las SEREMI del Medio Ambiente y de Salud, se pronunciaron conformes con la DIA presentada, por tanto, considerando que ambos ministerios velan por la salud de la población y promueven el desarrollo sustentable, no tendría sentido que se hubieren pronunciado conformes con esta DIA, *«si el proyecto pudiere presentar un riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos»*.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Que, la Reclamada, según consta a fs. 253, se refirió a lo señalado por el proponente en la DIA, que para determinar el área de influencia del proyecto señala que esta *«corresponde a la unión del área de influencia definida para la componente ruido y para calidad del aire»* y por tanto, se circunscribe al área de emplazamiento de la estancia, ya que el componente ruido y la calidad del aire no serán afectados. Además, el titular señaló que para establecer dicha área de influencia, *«se determinó que las emisiones atmosféricas en las etapas de operación y construcción son de baja intensidad, temporales, no peligrosas y de impacto local y por tanto, insignificantes»*, por lo que no se consideró modelar emisiones atmosféricas para determinar el aporte de material particulado o gases de vehículos y maquinaria pesada, ya que en ningún caso será superada la normativa vigente y no existirá riesgo para la salud de la población. Sin embargo, la Reclamada afirma que en la DIA no se acompañan antecedentes técnicos que justifiquen estas aseveraciones, y no es posible determinar si efectivamente el área de influencia está circunscrita, dentro de la Estancia La Pirámide, lo que es relevante, debido a la cercanía del proyecto al componente humano.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, respecto de las emisiones de ruido y vibraciones asociadas a las fases de construcción y operación del proyecto, la Reclamada señaló, a fs. 254, que en la DIA se afirma que en los sectores rurales los niveles de ruido alcanzan valores aproximados de 50 dB(A) durante el día y de 45 dB(A) durante la noche y por tanto, considerando la ubicación del proyecto, cualquier punto receptor sensible se encuentra fuera del rango de alcance de las emisiones generadas por éste, y los valores de emisión sonora no excederán los límites establecidos por el D.S. N° 38/2011 MMA. Sin embargo, la Reclamada sostiene, en la resolución impugnada, que al igual que en el caso precedente, el titular no acompaña antecedentes técnicos que permitan justificar la información presentada y no se puede acreditar que el área de influencia se circunscribe

dentro de la Estancia La Pirámide.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** Que, de acuerdo a la información presentada en la DIA, la Reclamada concluyó que el área de influencia no responde a los términos señalados en el art. 19 letra b.1) del Reglamento del SEIA, que se remite a su art. 18 letra d), y que correspondía hacer una estimación, cuantificación y modelación de las emisiones atmosféricas del proyecto, además de un Estudio Acústico incluyendo las fuentes de ruido de todas las acciones que se desarrollan en el proyecto, con el objeto de demostrar que no se generarían las circunstancias del art. 5 del Reglamento del SEIA, en términos de extensión, magnitud y duración (fs. 254 y 255).

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Que, el Tribunal constata que en la DIA se señala que en la fase de construcción y operación, las emisiones atmosféricas del proyecto son bajas (gases de combustión de motores y material particulado) y que no es necesario modelar dichas emisiones, debido al bajo nivel de actividad y lo acotada de ésta durante la construcción y el flujo vehicular menor durante la operación, por tanto, la calidad del aire no será afectada (fs. 381, 391 y 409). Sin embargo, a juicio del Tribunal, no se realizó una estimación de las emisiones atmosféricas para justificar dicha aseveración. De hecho, se deben estimar las emisiones a la atmósfera de material particulado y gases durante la fase de construcción del proyecto, considerando todas las fuentes, según se indica en detalle en la «Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de la Fase de construcción de Proyectos» del SEA (En línea: [[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/12/19/guia\\_fase\\_construccion.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/12/19/guia_fase_construccion.pdf)] Fecha de consulta: 18/03/19).

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Que, la identificación de las fuentes de emisión de un proyecto y la cuantificación de sus emisiones, forman parte de la descripción del proyecto en una DIA y en un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y a partir de dicha descripción, es posible identificar los impactos potenciales, según se señala en la «Guía para el uso de modelos de calidad del aire en el SEIA» del SEA (En línea: [[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/guias/Guia\\_uso\\_modelo\\_calidad\\_del\\_aire\\_seia.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/Guia_uso_modelo_calidad_del_aire_seia.pdf)]). Fecha de consulta: 18/03/19). Se indica en la Guía que «[...] si el proyecto emite material particulado (MP), un impacto del proyecto sería el aumento de las concentraciones ambientales de MP, lo que a su vez, y dependiendo de la caracterización del



área de influencia, podría ocasionar impactos sobre la salud de la población, biota o suelo. Para establecer si los impactos identificados son o no significativos, se requiere realizar primero una estimación del impacto, ya sea cualitativa o cuantitativa dependiendo del componente ambiental y la información disponible. A la identificación y estimación de impactos se le denomina *predicción de impactos*».

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** Que, por otra parte, respecto de las emisiones de ruido, el Tribunal constata que en la DIA se señala, sobre la base de una evaluación de ruido utilizando los estándares definidos en el D.S. N° 38/2011 MMA, que establece norma de emisión de ruidos, que el proyecto no considera una generación significativa de ruido en las fases de construcción y operación. Esto, sin embargo, es solo un relato por parte del titular de los niveles de emisión de los equipos a utilizar (fs. 381-383, 393 y 410). Tampoco se presenta un análisis, como lo indica la Guía del SEA para la Evaluación de Impacto Ambiental de la Fase de construcción de Proyecto (Ibid.), debiéndose estimar las emisiones de ruido a generar en las actividades de construcción del proyecto, considerando todas las fuentes, tales como el funcionamiento de motores y maquinarias, la circulación de vehículos, etc. Además, para cada fuente identificada se debe indicar, entre otros, el régimen de emisión (permanente, periódico u ocasional), señalando el horario en que se genera ruido y el período de tiempo en que se produce la emisión, asociado al cronograma de actividades.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, la misma Reclamante, en la Tabla 10 de la DIA «Determinación del Área de Influencia por Componente Ambiental» (fs. 401 y ss.) determinó para el medio humano: «*El área de influencia en función del alcance de las emisiones asociadas a la ejecución del Proyecto para medio humano a partir de las emisiones de ruido y atmosféricas*» y se indica que esta «*se circunscribe al área de emplazamiento de la estancia producto que el componente ruido y la calidad de aire no se verán afectados*» (fs. 407-409). Esta afirmación, a juicio del Tribunal, carece de una adecuada justificación técnica, y por tanto, no se pueden descartar los efectos, características o circunstancias señalados en el art. 11 letra a) de la Ley N° 19300. Además, tal como se señaló antes, la falta de información se traduce en que, de haberse exigido su complementación, la evaluación ambiental recién comenzaría en la primera Adenda, lo que muy probablemente no permitirá la evaluación adecuada del proyecto, y además, puede incidir en que

una eventual etapa de participación ciudadana cuente con información muy incompleta.

**b) Acerca del art. 11 letra c) de la Ley N° 19300**

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.** Que, el art. 11 letra c) de la Ley N° 19300, identifica como efectos, características o circunstancias que dan lugar al ingreso por vía de Estudio de Impacto Ambiental, al «reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos».

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.** Que, la Reclamante, a fs. 14 y 15, señaló que la SEREMI de Desarrollo Social se pronunció por el término anticipado de la evaluación ambiental, ya que la DIA careció de información esencial respecto del medio humano, por la falta de antecedentes que justifiquen la inexistencia de los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19300, sobre la base de un informe de una página, basado en dos puntos, afirmando en primer lugar, que el área de influencia para el medio humano fue definida considerando el alcance de las emisiones asociadas a la ejecución del proyecto, sobre la componente ruido y emisiones atmosféricas, sin entregar antecedentes relativos a estimación, cuantificación ni modelación de dichas componentes, para así acreditar la ausencia de alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. Agrega que dicha decisión es una «opinión antojadiza y sin fundamentos», al margen de las competencias sectoriales de dicha SEREMI y de los lineamientos concretos que al respecto contiene el marco regulatorio vigente y para efectos del proyecto corresponde a una «actuación institucional totalmente fuera de rango y de norma».

**QUINCUAGÉSIMO.** Que, la Reclamante, a fs. 15 y 16, mencionó que el segundo argumento de la SEREMI de Desarrollo Social para el rechazo anticipado de la evaluación ambiental, se relaciona con la cercanía del proyecto a tierras y pueblos indígenas. La SEREMI afirma que la DIA «no reconoce a las comunidades y/o asociaciones indígenas presentes en la comuna de Río Ibáñez y su posible afectación con la ejecución del proyecto», no obstante, esta apreciación contrasta con el pronunciamiento de la CONADI, la cual, solicita al titular que aclare la forma de definir el área de influencia, justificando el criterio elegido y adjuntando un archivo KMZ de la misma o en formato similar y de existir grupos humanos pertenecientes a pueblos



indígenas dentro del área de influencia, estos se deben caracterizar, georreferenciando su ubicación respecto de las obras del proyecto. Por tanto, la Reclamante afirma *«que, respecto de la DIA, la CONADI aborda el mismo aspecto planteado por la SEREMI de Desarrollo Social, no obstante, en un modo de observación subsanable»*. Al respecto, a fs. 15 y 16, la Reclamante recalca que la CONADI es el órgano de la Administración del Estado mandatado para *«promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial»*, por tanto, llama la atención que el SEA considere solo el criterio del SEREMI de Desarrollo Social, desestimando la opinión más especializada de la CONADI. Finalmente, a fs. 17 y 21, sostuvo que el titular de la DIA está en condiciones de complementar los antecedentes solicitados por esta repartición y que el efecto de la resolución es evitar que el titular pueda acreditar que no existen asentamientos humanos que deban ser reasentados o cuyas costumbres puedan ser alteradas a causa del proyecto.

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.** Que, la Reclamada, a fs. 255 y 256, afirmó que en la DIA se señala que el proyecto no afecta el desarrollo actual de la vida de la población, ya que su emplazamiento se encuentra *«en un sitio particular que no posee en la actualidad un uso de interés y aprovechamiento real para la comunidad»*, a pesar de que el proyecto se encuentra inserto dentro del sistema social de Puerto Ibáñez, a menos de 200 metros desde el lodge y del embarcadero, cercano a la ruta X-65 y a la Asociación Indígena «Waiwen Mapu», según lo señala la Res. Ex. N° 21/2017, en el considerando 10.2.

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, con relación al área de influencia para el medio humano, la Reclamada afirmó que en las páginas 42 y 43 de la DIA, se señala que dicha área de influencia fue determinada considerando el alcance de las emisiones producto de la ejecución del Proyecto, correspondiendo esta a la *«unión del área de influencia definida para la componente ruido y para la calidad el aire»* y por tanto, se circunscribe al área de emplazamiento de la Estancia La Pirámide, ya que el componente ruido y la calidad de aire no serán afectados.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.** Que, a fs. 256, la Reclamada reiteró que respecto al descarte de los efectos, características o circunstancias del art. 11 letra a) de la Ley N° 19300, el Titular no presentó los antecedentes técnicos necesarios para

la estimación, cuantificación y modelación del ruido y emisiones atmosféricas del Proyecto, lo cual no permite verificar que el área de influencia para el medio humano queda circunscrita dentro de la Estancia La Pirámide y que, por tanto, la DIA carece de información esencial para desestimar «*la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos*».

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO.** Que, a fs. 256 y 257, la Reclamada sostuvo que su análisis discrecional sobre la imposibilidad de descartar los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19300, se encuentra debidamente fundado, sobre la base de otros pronunciamientos de servicios públicos con competencia ambiental, los cuales participaron en el proceso de evaluación, como la SEREMI de Desarrollo Social y que, por tanto, el titular debió identificar y caracterizar al componente humano, para relacionarlo con las partes, obras o acciones del proyecto que eventualmente tuvieran alguna influencia sobre los sistemas de vida y costumbres de dicho componente, para luego demostrar la no generación de efectos significativos sobre su calidad de vida; lo cual, no fue presentado en la DIA.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO.** Que el Tribunal constata que la SEREMI de Desarrollo Social, mediante Ord N° 220/2017, según consta a fs. 987, señala que la DIA carece de información esencial para la evaluación del medio humano, ya que no entrega los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19300. Primero afirma que el titular no presenta información relacionada con la estimación, cuantificación ni modelación de las componentes ruido y emisiones atmosféricas, que permitan acreditar que no existe alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos. Al respecto, dicha SEREMI, en este punto, hace una afirmación técnica que corresponde al art. 11 letra a) de la Ley N° 19300, que se refiere al riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos, materias sobre las cuales deben pronunciarse otras reparticiones, como las SEREMIS de Salud y Medio Ambiente, y parece alejarse de las funciones y atribuciones que, en la Ley N° 20530, se indican para el Ministerio de Desarrollo Social y la respectiva SEREMI. Además, dicho pronunciamiento está en contradicción con lo que dispone el art. 9 inciso final de la Ley N° 19300, en cuanto a que «*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».*

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO.** Que, en referencia a la aseveración de dicha SEREMI de que la DIA «no reconoce a las comunidades y/o asociaciones indígenas presentes en la comuna de Río Ibáñez y su posible afectación con la ejecución del proyecto», efectivamente, a fs. 420, en el numeral 2.1.6 de la DIA se señala que el Proyecto no se emplaza en, o en las cercanías de tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o pueblos indígenas. Al respecto, a fs. 997, la CONADI señala que en la revisión del Registro Nacional de Comunidades y Asociaciones Indígenas, identificó la Asociación Indígena WAIWEN MAPU en la comuna de Puerto Ingeniero Ibáñez y la Comunidad Indígena TRABUN, ambas dentro del área de influencia descrita por el titular para el componente aire y solicita la caracterización correspondiente, entregando instrucciones para tal efecto (fs. 999).

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, a juicio del Tribunal, la falta de información respecto de la presencia de comunidades indígenas puede ser subsanable en una Adenda, sin embargo, resta aún información para descartar «la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos», principalmente en lo que se refiere a aspectos de la fase de construcción del proyecto, como el tránsito y funcionamiento de vehículos y maquinarias al interior y al exterior del emplazamiento del proyecto, incluyendo el transporte de insumos, residuos y mano de obra, para lo cual se puede utilizar la «Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de la Fase de construcción de Proyectos» del SEA, mencionada previamente (En línea: [[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/12/19/guia\\_fase\\_construccion.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/12/19/guia_fase_construccion.pdf)] Fecha de consulta: 18/03/19), no obstante, existe un problema adicional, al no estar bien definida el área de influencia del proyecto, no se puede determinar la presencia o ausencia de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, tal como lo señala la CONADI a fs. 999. Además, tal como se concluyó en las anteriores controversias, la falta de información se traduce en que, de haberse exigido su complementación, la evaluación ambiental recién comenzaría en la primera Adenda, lo que muy probablemente no permitirá la evaluación adecuada del proyecto, y además, puede incidir en que una eventual etapa de participación ciudadana cuente con información muy incompleta.

c) **Acerca del art. 11 letra d) de la Ley N° 19300**

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO.** Que, el art. 11 letra d) de la Ley N° 19300, identificó como efectos, características o circunstancias que dan lugar al ingreso por vía de Estudio de Impacto Ambiental, a la «localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar».

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO.** Que, la Reclamante, a fs. 19 y 22, afirmó que CONAF se limitó a solicitar aclaraciones y rectificaciones dentro del marco de la evaluación ambiental del proyecto e insiste, que uno de los argumentos del SEA para resolver injustificadamente el término anticipado del procedimiento de evaluación ambiental, fue que el titular no presentó antecedentes necesarios para el descarte de los efectos, características o circunstancias del art. 11 letra d) de la Ley N° 19300, siendo que la CONAF, solicitó aclarar la información entregada y el «*Ministerio del Medio Ambiente se pronunció conforme a la DIA*».

**SEXAGÉSIMO.** Que, la Reclamada sostuvo, a fs. 257 y 258, que la resolución recurrida, establece los fundamentos que permiten determinar que la DIA carece de información que permita descartar los efectos del art. 11 letra d) de la Ley N° 19300 y el art. 8 del D.S. N° 40/2012. Agrega que la resolución se refiere a lo señalado por el titular para justificar la inexistencia de estos efectos, afirmando que en la página 56 de la DIA se señala que considerando «*la extensión, magnitud y duración de la intervención de las partes, obras y acciones del Proyecto y su área de influencia (buffer de 5 KM)*», no se generará un impacto significativo sobre sitio prioritario alguno. Además, en la DIA se afirma que «*El Proyecto no se emplaza en, o en las cercanías de tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o pueblos indígenas*», sin embargo, la Reclamada reitera que en la localidad de Puerto Ibáñez se encuentra la Asociación Indígena «Waiwen Mapu», y el Titular no presenta antecedentes que justifiquen la falta de susceptibilidad de afectación, ya que no reconoce la cercanía del proyecto a grupos humanos indígenas.

**SEXAGÉSIMO PRIMERO.** Que, el Tribunal constata que, de acuerdo a la Tabla 10 de la DIA «Determinación del Área de Influencia por Componente Ambiental» (fs. 401 y ss.), el titular afirma, a fs. 407, que el proyecto no se desarrolla en un área protegida y no afectará un sitio prioritario y que la Reserva



Nacional Cerro Castillo será parte de los destinos ofrecidos para los visitantes ya que cuenta con senderos de *trekking* y que las edificaciones proyectadas quedan a aproximadamente 10 km de distancia de dicha Reserva. Por otra parte, también en la DIA, en el punto 2.2.4 *Análisis del Artículo 8 del Reglamento del SEIA: Localización y valor ambiental del territorio* (fs. 435 y ss.), el titular infiere, que el proyecto no se encuentra contenido en ningún área protegida o sitio prioritario y define un *buffer* de 5 km, como área de influencia, y descarta que se genere un impacto significativo a algún sitio prioritario, reserva natural y otros, según consta a fs. 437-439. Al respecto, CONAF solicitó al titular rectificar la información entregada, debido a que al comparar el plano del proyecto encontró un traslape de 173 hectáreas, con la Reserva Nacional Cerro Castillo, por lo que dicho proyecto integraría una superficie importante de la Reserva y que además se introduce un tramo del sendero «Laguna Huncal», que forma parte del proyecto, en la Zona de Uso Primitivo (ZUP), de dicha Reserva, para lo cual el titular no ha presentado solicitud alguna a la CONAF para realizar actividades turísticas (fs. 985-986). A juicio del tribunal, si bien una modificación del plano podría subsanar esta deficiencia, esto implicaría un cambio relevante, ya que el titular necesita modificar el área de influencia y además especificar el tipo de infraestructura que se va a instalar en la fase de construcción, como parte de las obras de mejoramiento del sendero «Laguna Huncal», y eventualmente dicha intervención podría requerir un permiso ambiental sectorial. Tal como se concluyó en las anteriores controversias, la falta de información se traduce en que, de haberse exigido su complementación, la evaluación ambiental recién comenzaría en la primera Adenda, lo que muy probablemente no permitirá la evaluación adecuada del proyecto, y además, puede incidir en que una eventual etapa de participación ciudadana cuente con información muy incompleta.

**d) Acerca del art. 11 letra e) de la Ley N° 19300**

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, el art. 11 letra e) de la Ley N° 19300, identificó como efectos, características o circunstancias que dan lugar al ingreso por vía de Estudio de Impacto Ambiental, a la «*alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona*».

**SEXAGÉSIMO TERCERO.** Que, la Reclamante señaló, a fs. 21, respecto de la Resolución Reclamada, que la «*supuesta ausencia de antecedentes*», no implica que el proyecto pueda generar una «*alteración significativa en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona*», mencionando además, los informes favorables de los servicios sectoriales competentes. Agrega que SERNATUR se pronunció con observaciones, solicitando al titular la presentación de un «Análisis de Paisaje» utilizando la «Guía de Valor Paisajístico en el SEIA», elaborada por el SEA y SERNATUR, incorporando una simulación fotográfica al menos desde los puntos de observación del camino y terminal de barcas de Puerto Ibáñez y finalmente, solicita especificar las obras de la etapa de construcción, para conocer si habrá interrupciones «*en el tránsito de turistas que van hacia o desde el terminal de barcas de Puerto Ibáñez*». La Reclamante reitera que el titular del proyecto está en condiciones de relevar todas las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, solicitadas por los órganos del estado que participaron en el proceso de evaluación ambiental, de conformidad con el «marco regulatorio socio ambiental vigente».

**SEXAGÉSIMO CUARTO.** Que, la Reclamada, a fs. 259 y 260, señaló que en la resolución impugnada (considerando 10.4), se indica que el titular no presenta un «*estudio y análisis que determine el valor paisajístico del área de emplazamiento del proyecto*», por tanto, no se puede determinar la duración o magnitud en que se obstruye la visibilidad o los atributos a una zona con valor paisajístico, información esencial debido a que el proyecto se localiza en la Zona de Interés Turístico Nacional Lago General Carrera, declarada mediante Res. Ex. N° 296 de 16 de marzo de 2001 por SERNATUR. Añade que respecto del estudio de paisaje, el proponente debe utilizar la Guía «Valor Paisajístico en el SEIA» y debe considerar al menos: i) Definición de Unidades de Paisaje en la cual se ubicará el proyecto; ii) Determinación de cuencas visuales; iii) Determinar la calidad visual del paisaje y iv) Realizar una simulación del proyecto que incluya las obras del proyecto, mediante fotografías o un software de análisis espacial, para apreciar objetivamente que el proyecto no genera efectos sobre el paisaje.

**SEXAGÉSIMO QUINTO.** Que, a su vez, la Reclamada sostuvo, a fs. 260, que la DIA no presenta un estudio y análisis que determine el valor turístico del área de emplazamiento del proyecto, por tanto, no es posible determinar si el proyecto genera o presenta alteración significativa del valor turístico de la zona,



considerando la duración o magnitud en que se obstruya el acceso o se alteren zonas con valor turístico.

**SEXAGÉSIMO SEXTO.** Que, en referencia al estudio de turismo de la DIA, la Reclamada afirmó, a fs. 260, que este debió identificar el equipamiento e infraestructura existente actual y proyectada, las actividades turísticas que actualmente se realizan en la zona, los atractivos turísticos, ya sean naturales o culturales que la zona posee, entre otros. A su vez, SERNATUR se pronunció de acuerdo al análisis señalado, mediante Ord. N°174 de 30 de mayo de 2017, solicitando al titular efectuar el análisis del paisaje según la Guía «Valor Paisajístico en el SEIA», ya mencionada, agregando, además, que en la DIA no se especifican las obras de la etapa de construcción, para conocer si habrá interrupciones en el tránsito de turistas que utilizan el terminal de barcasas de Puerto Ibáñez (fs. 260 y 261).

**SEXAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, la Reclamada, a fs. 261, reiteró que la decisión del SEA obedeció a la falta de información mínima presentada en el proyecto.

**SEXAGÉSIMO OCTAVO.** Que el Tribunal constata que SERNATUR solicitó al titular, efectuar un análisis del paisaje utilizando la Guía «Valor Paisajístico en el SEIA», para determinar las características del paisaje, incluyendo una simulación fotográfica que incorpore puntos de observación del camino y terminal de barcasas de Puerto Ibáñez, considerando «*donde hay mayor tránsito o visibilidad*», según consta a fs. 1005. Al respecto, en el Capítulo 3 (página 22 y ss.) de dicha guía, se presenta un método y los contenidos a considerar para la descripción del área de influencia relativa al paisaje y luego determinar el valor paisajístico de la zona, mediante la caracterización del paisaje a partir del reconocimiento de su carácter y la descripción de sus atributos biofísicos visuales (En línea: [[https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/guias/Guia\\_Evaluacion\\_Paisaje\\_130926.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/Guia_Evaluacion_Paisaje_130926.pdf)] Fecha de consulta: 11/04/2019). A juicio de estos sentenciadores, al revisar la guía correspondiente y la DIA presentada, la información solicitada no presenta altos grados de complejidad y puede ser entregada en una Adenda ya que, al no revestir mayor complejidad, el análisis de ella con posterioridad no será impedimento para una correcta evaluación.

**SEXAGÉSIMO NOVENO.** Que, SERNATUR, a fs. 1005, también solicita al titular que especifique las obras de la etapa de construcción, con el objeto de conocer si habrá interrupciones, de

alguna forma, en el tránsito de turistas que utilizan el terminal de barcasas de Puerto Ibáñez, antecedentes que, a juicio del Tribunal, pueden ser entregados en una ADENDA.

**SEPTUAGÉSIMO.** Que, sin perjuicio de advertir el Tribunal que la Dirección Regional del SEA ha motivado equivocadamente su decisión en un único aspecto, considera que dicho vicio no es suficiente para revertir la decisión de no acoger la reposición y, por tanto, en aplicación del principio de conservación del acto administrativo, debe mantenerse la decisión del término anticipado del procedimiento de evaluación, por los motivos expuestos en las demás controversias analizadas en el presente fallo. Por tanto, no anulará siquiera parcialmente la decisión de la Administración, por considerarlo inoficioso.


**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en los arts. 17 N°8, 18 N°7, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; 158, 160, 161 inc. 2°, 164, 169 y 170 del Código de Procedimiento Civil; en el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes;

**SE RESUELVE:**

1. **Rechazar en todas sus partes** la reclamación de fs. 1 y ss.
2. **No condenar en costas a la Reclamante,** por no haber sido solicitado.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R 68-2018**



Pronunciada por el Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sr. Michael Hantke Domas y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes. No firma el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero, por encontrarse en cometido funcionario.



Redactó la sentencia el Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

A handwritten signature in blue ink is written over a circular blue stamp. The stamp contains the text "TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL" around the top and "SECRETARIO" around the bottom, with a central emblem.

Autoriza el Secretario Abogado (S) del Tribunal, Sr. José Hernández Riera.

En Valdivia, a veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se anunció por el Estado Diario.