

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, treinta y uno de julio de dos mil veinte.

VISTOS:

El 24 de abril de 2018, el abogado señor Domingo Tapia Navarro, en representación de ESVAL S.A. (en adelante, "ESVAL" o "la reclamante"), interpuso una reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 259/2018, de 8 de marzo de 2018 (en adelante, la "resolución reclamada" o "Resolución Exenta N° 259/2018"), del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "la reclamada"), mediante la cual se rechazó la reclamación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 234, de 26 de julio de 2017 (en adelante, "Resolución Exenta N° 234/2017"), en virtud de la cual la Comisión de Evaluación de Valparaíso calificó desfavorablemente el proyecto "Ampliación del sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar" (en adelante, "el proyecto").

La reclamante comparece en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley N° 19.300, que Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300") y 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600").

La presente reclamación fue admitida a trámite el 17 de mayo de 2018 y se le asignó el Rol R N° 181-2018.

I. Antecedentes de la reclamación

La reclamante es titular del proyecto denominado 'Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar' (en adelante, "PTAS" o "proyecto original"), ubicado en la comuna de Zapallar, Región de Valparaíso, aprobado mediante Resolución de Calificación Ambiental N° 69/02, de 8 de abril de 2002 (en adelante, "RCA N°69/02"), el cual se encuentra actualmente en operación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 20 de mayo de 2014, ESVAL ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") del proyecto denominado 'Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar' el cual tiene por objeto aumentar la capacidad de las instalaciones que se encuentran operando, mediante la habilitación de un nuevo sistema que le permita satisfacer la demanda adicional proyectada hasta el año 2037, en el sector denominado 'Franja costera Papudo-Zapallar en la V Región', en su calidad de concesionaria sanitaria.

El 26 de julio de 2017, la Comisión de Evaluación de la Región Valparaíso calificó ambientalmente desfavorable el proyecto, mediante Resolución Exenta N° 234/2017, tras estimar que éste no acreditó el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable por no ser concordante con los usos de suelo establecidos en el instrumento de planificación territorial (en adelante, "IPT") vigente.

El 8 de septiembre de 2017, ESVAL interpuso el recurso de reclamación contemplado en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, en contra de la resolución anterior, ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "SEA"), fundado en que la planificación territorial debe tener por finalidad atender las necesidades públicas de la comunidad, entre ellas, su saneamiento ambiental, por lo que la variación interpretativa del IPT atentaría contra los principios de razonabilidad y de debida motivación de los actos administrativos. En su tramitación, el Director Ejecutivo del SEA ofició al Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, quien respondió que *"[...] escapa al ámbito de atribuciones de [su] repartición el emitir parecer sobre la materia objeto de requerimiento"*. No obstante, informa que *"[...] en casos específicos como el de la especie, conforme a lo previsto en el artículo 4° de la [LGUC], las facultades de interpretación de los Instrumentos de Planificación Territorial le corresponden a las respectivas SEREMIS [...]"* y que su consulta fue *"[...] derivada a la Seremi de la Región de Valparaíso,*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

dependencia a quien, en atención a las competencias precedentemente enunciadas, corresponde absolver sobre las materias requeridas en su presentación".

El 22 de diciembre de 2017, la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, "Seremi del MINVU"), consultada por el Director Ejecutivo del SEA, en el marco del recurso administrativo, informó que "[...] *su emplazamiento debe estar permitido entre los usos de suelo de las zonas o subzonas contempladas en el plan regulador respectivo, lo cual actualmente no ocurre, siendo por tanto el proyecto incompatible territorialmente con los instrumentos de planificación territorial que rigen su emplazamiento.*"

El 8 de marzo de 2018, el Director Ejecutivo del SEA rechazó el recurso de reclamación administrativo interpuesto por ESVAL, mediante la Resolución Exenta N° 259/2018.

El 19 de marzo de 2018, la reclamante interpuso un recurso de reposición en contra de la resolución anterior, el cual fue rechazado mediante Resolución Exenta N° 0488/2018, de 26 de abril de 2018.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 338, ESVAL interpuso, en virtud de los artículos 20 de la Ley N° 19.300 y 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, una reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 259/2018, ya citada. En su libelo, la reclamante solicita al Tribunal *"tener por deducida [su] reclamación judicial [...] acogerla a tramitación y [que se] declare que el acto reclamado no es conforme a la normativa vigente, lo anule totalmente y que el proyecto cumple con la normativa ambiental aplicable por lo que se califica favorablemente, con costas".*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 393, el Tribunal solicitó a la reclamante acreditar la fecha de la notificación de la Resolución Exenta N° 259 de 8 de marzo de 2018, y enmendar la numeración y contenido de la última página de su presentación.

A fojas 397, la reclamante cumplió lo ordenado y solicita se tenga presente información relativa al número de envío de Correos de Chile por la cual se le notifica la Resolución Exenta N° 259/2018.

A fojas 399, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 404, la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para informar, el que fue concedido mediante resolución de fojas 407, prorrogándose éste en 5 días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 418, la reclamada evacuó el informe correspondiente, solicitando al Tribunal “[...] *rechazar en todas sus partes la acción de reclamación deducida, por carecer de fundamentos tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condena en costas.*”

A fojas 441, el Tribunal tuvo por evacuado el informe dentro de plazo, quedando la causa en relación. A fojas 445, el Tribunal fijó como fecha para su vista el 4 de septiembre de 2019.

A fojas 446, las partes, de común acuerdo, solicitaron la suspensión de la vista de la causa, petición que fue acogida por el Tribunal, mediante resolución de fojas 447.

A fojas 448, se fijó como nueva fecha para la vista de la causa el 10 de octubre de 2019.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 449, las partes, de común acuerdo, solicitaron la suspensión del procedimiento, hasta el día 31 de octubre de 2019, petición que fue acogida por el Tribunal, mediante resolución de fojas 450.

A fojas 451, se fijó como nueva fecha para la vista de la causa el 27 de diciembre de 2019.

A fojas 452, las partes, de común acuerdo, solicitaron la suspensión del procedimiento, hasta el día 10 de enero de 2020 inclusive, petición que fue acogida por el Tribunal, mediante resolución de fojas 453.

A fojas 454, se fijó como nueva fecha para la vista de la causa el día 6 de marzo de 2020.

A fojas 547, la reclamante acompañó documentos, los que se tuvieron por acompañados, con citación, mediante resolución de fojas 556.

En la fecha establecida al efecto, se llevó a cabo la vista de la causa. Alegaron en estrados la abogada señora Blanca Oddo Beas, por la parte reclamante, y el abogado señor Carlos Daniel Espinoza Vargas, por la parte reclamada. La causa quedó en estudio a partir de esa fecha, según constancia de fojas 570.

Por resolución de 27 de abril de 2020, la causa quedó en estado de acuerdo.

I. Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a los fundamentos de la reclamación, y a las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, los puntos controvertidos son los siguientes:

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

1. Sobre la autoridad administrativa competente para pronunciarse respecto de la compatibilidad territorial de un proyecto

La reclamante alega que la resolución reclamada se fundaría en los argumentos vertidos por la Seremi del MINVU, en circunstancias que la autoridad administrativa competente para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial del proyecto radica en el Gobierno Regional (en adelante, "GORE") y en el municipio respectivo. Añade que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente que establece el Reglamento del SEIA (en adelante, "D.S. N° 40/2012"), la intervención de la Seremi del MINVU sería exigible sólo respecto de eventuales permisos ambientales sectoriales mixtos, por lo que cuestiona que la resolución reclamada se funde, en lo medular, en el pronunciamiento de dicho órgano. No desconoce que la Ilustre Municipalidad de Zapallar también observó la incompatibilidad territorial del proyecto, sin perjuicio, alega que la resolución reclamada se funda esencialmente en un informe sectorial emitido "[...] *fuera de la competencia expresamente reconocida por el legislador a la municipalidad [...]*", configurándose un vicio de competencia.

2. Sobre los aspectos sustantivos de la reclamación

a) Obligaciones que derivan de la concesión

La reclamante alega que su calidad de concesionaria de un servicio público sanitario conlleva una serie de cargas y obligaciones, especialmente, las de prestar un servicio en forma permanente, regular y continua. En efecto, ESVAL cuenta con una concesión sanitaria otorgada mediante D.S. N° 863/1998 del Ministerio de Obras Públicas (en adelante, "MOP"), que abarca el sector denominado '*Franja costera Papudo-Zapallar en la V Región*'; y con el D.S. N° 8/1999 del MOP que le "*Otorga ampliación de las concesiones de producción y distribución de*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

agua potable y recolección y disposición de aguas servidas para el sector denominado 'Franja Papudo-Zapallar', ubicado en las comunas de Zapallar y Papudo, V Región".

Expone que la necesidad de ampliar su proyecto original proviene de las obras comprometidas con la Superintendencia de Servicios Sanitarios (en adelante, "SISS") en su programa de desarrollo, a fin de responder al aumento proyectado de la demanda, siendo de absoluta relevancia su ampliación en el inmueble en que se encuentra actualmente emplazado, pues el crecimiento vegetativo resulta intrínseco a proyectos de estas características. Asimismo, ESVAL señala que el proyecto original se emplaza en un inmueble que le fue entregado en comodato por el municipio por 99 años, *"con la exclusiva destinación de servir a la prestación del servicio sanitario"*, pues en dicha oportunidad estimó que su actividad era *"[...] complementaria al uso residencial que establece desde 1999 hasta ahora el PRC de Zapallar en la parte que regula el sector"*.

Luego, afirma que el *"[...] uso de suelo [...] no ha sido modificad[o] por norma legal o reglamentaria alguna [...]"*, por lo que *"[...] a pesar de que la OGUC incorporó una nueva nomenclatura para los usos de suelo en el año 2001, y posteriormente, reguló, expresamente el uso infraestructura, ello no significa que el emplazamiento de la PTAS y la destinación exclusiva del inmueble al servicio público sanitario que hizo la Ilte. Municipalidad de Zapallar sean ahora ilegales"*. ESVAL afirma que lo contrario implicaría un desconocimiento de su destinación de utilidad pública, quedando en *"[...] riesgo de no poder cumplir el Programa de Desarrollo que forma parte de su decreto de concesión y que contempla la ampliación de la PTAS [...]"* lo cual, a su vez, podría poner en riesgo la titularidad de su concesión sanitaria.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Asimismo, relata que el municipio obtuvo el dominio del predio mediante una cesión gratuita, en cumplimiento de las condiciones establecidas para la aprobación de un proyecto de loteo denominado 'Los Pinos de Mar Bravo', circunstancia que considera decisiva, pues "*[...] si bien la modificación al PRC de enero de 1999 no incorporó expresamente el uso de suelo de infraestructura sanitaria, no podría hacerlo después del año 2001, cuando si se exigía dentro de las condiciones mínimas de urbanización de todo proyecto de subdivisión, loteo, urbanización o construcción contara con una PTAS*". Relata que todo proyecto de loteo debía demostrar condiciones mínimas de urbanización, entre ellas, el contar con una PTAS, "*[...] por lo que mal podría entenderse que el PRC no contempla el uso de suelo infraestructura sanitaria, cuando precisamente la justificación de su emplazamiento obedeció a la necesidad de urbanizar la comuna y [...] contar con las instalaciones necesarias para el saneamiento de las aguas domiciliarias que se originan en dicha comuna*".

ESVAL alega que impedir su ampliación "*[...] perturba [su] legítimo derecho -y obligación- [...] para prestar el servicio sanitario*" y concluye señalando: (i) que atendido que se trata de una concesión sanitaria; (ii) que el inmueble en que se emplaza fue destinado exclusivamente a dicho fin; (iii) que dicho terreno estaría afecto a utilidad pública, por lo que su ampliación correspondería a la mera naturaleza jurídica del servicio público al que está destinado a servir; y (iv) que "*[...] en su autorización ambiental -la RCA N° 69/02- subyace una proyección sobre el crecimiento vegetativo de los usuarios que viven dentro del territorio operacional [...]*". Su desconocimiento implicaría una vulneración a las obligaciones de imparcialidad y de debida fundamentación por parte de la autoridad, contemplados en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Por su parte, la reclamada informa que la DIA contempla incrementar la capacidad del proyecto original, habilitando un nuevo sistema para satisfacer la demanda adicional proyectada en el territorio operacional, hasta el año 2037. Asimismo, expone que éste se emplaza en un Área de Extensión Urbana 6 (en adelante, "AEU-6") de acuerdo con el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso. Esta última fue incorporada íntegramente al Plan Regulador Comunal (en adelante, "PRC") de Zapallar, aprobado mediante D.S. N° 189/1984 del MINVU "[...] como una zona ZH-5, teniendo en definitiva como usos permitidos vivienda, áreas verdes de escala comunal y vecinal, siendo todos los demás usos prohibidos". Agrega que posteriormente se realizaron ciertas modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "OGUC"), establecida mediante D.S. N° 47/1992 del MINVU, entre ellas, se incorpora expresamente el uso de suelo denominado de 'infraestructura', el cual se podrá referir a 'redes y trazados', los que se entenderán siempre permitidos, y 'demás obras', las cuales, en caso de ubicarse al interior de algún límite urbano, deberán sujetar su emplazamiento a las zonas permitidas en el respectivo IPT.

A mayor abundamiento, informa que la División de Desarrollo Urbano del MINVU emitió la Circular DDU 218, mediante Oficio Ordinario N° 295, que reitera que "[...] la normativa determina que las redes de distribución, [...] y de servicios domiciliarios, y en general, los trazados de infraestructura se entenderán siempre como admitidos[...]", correspondiendo al IPT "[...] reconocer sólo las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa del organismo correspondiente, y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos admitidos por dicha normativa [...]", mencionando expresamente -en su punto 5.2- que las PTAS "[...] no forman parte de la red [...]" por lo que su emplazamiento al interior del límite urbano requerirá estar permitido entre los usos de suelo de las zonas o subzonas que contemple el respectivo IPT.

b) Sobre una eventual contravención al artículo 19 N° 21 y N° 24 de la Constitución Política

Al respecto, Esval sostiene que el derecho urbanístico dice directa relación con el derecho de propiedad, identificando su naturaleza con las limitaciones propias del mismo. Destaca que en su interpretación debe regir el respeto a las garantías constitucionales como los derechos de igualdad, de propiedad, a desarrollar actividades económicas, así como el principios de proporcionalidad, de modo que, sólo la ley puede establecer limitaciones al dominio, derivados *"[...] de la función social de la propiedad y que sólo en virtud de expropiación legalmente autorizada, puede privarse de la misma o de las facultades esenciales del dominio, la cual siempre llevará asociado el derecho a indemnización por el daño efectivamente causado"*.

Alega que en el presente caso, todo ello se vería alterado por el cambio interpretativo denunciado en su reclamación, pues se estarían desconociendo situaciones jurídicas consolidadas y afectando *"[...] la certeza jurídica de todo un régimen autorizatorio ambiental y concesional sanitario [...]"*, atendido que la resolución reclamada tiene por efecto *"[...] obturar la actividad sanitaria a perpetuidad, en el lugar en el cual está emplazada la PTAS [...]"*, limitando *"[...] el desarrollo de la actividad económica de ESVAL S.A. a tal punto que constituye una expropiación [...]"*, lo cual *"[...] implica incluso forzarla a incumplir su Programa de Desarrollo, impidiendo su posibilidad de funcionamiento a lo que existe actualmente [...]"*, configurando *"[...] una limitación desproporcionada y arbitraria de su propiedad, lo que vulnera flagrantemente sus derechos constitucionales de propiedad y libertad económica [...]"*.

Lo anterior, a su juicio, constituiría *"[...] una intervención que suprime una actividad e impide su realización en cualquier otro lugar de la comuna de Zapallar, todo lo cual aminora la expectativa de desarrollar la actividad económica, a tal punto que se priva del beneficio económico que se esperaba tener [...]"*. Concluye que la modificación de la interpretación

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

normativa, al impedir la ampliación de su PTAS, desconocería tanto su concesión sanitaria como la RCA previamente otorgada, afectando los atributos esenciales del dominio, transgrediendo los artículos 19 N°s 21 y 24 de la Constitución Política de la República (en adelante, "CPR").

Por el contrario, la reclamada informa que es menester tener presente que ESVAL contempla habilitar un nuevo sistema en la PTAS actual para satisfacer el aumento de la demanda proyectada en el territorio operacional de la empresa hasta el año 2037, lo cual sería incompatible territorialmente con los usos de suelo permitidos en dicho lugar.

c) Sobre la eventual ilegalidad y arbitrariedad en el cambio de interpretación

ESVAL expone que el proyecto original fue aprobado en el año 2002, sin que a la fecha haya habido un cambio normativo que justifique la nueva interpretación de la reclamada. Añade que en dicha oportunidad, ante el mismo PRC, tanto la Seremi del MINVU como el municipio se manifestaron conforme con el emplazamiento de la PTAS, mientras que, actualmente expusieron que su ampliación sería incompatible con los usos de suelo permitido en dicha zona. Considera que dicho cambio de interpretación -en desconocimiento de su RCA N° 69/02 y su título concesional- sería manifiestamente arbitrario y vulneraría los principios de irretroactividad, situaciones jurídicas consolidadas, certeza jurídica, buena fe y confianza legítima. ESVAL explica, por una parte, que la planificación urbana tiene por objetivo promover el desarrollo armónico del territorio, siendo inherentes tanto el crecimiento demográfico como el respectivo aumento de la demanda en materia sanitaria. Por otra parte, sostiene que su proyecto busca atender el aumento de la demanda sanitaria de la comuna proyectado hasta el año 2037, por lo que, a su juicio, la reclamada debió efectuar una interpretación normativa finalista de la norma, no siendo factible un crecimiento urbano desconectado de dotación de infraestructura sanitaria.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

ESVAL afirma que sostener lo contrario generaría un desajuste con las necesidades públicas, no siendo razonable interpretar el respectivo PRC de modo tal que, en definitiva, ningún sector permita el emplazamiento de infraestructura sanitaria, omitiendo pronunciarse respecto de la urgencia de ejecutar su proyecto y el riesgo sanitario que conlleva para su población. En virtud de lo anterior, plantea que su falta de mención expresa no sería *per se* excluyente por tratarse de una actividad naturalmente complementaria al uso residencial. Finalmente, la reclamante rechaza que se trate de una situación de 'congelamiento', de aquellas contempladas en el artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "LGUC"), pues éste presupone un cambio de IPT, lo que no se verificaría en la especie. En síntesis, alega falta de debida motivación pues el rechazo se habría fundado en un mero cambio interpretativo.

Por su parte, la reclamada informa que el proyecto contempla habilitar un nuevo sistema en la PTAS de Zapallar incrementando su capacidad, obras que corresponderían a infraestructura sanitaria según las modificaciones incorporadas a la OGUC, mediante el D.S. N° 75/2001. Agrega que las normas de orden público rigen *in actum*, por lo que al estar vigentes al momento de la evaluación ambiental de la DIA, ESVAL debía dar cumplimiento a la normativa vigente, no siendo posible clasificarlo como 'uso complementario' por el hecho que el respectivo PRC de 1984, modificado en 1999, fuera anterior a las modificaciones respectivas incorporadas en la OGUC, en los años 2001 y 2004.

Añade que la Contraloría General de la República (en adelante, "la CGR"), mediante dictamen N° 94.146 de 2014, advierte que el artículo 2.1.29 de la OGUC distingue entre 'redes o trazados' e 'instalaciones o edificaciones', entendiendo que las primeras se encontrarán siempre permitidas, mientras que las segundas deberán sujetarse a lo dispuesto en el IPT respectivo. Para proceder a su determinación, se deberá

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

considerar su naturaleza: (i) si se condice con los componentes de conducción, distribución o evacuación constituirá 'una red o trazado'; y (ii) de lo contrario, corresponderá a instalaciones o edificaciones. Luego, afirma expresamente que *"[...] en el caso de que correspondan a obras relativas al tratamiento y disposición de aguas, no resulta posible incluirlas dentro de las redes o trazados, razón por la cual no pueden entenderse como siempre admitidas, según lo dispuesto en el artículo 2.1.29 de la OGUC"*. Así, atendida la naturaleza del proyecto, sus obras no corresponderían a 'redes o trazados' no siendo posible considerar que se encuentren siempre admitidas.

En definitiva, agrega que se deberá respetar lo dispuesto en el PRC de Zapallar, que regula el sector como una zona ZH-5, en la que no se permite el emplazamiento de obras de infraestructura, siendo incompatible con las normas urbanísticas vigentes, lo que confirmaría que *"[...] el motivo del rechazo argumentado por la autoridad ambiental es correcto"*. Luego, explica que no se trataría de un cambio de interpretación, sino que de un cambio normativo de la OGUC, vinculante para la autoridad ambiental como para ESVAL.

A mayor abundamiento, se refiere al artículo 62 de la LGUC, señalando que aquellos terrenos cuyos usos no se ajusten a su correspondiente IPT se entenderán congelados, prohibiendo aumentar el volumen de construcción existente, salvo en determinados casos excepcionales. Expone que en virtud de las modificaciones incorporadas a la OGUC la PTAS de ESVAL se encontraría en dicha situación, no pudiendo aumentar su volumen de construcción, pues tampoco sería aplicable al caso de autos ninguna de sus excepciones.

d) De la supuesta infracción al principio de coordinación entre las autoridades ambientales, urbanística y sanitaria

ESVAL alega que la resolución impugnada vulneraría el deber de coordinación entre los órganos de la Administración del Estado,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

pues la reclamada omitió considerar los motivos de salubridad pública ya expuestos, los mismos por los cuales la SISS le exige aumentar la capacidad de su PTAS. De allí que la negativa a diligenciar el oficio constituiría una vulneración a dicha obligación de coordinación, más aún si para los particulares la Administración del Estado es una sola, debiendo mantener una debida coherencia en sus decisiones. La reclamante expone que su concesión la obliga a ejecutar un cronograma de obras e inversiones, el cual quedó plasmado en su programa de desarrollo, para reponer, extender y ampliar sus instalaciones, de forma de responder a la demanda del servicio por la ciudadanía, de modo que la resolución reclamada habría vulnerado su obligación de coordinación, impidiéndole ejecutar los compromisos adquiridos ante la SISS.

Por el contrario, el Director Ejecutivo del SEA informa que la SISS no cuenta con competencia para realizar un análisis de compatibilidad territorial. Éste se realiza ante otros organismos, como ocurre en el presente caso en el marco del SEIA. Añade que durante la evaluación ambiental del proyecto, se consultó a los órganos competentes –el municipio y la Seremi del MINVU–, y ambos informaron la incompatibilidad territorial del proyecto, de modo que la resolución reclamada se encuentra debidamente motivada y conforme a derecho. Más aún, aclara que: (i) el análisis de compatibilidad territorial recae en primera instancia en el proponente del Proyecto al momento de diseñarlo, y; (ii) no se ha incurrido en la descoordinación alegada, pues los órganos competentes fueron consultados y la SISS no puede excederse en sus competencias.

e) Eventual falta de fundamento de la resolución reclamada

ESVAL alega que las decisiones emitidas en el contexto del SEIA exigen una fundamentación incrementada, no siendo suficiente la expuesta en la resolución reclamada por no cumplir con los estándares de integridad y autosuficiencia. Reitera que, ante un mismo supuesto fáctico y jurídico, la autoridad permitió la construcción del proyecto original, y luego señaló que su

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ampliación sería territorialmente incompatible con el PRC. Añade que la reclamada no se habría pronunciado respecto del hecho que el PRC de Zapallar no hubiese previsto la incorporación de obras de infraestructura sanitaria como un nuevo tipo de uso de suelo a la OGUC, dado que fue dictado en forma previa. Luego, se refiere a la prohibición de arbitrariedad en la actuación estatal, concluyendo que en el caso de autos no satisface el estándar mínimo de fundamentación, configurando un vicio esencial.

Por el contrario, el Director Ejecutivo del SEA expone que, durante la evaluación ambiental del proyecto, el municipio de Zapallar se pronunció indicando que el proyecto era incompatible con los usos de suelo contemplados en la Ordenanza Local del PRC, en línea con el posterior pronunciamiento de la Seremi del MINVU. Al respecto, sostiene que ESVAL reconoció en su Adenda que, si bien el PRC no contempla expresamente el concepto de 'infraestructura' dentro de los usos de suelo permitidos, al exigir como condición a todo proyecto de urbanización el contar con una conexión a una PTAS, dicho PRC debió contemplar la infraestructura sanitaria como complementario al uso habitacional. Así, al disponer que la zona ZH-5 permite el uso habitacional, ello incluiría a las PTAS, por tratarse de obras complementarias a dicho uso de suelo, no obstante que el municipio se pronunció en sentido contrario.

Precisa que ESVAL refuerza su postura acompañando documentos emitidos por el municipio y la Seremi del MINVU en el marco de la evaluación ambiental del proyecto original, dando cuenta de su conformidad en materia de compatibilidad territorial tras haberlo considerado como un uso de suelo complementario al uso habitacional. No obstante, el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante, "ICE") recomendó calificar desfavorablemente la ampliación de la planta, fundado en su incompatibilidad territorial, decisión que se concretó en la Resolución Exenta N° 234/2017, de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

En definitiva, la reclamada afirma que la compatibilidad territorial fue una materia latamente discutida durante toda la evaluación ambiental del proyecto, respetando el principio de contradictoriedad, y destacando que tanto el municipio, la Seremi del MINVU, el SEA regional al emitir el ICE, la Comisión de Evaluación al emitir la RCA N° 234/2017, como el Director Ejecutivo del SEA al emitir la resolución reclamada y al rechazar el recurso de reposición, mantuvieron siempre la misma convicción.

f) La eventual infracción al principio de objetividad derivada de la falta de motivación suficiente

ESVAL afirma que, para responder al interés general, la Administración del Estado tiene el deber de actuar con objetividad e imparcialidad, adoptando decisiones razonables. En el caso de autos ello implicaría haber considerado expresamente *"[...] las cuestiones alegadas y ofrecer una relación argumental que acoja o desestime en forma fundada cada uno de los argumentos esgrimidos (sic) durante toda la sede administrativa [...]".* Lo anterior, implicaría mantener claridad y precisión al desestimar todos los argumentos esgrimidos en defensa de sus intereses, pronunciándose expresamente respecto de cada uno de ellos, situación que no se habría verificado.

En este contexto, ESVAL alega falta de *"[...] objetividad y razonabilidad, al considerar únicamente la interpretación más desfavorable del artículo 62 de la LGUC, más aún cuando fue la misma autoridad la que invocó dicho precepto legal [...]".* Asimismo, cuestiona que la contraria construya su decisión fundada sólo en dictámenes de la CGR, obviando considerar el contexto en el que dichos dictámenes fueron emitidos, ni su articulación con los contrargumentos que se le plantearon.

Por el contrario, la reclamada se refiere al carácter vinculante de las interpretaciones comprendidas en las decisiones y dictámenes de la CGR para las autoridades

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

sometidas a su control. Luego, señala que en el presente caso, la resolución reclamada observó el juicio declarativo comprendido en el dictamen N° 94.146 de 2014, por tratarse de aquel que aporta un lineamiento respecto de la correcta aplicación de los artículos 2.1.24 y 2.1.29 de la OGUC. A su juicio, ESVAL pretendería “[...] *pasar por alto las disposiciones normativas aplicables, en consonancia con lo dispuesto por la jurisprudencia administrativa, la cual -como ya fue señalado- es vinculante a ésta (sic) autoridad ambiental, siendo contraria a derecho la pretensión de la Reclamante.*”

g). La eventual infracción al debido proceso

ESVAL se refiere nuevamente a su solicitud relativa a que se oficiara a la SISS respecto del Programa de Desarrollo, específicamente en cuanto a los plazos contemplados para la ejecución de la ampliación de la PTAS de Zapallar, así como respecto de los procedimientos sancionatorios iniciados por su incumplimiento. No obstante, dicha solicitud fue desestimada por improcedente, atentando contra el debido proceso al negar una diligencia fundamental que acreditaría un elemento esencial para aprobar el proyecto: su componente de servicio público. Ello implicaría además, una infracción a su derecho a defensa, pues tampoco fue debidamente motivada la decisión que desestimó cursar dicho oficio.

Por su parte, la reclamada rechaza haber infringido el debido proceso. En efecto, informa que la decisión de no oficiar a la SISS fue debidamente motivada atendida la falta de relación directa con el asunto controvertido. Agrega que el artículo 37 de la Ley N° 19.880 dispone que se procederá a solicitar informes sólo respecto de: (i) aquellos que señalen las disposiciones legales; y (ii) aquellos “[...] *que se juzguen necesarios para resolver [...]*”. Luego explica que, al no haberse configurado ninguno de dichos supuestos, al estimar que la diligencia solicitada no tenía relación directa con la controversia, ni era necesaria para resolver el recurso, dicha diligencia resultaba innecesaria e improcedente.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

CONSIDERANDO:

Primero. Que, conforme a los argumentos de la reclamante y las alegaciones y defensas de la reclamada, para la resolución de la controversia de autos, la parte considerativa de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

- I. Del eventual vicio de motivación referido a la incompatibilidad territorial del proyecto
 - 1. De los órganos competentes y sus pronunciamientos
 - 2. Del IPT aplicable en la zona de emplazamiento del proyecto y los usos de suelo permitidos y prohibidos
- II. De la eventual falta de fundamentación de la resolución reclamada
 - 1. De las implicancias de contar con una concesión sanitaria
 - 2. De la eventual vulneración a los principios de coordinación, del debido proceso y del derecho a defensa
 - 3. De la eventual vulneración de una situación jurídica consolidada

I. Del eventual vicio de motivación referido a la incompatibilidad territorial del proyecto

1. De los órganos competentes y sus pronunciamientos

Segundo. Que, como un primer elemento alegado, ESVAL se refiere a la autoridad administrativa competente para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial de un proyecto sometido al SEIA, procediendo a citar el considerando 10.6 de la resolución reclamada, el cual expone que *"[...] sin perjuicio de la competencia que acorde al aludido artículo 8° de la Ley N° 19.300 corresponde a la Ilustre Municipalidad de Zapallar para pronunciarse sobre la materia -la cual fue debidamente ejercida durante la evaluación ambiental del Proyecto-, cabe mencionar que el MINVU [...] cuenta con atribuciones expresas,*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

otorgadas por la LGUC, para emitir su parecer respecto a las materias señaladas en la norma citada".

Tercero. Que, al respecto ESVAL señala que el D.S. N° 40/2012 es claro al definir la competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad territorial de un proyecto, pues en su artículo 33 dispone que las municipalidades deberán emitir un informe fundado en base a los IPT vigentes dentro de sus competencias, mientras que éste sólo se refiere a eventuales pronunciamientos del MINVU en lo referido a permisos ambientales sectoriales, contemplado en su artículo 160. A raíz de ello, cuestiona que no obstante la norma encomienda expresamente el pronunciamiento sobre la compatibilidad territorial del proyecto a la municipalidad respectiva, la resolución reclamada se fundó -en lo medular- en el pronunciamiento de otro órgano, a saber: la Seremi del MINVU. En efecto, la reclamante no desconoce que la municipalidad también se pronunció manifestando la incompatibilidad territorial del proyecto con el IPT respectivo. No obstante, alega que el hecho que el pronunciamiento de otro órgano haya jugado un rol tan determinante en la resolución reclamada configuraría un vicio de competencia, por *"[...] haberse fundado en un informe sectorial que se emitió fuera de la competencia expresamente reconocida por el legislador a la municipalidad"*.

Cuarto. Que, por el contrario, el Director Ejecutivo del SEA informa que el análisis de compatibilidad territorial del proyecto debía realizarse en el SEIA. En efecto, durante su evaluación ambiental solicitó el pronunciamiento respecto de la compatibilidad territorial de los organismos competentes, refiriéndose expresamente a (i) la Ilustre Municipalidad de Zapallar; y (ii) la Seremi del MINVU, a lo cual ambos habrían afirmado que el proyecto era incompatible territorialmente, corroborando que la resolución reclamada no sólo se ajusta a derecho, sino que estuvo debidamente motivada. Adicionalmente, señala que *"[...] la responsabilidad de efectuar un adecuado análisis de compatibilidad territorial, nace primero del proponente del Proyecto [...]"* al presentar su proyecto, y que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

finalmente ello deriva “[...] en un pronunciamiento sobre compatibilidad territorial que compete a las municipalidades respectivas y a la Comisión de Evaluación en el contexto del SEIA”.

Quinto. Que, adicionalmente, señala que durante la evaluación ambiental del proyecto, se le señaló a ESVAL en diversas oportunidades su incompatibilidad territorial con los usos de suelo permitidos en dicha zona. Así, a pesar que en su DIA ESVAL afirmó que el proyecto cumplía con todas las disposiciones vigentes en materia territorial: (i) la Ilustre Municipalidad de Zapallar, mediante carta de fecha 11 de junio de 2014, señaló que el proyecto no era compatible con los usos de suelo proyectados en la Ordenanza Local del PRC; y (ii) la Seremi del MINVU se pronunció en el mismo sentido, mediante Oficio Ordinario N° 1668, de 25 de junio de 2014. En efecto, en su Adenda expuso que: (i) el PRC vigente en el año 1999 no contemplaba la tipología de infraestructura, pero; (ii) exigía como condición mínima de urbanización a cada proyecto el contar con una PTAS.- Por ende, la infraestructura sanitaria estaba prevista en dicho PRC, en el entendido que correspondía a un tipo de uso complementario a la actividad habitacional. Así, dado que la zona ZH-5 permite el uso de suelo habitacional, la compatibilidad territorial de su PTAS estaría justificada por tratarse de un uso anexo al habitacional.

Sexto. Que, sin perjuicio de lo anterior, la reclamada expone que la Ilustre Municipalidad de Zapallar reiteró en un segundo pronunciamiento que el proyecto no sería compatible con los usos de suelo proyectados, ante lo cual ESVAL acompañó documentos emitidos por la Ilustre Municipalidad de Zapallar, por la Seremi de Salud y un Contrato de Comodato, todos del año 2002, respecto de la evaluación ambiental de la PTAS actualmente en operación, en los cuales dichas autoridades manifestaron la compatibilidad territorial de dicha PTAS al interpretarlo como una actividad complementaria al uso habitacional. Posteriormente, y no obstante los argumentos previamente referidos, el ICE recomienda rechazar el proyecto,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

lo cual se concretó mediante RCA N° 234/2017 de la Comisión de Evaluación de Valparaíso, en atención a su incompatibilidad territorial, dando cuenta que la compatibilidad territorial fue una materia discutida durante la evaluación ambiental del proyecto, “[...] *siendo además congruente la evaluación con la RCA N° 234/2017 y con la resolución reclamada*”.

Séptimo. Que, para resolver la presente alegación, se debe tener presente que en el contexto de la evaluación de impacto ambiental, el artículo 8 inciso segundo de la Ley N° 19.300 dispone que “[s]in perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado [...]”, (destacado del Tribunal).

Octavo. Que, el artículo 33 del D.S. N° 40/2012 dispone que “[...] el Gobierno Regional, las Municipalidades respectivas y la autoridad marítima competente, según corresponda, deberán emitir un informe fundado sobre la compatibilidad territorial del proyecto o actividad presentado. Los órganos señalados deberán emitir su informe sólo sobre la base de instrumentos de ordenación del territorio que se encuentren vigentes y respecto de los cuales sean competentes.” Por su parte, el artículo 2° del Decreto N° 397 de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que establece el *Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo* (en adelante, “D.S. N° 397/1976”), describe las funciones primordiales de dichas Secretarías. El artículo 11 de dicho Decreto dispone que “El Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura deberá colaborar con el Secretario Ministerial en todas las materias propias de su especialidad, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: [...] c) Supervigilar el cumplimiento, por parte de los departamentos de Obras Municipales de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia”.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Noveno. Que, atendidas las normas previamente expuestas, a juicio de este Tribunal es posible constatar que tanto la Ilustre Municipalidad de Zapallar, como la Seremi del MINVU, contaban con competencia para pronunciarse respecto de la compatibilidad territorial del proyecto de ESVAL sometido a evaluación. En tal sentido, el hecho que la Ley N° 19.300 establezca que *"siempre se requerirá"* informes de determinados organismos no es óbice para que otros, en tanto detentan potestades al efecto, se pronuncien sobre esta materia.

Décimo. Que, dicho lo anterior, del análisis del expediente administrativo es posible observar que, con fecha 11 de junio de 2014, el Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Zapallar se pronunció respecto de la compatibilidad territorial del proyecto con los instrumentos de planificación territorial, señalando que *"[e]l sector donde se emplaza el proyecto, de acuerdo a la modificación de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Zapallar del año 1999, establece que la zonificación para ese sector corresponde a la zona ZH-5, siendo los usos de suelo permitidos: vivienda, áreas verdes de escala comunal y vecinal, siendo los usos de suelo prohibidos: Todos los no señalados como permitidos. [...] 1) De acuerdo a lo anterior, el proyecto no es compatible con los usos de suelo proyectados en el Instrumento de Ordenamiento Territorial denominado 'Modificación a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Zapallar', vigente desde el año 1999"*.

Undécimo. Que, posteriormente, con fecha 25 de junio de 2014, mediante Oficio Ordinario N° 1668, el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso señaló que *"[...] las obras consideradas por el proyecto corresponden a obras de infraestructura sanitaria [...]. A partir del año 2001 con la dictación del DS N 75/2001 [...] que modificó la OGUC se incorporó la referencia al uso de suelo infraestructura, dentro del cual se distingue entre (1) las redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura, y (2) las*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

*instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso. [...] las instalaciones o edificaciones del uso de infraestructura que no forman parte de las (sic) red [...] entre las que se encuentran las [...] **plantas de tratamiento de aguas servidas** y plantas de captación de agua potable, entre otras. Estas instalaciones o edificaciones ubicadas al interior del límite urbano son reguladas por el instrumento de planificación territorial, en consecuencia su emplazamiento debe estar permitido entre los usos de suelo de las zonas o subzonas contempladas en el plan regulador", (destacado en el original). Luego, afirma que "[r]especto de la compatibilidad territorial del proyecto, éste se emplazaría en zona ZH-5 del Plan Regulador Comunal de Zapallar, el cual no permite los usos de suelo infraestructura, lo cual aplicaría para el proyecto en evaluación".*

Duodécimo. Que, consultados respecto de la Adenda del proyecto: (i) el Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Zapallar, con fecha 27 de noviembre de 2015, reitera que éste se emplaza en un sector correspondiente a la zona ZH-5, por lo que *"[...] el proyecto no es compatible con los usos de suelo"* contemplados en el PRC de Zapallar de 1999; y (ii) el Secretario ya referido, mediante Oficio Ordinario N° 3298 de fecha 10 de diciembre de 2015, reitera que *"[...] **el proyecto es incompatible territorialmente con los usos de suelo dispuestos para la zona ZH-5 del Plan Regulador Comunal de Zapallar** [...]"*. No obstante, este último fue nuevamente consultado, a lo cual respondió, mediante Oficio Ordinario N° 1742 de 16 de junio de 2017, que *"[...] **no es posible reconsiderar el pronunciamiento respecto a la compatibilidad territorial del proyecto** [...]"* concluyendo que *"[...] es incompatible territorialmente conforme a los usos establecidos por el PRC de Zapallar Vigente en consideración de los últimos dictámenes de [la CGR] que versan sobre la materia"*.

Decimotercero. Que, a partir de lo anterior, el Tribunal observa que, consultados sobre la materia, dos organismos con competencia en la materia se pronunciaron consistentemente

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

2. Del IPT aplicable en la zona de emplazamiento del proyecto y los usos de suelo permitidos y prohibidos

Decimocuarto. Que, en segundo lugar, la reclamante se refiere a la planificación territorial y el régimen jurídico aplicable al uso del suelo, el cual tiene por finalidad delimitar y planificar el espacio público necesario para el desarrollo de la vida urbana, tales como caminos, calles, avenidas, áreas verdes, etc. Para ello, señala que se ha ido configurando una regulación jerarquizada y complementaria que determina el uso y otras limitaciones a las que deben sujetarse los particulares al momento de usar, gozar y disponer de su propiedad. No obstante lo anterior, alega que en el caso de autos se habría configurado un cambio infundado de la interpretación administrativa que justificó la aprobación de la RCA original, derivando en la ilegalidad y arbitrariedad de la resolución reclamada. Al respecto, sostiene que la reclamada habría asumido que, por encontrarse dentro de un área urbana, su proyecto de ampliación debiera conformarse con las prescripciones del PRC de Zapallar. Luego, tras considerar que en dicha área sólo se permitiría uso de suelo del tipo residencial, la reclamada concluyó que no se permitiría el emplazamiento de infraestructura sanitaria.

Decimoquinto. Que, en este orden de ideas, ESVAL expone que el proyecto original obtuvo su RCA favorable en el año 2002 y que, desde entonces y hasta la fecha, no habría habido ningún cambio normativo que justifique una variación en la decisión de la autoridad, por lo cual alega que *"[b]ajo el mismo PRC, la autoridad ambiental ha propuesto interpretaciones opuestas entre sí y diametralmente disímiles: en un comienzo, reconociendo y validando la factibilidad de emplazar la*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

construcción y funcionamiento de la actual PTAS de la comuna de Zapallar en una zona de uso residencial; para luego, los mismos organismos administrativos [...] sin haberse experimentado variaciones sustanciales en las disposiciones de dicho instrumento de planificación territorial para ese específico sector, concluyeran que resulta incompatible con los usos de suelo y, con ello, estimar que no se acreditó el cumplimiento de la normativa ambiental y se calificó de forma desfavorable el Proyecto".

Decimosexto. Que, a juicio de la reclamante, las justificaciones esgrimidas por la reclamada configurarían argumentos "[...] *formalistas, rígidos e incluso impertinentes* [...]", pues los dictámenes de Contraloría serían obligatorios para la Seremi del MINVU al momento de emitir su pronunciamiento. Concluye que lo anterior daría cuenta de la falta de motivación del acto impugnado pues en éste se resuelve que la ampliación de la PTAS sería territorialmente incompatible, respecto de la misma zona en que está emplazada la PTAS original, autorizada bajo el mismo PRC, fundándose para ello sólo en un cambio de interpretación de la norma.

Decimoséptimo. Que, adicionalmente, ESVAL se refiere a la necesidad de interpretar la norma urbanística de modo finalista, comprendiendo que la finalidad sanitaria se encuentra implícita en aquélla. Luego, afirma que la planificación urbana constituye un proceso que busca orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico, promoviendo un desarrollo armónico del territorio, citando al efecto las definiciones legales de planificación urbana comunal, de plan regulador y sus contenidos mínimos. Posteriormente, se refiere a uso de suelo de 'infraestructura sanitaria', regulado en el artículo 2.1.29 de la OGUC, afirmando que la consideración de un crecimiento demográfico ordenado, resulta inherente a la planificación territorial. A su vez atender los requerimientos de saneamiento ambiental de la comuna, en resguardo de la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

salubridad pública, constituye una condición indispensable de dicho desarrollo armónico del territorio.

Decimoctavo. Que, ESVAL afirma que su proyecto de ampliación busca atender el incremento de la demanda proyectado en el territorio al año 2037, añadiendo que, atendido que el urbanismo debe resguardar la salubridad pública ante el crecimiento demográfico, ello sería decisivo "*[...] al momento de evaluar la conformidad del proyecto con un instrumento de planificación territorial o, al menos, constituye un aspecto que debe considerarse y ponderarse en el examen de coherencia con la ordenación territorial comunal*". En efecto, la autoridad debió considerar la perspectiva dinámica de las disposiciones contenidas en el IPT al momento de emitir su pronunciamiento pues, al ser la satisfacción de las necesidades públicas sanitarias una de las finalidades previstas en la normativa urbanística, las decisiones que se adopten lo debieran ponderar en forma expresa en sus pronunciamientos. En definitiva, ESVAL rechaza que el crecimiento urbano pueda separarse de su infraestructura sanitaria, pues se generaría un desajuste a una de las finalidades propias de la normativa urbanística: el saneamiento ambiental de la comuna, en cuanto elemento de interés público.

Decimonoveno. Que, ESVAL se refiere al deber de fundamentación que pesa sobre la reclamada, señalando que "*[...] en el contexto del SEIA es dable sostener que en aquellas exigencias en que expresamente se exige su fundamentación, en realidad lo que se exige es una fundamentación incrementada o de mayor intensidad cuantitativa y cualitativa*". Funda lo anterior en doctrina que estima que "*[c]uando el legislador exige expresamente la motivación de un acto está poniendo de relieve su importancia dentro del procedimiento administrativo; por [lo que] esos actos debiesen contener una motivación reforzada*" (BORDALI, Andrés, HUNTER, Iván (2017), Contencioso Administrativo Ambiental, Librotecnia, Santiago, p. 340). Agrega, que "*[...] la carga argumentativa exigida a la administración se incrementa cuando su proceder afecta, limita, restringe, priva, perturba*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

o amenaza el legítimo ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a los interesados [...]”. A partir de lo anterior, la reclamante sostiene que “[...] la reclamada no ha ofrecido una fundamentación suficiente, en especial, al incumplir con los estándares de autosuficiencia ni integridad. En concreto, al no bastarse a sí misma aquellas escuetas alegaciones sobre por qué bajo el mismo supuesto factico y jurídico ahora estima que el proyecto no cumple con la normativa ambiental- por la supuesta incompatibilidad territorial”.

Vigésimo. Que, ESVAL agrega que la reclamada no se pronunció respecto de su alegación de fondo referida al hecho que “[...] la falta de reconocimiento expreso por parte del PRC de Zapallar obedecía a que éste fue elaborado con anterioridad a la modificación reglamentaria que introdujo la clasificación de los distintos usos de suelo, y, en especial, las reglas sobre el uso de suelo infraestructura previstas en el artículo 2.1.29 de la OGUC [...]”. Concluye señalando que la resolución reclamada no satisface el estándar mínimo de fundamentación al validar pronunciamientos infundados por parte de los organismos que estimaron incompatibles territorialmente el proyecto, sin subsanar o complementar en forma adecuada dicha justificación, pretendiendo validar un vicio esencial del procedimiento.

Vigésimo primero. Que, por el contrario, el Director Ejecutivo del SEA informa que, de acuerdo al Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, aprobado mediante Decreto N°30/1965 del MOP, la PTAS cuya ampliación se discute se encuentra emplazada en un área tipo ‘AEU-6’, la cual se habría incorporado al PRC de Zapallar “[...] como una zona ZH-5, teniendo en definitiva como usos permitidos vivienda, áreas verdes de escala comuna y vecinal, siendo todos los demás usos prohibidos”.

Vigésimo segundo. Que, al respecto señala que, mediante el D.S. N° 259/2004 del MINVU, el artículo 2.1.29 de la OGUC fue modificado, a partir de lo cual se hizo una distinción entre

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

obras de 'infraestructura sanitaria' y 'redes', definiendo las primeras como aquellas "*[...] plantas de captación, distribución o tratamiento de agua potable o aguas servidas, de aguas lluvias, rellenos sanitarios, estaciones exclusivas de transferencias de residuos [...]*" determinando que corresponderá al respectivo IPT definir las normas urbanísticas que regulen su emplazamiento, a diferencia de lo que ocurre respecto de las 'redes' y 'trazados' que comprenden "*[...] todos los componentes de conducción, distribución, traslado o evacuación, asociados a los elementos de infraestructura [...]*" los cuales "*[...] se entenderán siempre admitidos [...]*".

Vigésimo tercero. Que, adicionalmente, la CGR se habría pronunciado respecto de dicho artículo 2.1.29 en su dictamen N° 94.146, de 4 de diciembre de 2014, señalando que para determinar si una obra pertenece o no a una 'red' o 'trazado' se debe verificar si su naturaleza se condice con los componentes de conducción, distribución, o evacuación, pudiendo sólo considerar tales obras como 'redes o trazados', señalando que "*[...] en el caso de que correspondan a obras relativas al tratamiento y disposición de aguas, no resulta posible incluirlas dentro de las redes o trazados, razón por la cual no pueden entenderse como siempre admitidas, según lo dispuesto en el artículo 2.1.29 de la OGUC*". La reclamada añade que dicho dictamen le es vinculante, razón por la cual en el considerando N° 11.3 de la resolución reclamada se señaló expresamente que la decisión adoptada permitía "*[...] hacer cumplir el criterio vigente contenido en la jurisprudencia administrativa de la CGR, emanado mediante el citado dictamen N° 94.146, de 2014*".

Vigésimo cuarto. Que, lo anterior sería, además, coherente con el contenido de la Circular N° 0295/2009 (DDU 218) de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que indica expresamente que "*[...] las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios, y en general, los trazados de infraestructura [...]*" se entenderán siempre admitidas, correspondiendo al IPT sólo reconocer las fajas o

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

zonas de protección “[...] y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos admitidos por dicha norma”, situación no aplicable a las instalaciones o edificaciones que no formen parte de la red, correspondiendo al IPT respectivo determinar las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de infraestructura sanitaria.

Vigésimo quinto. Que, atendido que dicha norma rige *in actum*, al estar vigente al momento en que el proyecto fue ingresado al SEIA, ESVAL debía sujetarse a su cumplimiento. En consecuencia, al no ser posible considerar las obras de ampliación como ‘redes’ o ‘trazados’, la regulación del uso del suelo corresponderá al IPT vigente. En el presente caso, el PRC de Zapallar define el emplazamiento del proyecto como una zona ‘ZH-5’ que no permite obras de infraestructura, “[...] constituyéndose una incompatibilidad territorial de éste con las normas urbanísticas vigentes [...]”, de modo que el fundamento de su rechazo sería ajustado a derecho. En definitiva, expone que la resolución reclamada no se funda sólo en un cambio interpretativo, sino que en las disposiciones normativas vigentes, aplicadas en consonancia con la interpretación emanada de la CGR.

Vigésimo sexto. Que, en este contexto, ESVAL acompañó al expediente judicial un informe en derecho denominado *“Sobre la pertinencia de admitir infraestructura de impacto intercomunal (Una Planta de Tratamiento) conforme a la interpretación sistémica de aquellos instrumentos de planificación territorial que inciden en un determinado territorio [...]”* elaborado por el profesor Ramiro Mendoza Zúñiga. Éste se refiere, entre otras cosas, a la RCA N° 69/02 que aprobó la PTAS original de ESVAL, destacando lo siguiente: (i) la Municipalidad afirmó que no existe inconveniente en su emplazamiento, según lo dispuesto en el PRC vigente; y (ii) el Seremi del MINVU indicó que ésta se considera como una actividad complementaria al uso habitacional. Además, afirma que en el caso de marras corresponde aplicar el PRC de Zapallar, así como (i) el ‘Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

referido a las comunas de Puchuncaví-Zapallar-Papudo-La Ligua, del PRIV Satélite Borde Costero Norte' (en adelante, "PRIV SBCN") aprobado mediante Resolución N° 31/1996; y (ii) el 'Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso' (en adelante, "PREMVAL"), aprobado mediante Resolución N° 31/128 de 2013, ambos del GORE de Valparaíso. Sobre éstos últimos destaca que, ni el Seremi del MINVU, ni el municipio consideraron lo dispuesto en el PREMVAL y en "[...] **las disposiciones no derogadas del PRIV Satélite Borde Costero Norte, instrumentos ambos de carácter intercomunal y que resultan aplicables en la especie**", (destacado en el original). Luego, agrega que el artículo 6° del PREMVAL "[...] **reconoce el carácter intercomunal de las plantas de tratamiento de aguas servidas [...] de lo cual se deriva la aplicación del artículo 29 del PRIV Satélite Borde Costero Norte, que autoriza el emplazamiento y modificación de las industrias existentes en el territorio que abarca dicho instrumento de planificación territorial**". Finalmente, sostiene que en caso de eventuales contradicciones entre varios IPT, los artículos 28 de la LGUC y 2.1.1 y 2.1.7 de la OGUC establecen normas de primacía normativa, debiendo observarse aquellas de mayor rango normativo por sobre las demás. Así, y por aplicación de los artículos "[...] **29 del PRIV Satélite Borde costero y en el artículo 6° del PREMVAL [...] en el territorio que abarca dicho instrumento de planificación territorial está admitido el emplazamiento y modificación de instalaciones [...] existentes destinadas a infraestructura**". A su juicio, el municipio y el Seremi del MINVU habrían omitido aplicar el PREMVAL y PRIV SBCN, de mayor jerarquía y competentes, que sí permiten el emplazamiento de proyectos de impacto intercomunal, como el de ESVAL "*restringiendo ilegalmente los efectos que le son propios*", generando el vicio en la determinación de su compatibilidad territorial, por una "**aplicación incompleta de las normas urbanísticas**" (ídem). Concluye que, en definitiva "**la infraestructura de impacto intercomunal como es el caso de la Planta, se entiende siempre admitida y, por ende, su ampliación mediante el Proyecto es procedente**".

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Vigésimo séptimo. Que, a juicio del Tribunal, para resolver la controversia previamente expuesta, es menester tener presente, en primer lugar, que la actual PTAS de ESVAL, aprobada mediante RCA N° 69/02, evaluó su compatibilidad territorial en relación con las disposiciones comprendidas en la LGUC, la OGUC y el PRC de Zapallar. Éste último establecía y mantiene en la actualidad dicha zona regulada como una zona ZH-5 definiendo como *"Usos de suelo permitidos: Vivienda. Áreas verdes de escala Comunal y Vecinal"* y como *"Usos de suelo Prohibidos: Todos los no señalados como permitidos"*. En efecto, en la época en que la PTAS original fue aprobada, en el marco de la evaluación ambiental, el municipio y la Seremi del MINVU se pronunciaron señalando que las actividades sanitarias constituían un uso complementario al habitacional.

Vigésimo octavo. Que, en segundo lugar, cabe señalar que en el año 2004, el D.S. N° 259/2004 del MINVU realizó ciertas modificaciones a la OGUC, las cuales, en lo pertinente, se refieren a lo siguiente: (i) en su artículo 2.1.24 se incorporan 6 tipos de usos de suelo, entre ellos el de infraestructura, y (ii) su artículo 2.1.29 señala que *"[e]l tipo de uso Infraestructura se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinados a: [...] Infraestructura sanitaria, tales como, plantas de captación, distribución o tratamiento de agua potable o de aguas servidas, de aguas lluvia, rellenos sanitarios, estaciones exclusivas de transferencia de residuos, etc. [...] Las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. [...] Para estos efectos se entenderá por redes y trazados, todos los componentes de conducción, distribución, traslado o evacuación, asociados a los elementos de infraestructura indicados en el inciso anterior. El Instrumento de Planificación Territorial respectivo definirá en las áreas al interior del límite urbano, las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso, que no formen*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

parte de la red, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza y demás disposiciones pertinentes”.

Vigésimo noveno. Que, en síntesis, a partir del año 2004, la OGUC incorpora una definición de infraestructura sanitaria, la cual comprende el proyecto de ampliación de la PTAS de ESVAL sometido a evaluación, y añade que si bien las redes de distribución y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos, el emplazamiento de aquellas edificaciones que no formen parte de dicha red debe ser en cada caso definido por el respectivo instrumento de planificación territorial.

Trigésimo. Que, dicho lo anterior, y atendido que la reclamante invocó como instrumentos de planificación aplicables (i) el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso - Satélite Borde Costero Norte (en adelante, “PRIV SBCN”); y (ii) el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (en adelante, “PREMVAL”), afirmando que éstas, al ser normas de mayor jerarquía que el PRC de Zapallar, y que además permiten el emplazamiento de infraestructura sanitaria por su vocación intercomunal, su omisión implicaría que la resolución reclamada estaría viciada, debiendo declararse su nulidad. Lo anterior, exige realizar en las siguientes consideraciones, un análisis de la regulación territorial individualizada en su integridad.

Trigésimo primero. Que, en primer lugar, es necesario tener presente que el “PRIV - SBCN” fue derogado el año 2014 mediante Resolución N° 31 del Gobierno Regional de Valparaíso, por lo que no se encuentra vigente. En efecto, su artículo 2 dispuso lo siguiente: *“Derógase el Plan Intercomunal de Valparaíso, aprobado por decreto 30 (MOP) del 12.01.1965, D.O. 01.03.1965, y sus modificaciones posteriores, con excepción de las siguientes, contenidas en los actos administrativos que se enumeran, los que conservan su plena vigencia: [...] Resolución afecta N° 31/4 35 (Gobierno Regional de la Región de*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Valparaíso), del 01.08.96, D.O. 17.08.96, que aprueba la modificación al Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, comunas de Puchuncaví, Zapallar, Papudo, La Ligua, Satélite Borde Costero Norte" (destacado del Tribunal).

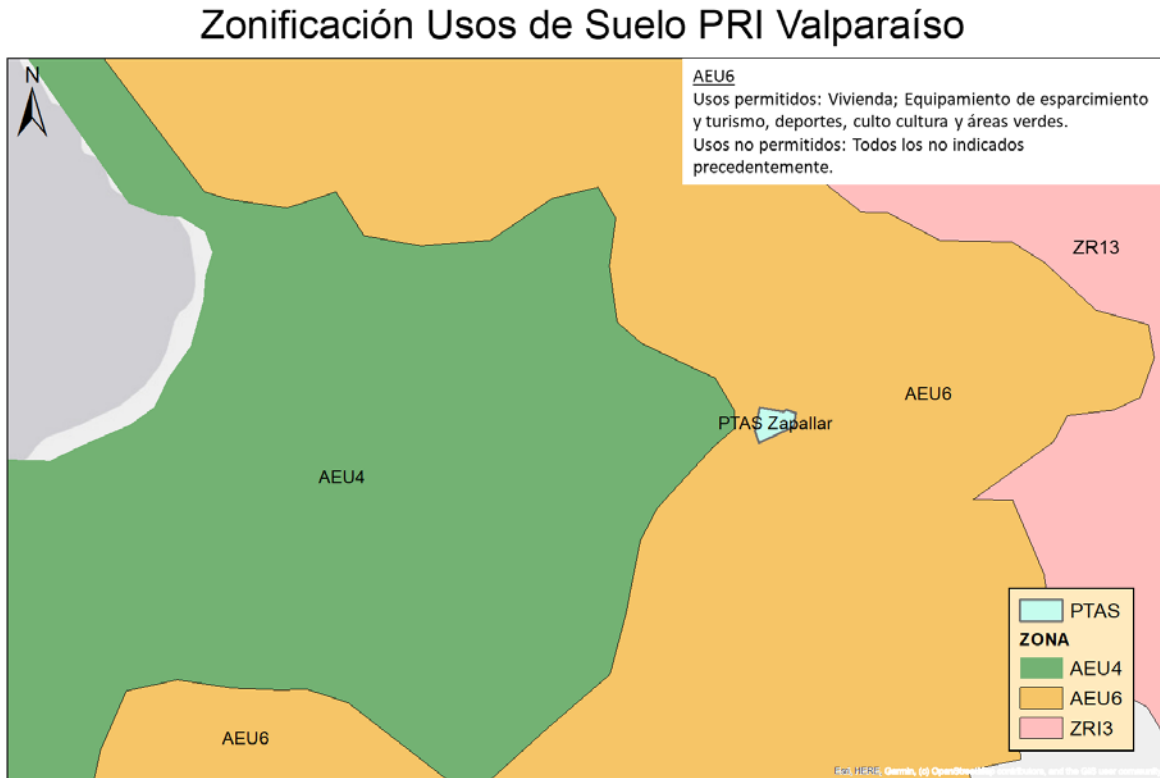
Trigésimo segundo. Que, en segundo término, cabe señalar que el artículo 11 del PREMVAL dispone que "[l]as normas contenidas en este título regulan el territorio del Área Metropolitana de Valparaíso y Satélite Borde Costero Quintero - Puchuncaví, y se aplicarán sobre el territorio de las siguientes comunas: 1. Valparaíso 2. Viña del Mar 3. Concón 4. Quilpué 5. Villa Alemana 6. Casablanca 7. Quintero 8. Comuna de Puchuncaví, parte sur hasta Ruta Nogales - Puchuncaví." A contrario sensu, el PREMVAL no constituye un instrumento vinculante en el territorio comunal de Zapallar.

Trigésimo tercero. Que, adicionalmente, y tal como se expuso en el considerando trigésimo primero, dicha derogación del PRIV BSCN mantuvo vigente la Resolución afecta N° 31/4 35 del 01 de agosto de 1996 "[...] que aprueba la modificación al Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, comunas de Puchuncaví, Zapallar, Papudo, La Ligua, Satélite Borde Costero Norte" (en adelante, "PRIV de 1996"), cuyo artículo 1° señala en su inciso quinto que "[...] en el área territorial del Plan [...], tendrán plena vigencia las disposiciones de los instrumentos de planificación actualmente existentes, tales como, Planes Reguladores Comunes, Planes Seccionales y Límites Urbanos, en cuanto no se contrapongan con las disposiciones de este Plan".

Trigésimo cuarto. Que, a su vez, el PRIV de 1996 regula la zona en cuestión como un Área de Extensión Urbana N° 6 (en adelante, "AEU-6"), estableciendo como "[u]so permitido: Vivienda; Equipamiento de esparcimiento y turismo (Moteles y Casinos), deportes (canchas y centro deportivos), culto cultura; Áreas Verdes" y como "[u]so prohibido: todos los no indicados precedentemente". A mayor abundamiento, cabe señalar

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

que lo anteriormente expuesto puede ser visualizado a modo referencial en la siguiente imagen:

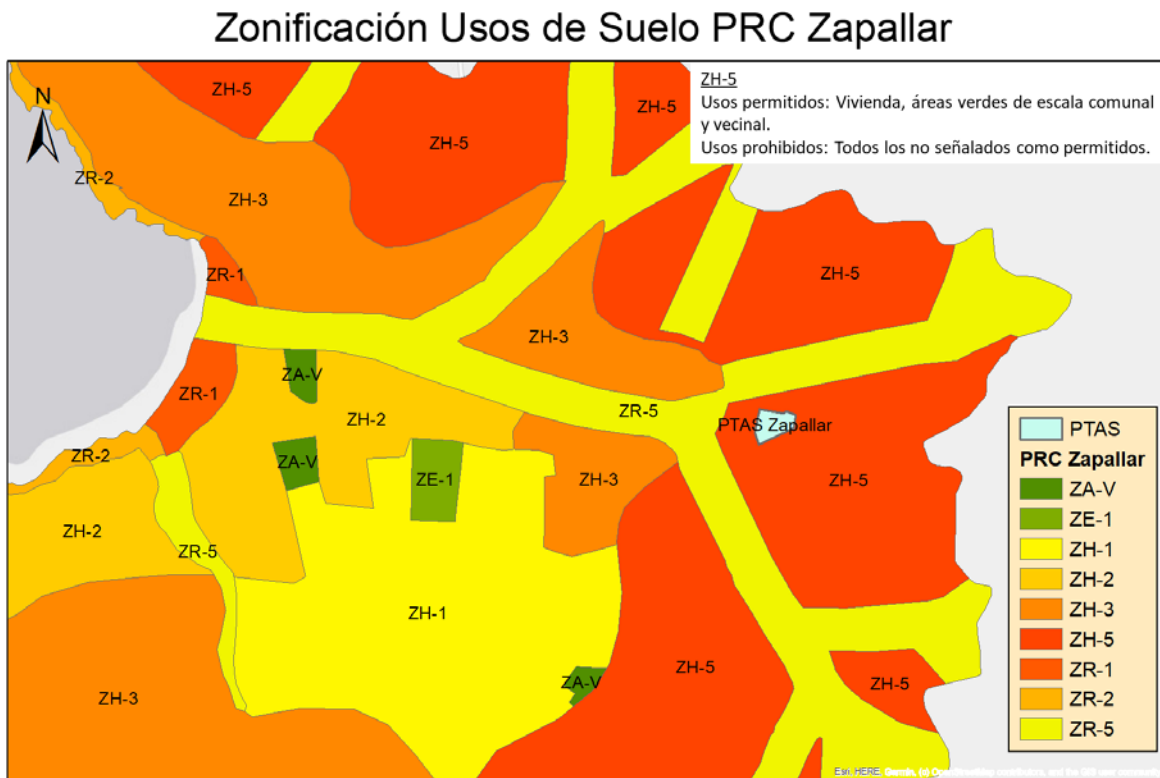


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <http://www.ide.cl/index.php/planificacion-y-catastro/item/1895-zonificacion-planes-reguladores-intercomunales-region-de-valparaiso>.

Trigésimo quinto. Que, sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que el PRC de Zapallar, aprobado mediante D.S. N° 189 del MINVU, de 20 de noviembre de 1984, en su artículo 7 dispone que “[p]ara efectos de orientar el proceso de desarrollo urbano el territorio comunal se divide en las siguientes áreas: - Áreas Urbanas. - Áreas Restringidas o Excluidas al Desarrollo Urbano. - Áreas de Extensión Urbanas establecidas en el Plan Intercomunal de Valparaíso; excluida el Área de Extensión Urbana AEU6, que queda íntegramente incorporada a la zona urbana”. Luego, en su artículo 12 define como usos de suelo permitidos en zona ZH-5: vivienda y áreas verdes de escala comunal y vecinal y como usos de suelo prohibidos “[t]odos los no señalados como permitidos” (destacado del Tribunal). De este modo, y en atención a que la ordenanza dispone expresamente incorporar la ‘AEU-6’ a la zona urbana que en ella se regula, deben prevalecer los usos de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

suelo definidos por el PRC de Zapallar, el cual determina que el proyecto se emplaza en una zona ZH-5, siendo en definitiva permitidos los usos de vivienda y áreas verdes, y prohibidos todos los no indicados precedentemente, implicando la incompatibilidad territorial del área con proyectos de infraestructura sanitaria. A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anteriormente expuesto puede ser visualizado a modo referencial en la siguiente imagen:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <http://www.ide.cl/index.php/planificacion-y-catastro/item/1904-zonificacion-planos-reguladores-comunales-region-de-valparaiso>.

Trigésimo sexto. Que, a juicio de este Tribunal, los pronunciamientos del municipio y de la Seremi del MINVU no se debieron a meros cambios interpretativos, como sostiene la reclamante, sino que a la aplicación de reformas normativas incorporadas a la OGUC, las que, al regular expresamente el uso de suelo destinado a infraestructura sanitaria, consagran al PRC de Zapallar como el encargado de definir las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de dicha infraestructura. De esta forma, estos sentenciadores no

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

advierten ilegalidad ni arbitrariedad en la fundamentación del acto administrativo impugnado, en materia de compatibilidad territorial del proyecto, razón por la cual la alegación de la reclamante a este respecto debe ser desestimada.

II. De la eventual falta de fundamentación de la resolución reclamada

1. De las implicancias de contar con una concesión sanitaria

Trigésimo séptimo. Que, otro aspecto esencial de la reclamación de ESVAL se refiere a la supuesta falta de consideración de su calidad de empresa concesionaria de un servicio público sanitario. En efecto, la reclamante afirma que su concesión abarca el sector denominado *'Franja costera Papudo- Zapallar en la V Región'*, la cual le habría sido otorgada mediante el D.S. N° 863/1998 y complementada por el D.S. N° 8/1999, ambos del MOP, que *"Otorga ampliación de las concesiones de producción y distribución de agua potable y recolección y disposición de aguas servidas para el sector denominado 'Franja Papudo-Zapallar' ubicado en las comunas de Zapallar y Papudo, V Región"*. Lo anterior, con la serie de cargas y obligaciones que de ellas se derivan, dirigidas a asegurar la prestación del servicio sanitario en forma continua, regular y permanente.

Trigésimo octavo. Que, dicho lo anterior, ESVAL señala que la necesidad de ampliar su PTAS se origina en las obras comprometidas en su Programa de Desarrollo, para poder responder a los requerimientos de la demanda del servicio sanitario. Explica que al tratarse de un servicio público, su ampliación sería de la mayor relevancia pues *"[...] el crecimiento vegetativo [...] resulta intrínseco al funcionamiento de una PTAS"*. En efecto, expone que en el título concesional conferido por el MOP, *"[...] la concesionaria sanitaria debe comprometer la ejecución de un cronograma de obras e inversiones dentro de un horizonte de tiempo determinado, que se plasma en un programa de desarrollo [...]"*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cuyo objeto es permitir al prestador reponer, extender y ampliar sus instalaciones, a fin de responder a los requerimientos de la demanda del servicio".

Trigésimo noveno. Que, en efecto, la reclamante sostiene que la necesidad de ampliar la PTAS proviene de la naturaleza jurídica del servicio público al que está destinado a servir, de modo que impedirlo "[...] *perturba el legítimo derecho –y obligación– que tiene [...] para prestar el servicio sanitario [...]*", pues "[...] *en su autorización ambiental –la RCA N° 69/02– subyace una proyección sobre el crecimiento vegetativo de los usuarios que viven dentro del territorio operacional*". Desconocer lo anterior implicaría una vulneración al principio de imparcialidad y a la debida fundamentación del contenido de la resolución final, contemplado en los artículos 11 y 41, respectivamente, ambos de la Ley N° 19.880.

Cuadragésimo. Que, además, y derivado de la falta de motivación aludida, ESVAL alega la infracción del principio de objetividad. Señala que la administración cuenta con un deber de respetar dicho principio, y que la consecución del interés general impone a las autoridades adoptar decisiones razonables e imparciales. Luego, expone que dicho deber "*se traduce, en este caso, en realizar una consideración expresa de las cuestiones alegadas y ofrecer una relación argumental que acoja o desestime en forma fundada cada uno de los argumentos esgrimidos (sic) durante toda la sede administrativa*". Agrega que el deber de fundamentación implica no solo mantener claridad y precisión en los motivos y razones que sirven para desestimar los planteamientos de un particular, sino que en especial, abordar, considerar y hacerse cargo expresamente de la cuestión de fondo o, al menos, de todas las alegaciones esgrimidas por el interesado, debiendo la Administración pronunciarse respecto de todos los argumentos que los interesados han alegado en defensa de sus intereses, lo que no habría acontecido en el caso de autos.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Cuadragésimo primero. Que, por otra parte, señala que “[...] uno de los desafíos que debe enfrentar la planificación territorial, que pretenda proyectar su virtualidad regulatoria al futuro crecimiento urbano, consiste en propiciar un desarrollo armónico y ordenado [...]”. Por ende, quienes se vean enfrentados a interpretar algún IPT, no pueden olvidar que la realidad existente debe articularse con su proyección futura, correspondiendo lo anterior a una de las características propias “[...] de la dimensión dinámica del urbanismo, a partir de su interpretación evolutiva, que supere las visiones restrictivas y formalistas, así como resguardando la vigencia del principio de razonabilidad del actuar estatal”.

Cuadragésimo segundo. Que, atendido lo previamente expuesto, ESVAL afirma que al concluirse una incompatibilidad territorial del proyecto, la autoridad habría efectuado una interpretación que “[...] no cumple con ninguna de las finalidades expuestas, y lo más grave es que es contradictoria con la realidad y omite de manera infundada considerar que la ampliación de la planta es una necesidad pública urgente para la zona de Zapallar [...]”, generando un grave riesgo sanitario a los habitantes del lugar y sus alrededores.

Cuadragésimo tercero. Que, por último, ESVAL alega que la reclamada habría omitido considerar aspectos relacionados a “[...] cuestiones de salubridad pública que son justamente las que se pretenden enfrentar a través de la ampliación de la planta, la cual por esas mismas razones está exigida en el Programa de Desarrollo.” Finalmente, advierte que la resolución reclamada le impedirá ejecutar su concesión sanitaria, no por disposición de su regulador inmediatamente competente, como es la SISS, sino por un órgano distinto, como es el medio ambiental.

Cuadragésimo cuarto. Que, por su parte, la reclamada informa al respecto que “[...] la SISS no debe efectuar un análisis de compatibilidad territorial al momento de otorgar la concesión [...]”, al no contar con dicha facultad entre sus

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

competencias, de modo que el “[...] *análisis de compatibilidad territorial del proyecto debe realizarse en otras instancias de su tramitación administrativa, como lo es justamente el SEIA*”. Además, sostiene que durante la evaluación ambiental del proyecto ofició a los organismos competentes sobre la materia y los organismos que se pronunciaron arribaron a la misma conclusión: la incompatibilidad territorial del proyecto respecto de los usos de suelo permitidos en dicha zona de emplazamiento. Lo anterior habría sido recogido tanto en la resolución de la Comisión de Evaluación como en la resolución reclamada, corroborando que esta última no sólo se ajusta a derecho, sino que estuvo debidamente motivada. Adicionalmente, agrega que “[...] *la responsabilidad de efectuar un adecuado análisis de compatibilidad territorial, nace primero del proponente del Proyecto*”.

Cuadragésimo quinto. Que, en segundo lugar, rechaza la alegación referida a la supuesta descoordinación entre los distintos organismos sectoriales, pues la competencia en materia de planificación territorial ha sido legalmente establecida en los órganos respectivos, no siendo procedente permitirle a la SISS que se pronuncia respecto de materias que se encuentran fuera de su ámbito de competencias, rechazando expresamente “[...] *que sus autorizaciones puedan interferir en un pronunciamiento sobre compatibilidad territorial que compete a las municipalidades respectivas y a la Comisión de Evaluación en el contexto del SEIA*”.

Cuadragésimo sexto. Que, a juicio del Tribunal, para un correcto entendimiento de las alegaciones planteadas en el presente caso, cabe señalar que, efectivamente, la reclamante es una sociedad anónima abierta, creada en el año 1989 por la Corporación de Fomento de la Producción y el Fisco de Chile, con el objetivo de dotar de un sistema sanitario a la Región de Valparaíso. Luego, y en atención a su calidad de concesionaria sanitaria, se encuentra sometida a un sistema regulatorio concesional tarifado, sujeto a determinadas reglas y condiciones, establecidas esencialmente en (i) el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

D.F.L. N° 382/1988, que establece la Ley General de Servicios Sanitarios (en adelante, "LGSS"); (ii) la Ley N° 18.902 de 1990 que crea la SISS; (iii) el Código de Aguas; y (iv) el D.F.L. N° 70/1988 que establece la Ley de Tarifas de los Servicios Sanitarios.

Cuadragésimo séptimo. Que, por su parte, el artículo 1° de la LGSS, define el servicio sanitario como el "[...] *régimen de explotación de servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas* [...]". Para materializar lo anterior, el inciso 1 del artículo 7° de dicha norma dispone que "[l]a *concesión tiene por objeto permitir el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos indicados en el número 1 del artículo 1° de esta ley. El plazo por el que se otorga la concesión es indefinido, sin perjuicio de su caducidad, de conformidad a lo establecido en la ley*".

Cuadragésimo octavo. Que, asimismo, la regulación sanitaria vigente impone a ESVAL el respeto de los siguientes principios: "[...] *libertad de acceso, integración, procedimientos públicos, exclusividad, carácter obligatorio, continuidad y calidad*." (VERGARA BLANCO, Alejandro. *El acceso al agua potable y al saneamiento ante el derecho chileno*, en: Melgarejo Moreno, Joaquín *et. al*, Agua y derecho. Retos para el siglo XXI: Reflexiones y estudios a partir del WaterLaw. Congreso Internacional de Derecho de Agua. Alicante, Universidad de Alicante, octubre 2014, p. 197). Para ello, sus principales obligaciones consisten en: (i) prestar un servicio sanitario de forma permanente, regular y continuo; (ii) controlar permanentemente y a su costo, la calidad del servicio distribuido, de acuerdo con las normas respectivas; (iii) garantizar la continuidad y la calidad de los servicios; (iv) interconectarse cuando la Superintendencia lo estime indispensable a fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio conforme a la normativa vigente; y (v) someterse a la supervisión y control de la SISS, quien podrá exigir informes, realizar inspecciones e imponer multas a beneficio fiscal en

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

caso de incumplimiento, según lo establecido en los artículos 34, 35, 36 bis, 47 y 55 de la LGSS.

Cuadragésimo noveno. Que, tras haber presentado el marco normativo y las implicancias que conlleva para la reclamante la especial calidad de concesionaria sanitaria cuya consideración alega, se vuelve necesario distinguir las distintas disciplinas jurídicas que se ven implicadas en el caso de autos, pues cada una de ellas cuenta con tratamientos legislativos especiales. En efecto, al respecto la doctrina ha señalado que “[e]l Derecho de aguas como tal está tratado de manera orgánica en el Código de Aguas y sus reglamentos, y rige sobre cuestiones de derechos de utilización de aguas para consumo humano, agricultura y también su uso industrial. En segundo lugar, **el Derecho del medio ambiente está regido por su legislación propia**. En tercer lugar, el Derecho a la salud incide sobre la higiene, es por esta razón que el derecho al saneamiento juega un rol fundamental sobre la prevención de enfermedades. En cuarto lugar, el **Derecho sanitario, que trata y distingue particularmente las cuatro fases del agua para su utilización doméstica: la producción y la distribución de agua potable y la recolección y tratamiento de las aguas servidas**. Finalmente, el Derecho al saneamiento, que es una disciplina más general, relativa a la higiene, los baños y otros aspectos del saneamiento [destacado del Tribunal]” (VERGARA BLANCO, Alejandro. op. cit. p. 192).

Quincuagésimo. Que, al respecto, si bien dichas disciplinas se encuentran interrelacionadas, es necesario enfatizar que la particular calidad de la reclamante -de concesionaria sanitaria- no la exime de cumplir la legislación vigente. En efecto, el artículo 8 de la Ley N° 19.300 dispone en su inciso primero que “[l]os proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.” Luego, añade expresamente lo siguiente: “Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, **sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado**" (destacado del Tribunal). Por su parte, su artículo 10 dispone que "[l]os proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: [...] o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como **sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario**, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos [...]" (destacado del Tribunal).

Quincuagésimo primero. Que, el proyecto original de ESVAL, es decir, la 'Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar' aprobado mediante RCA N° 69/02, establece expresamente en sus considerandos lo siguiente: "2. Que el derecho del Titular, a emprender actividades, está sujeto al cumplimiento estricto de todas aquellas normas jurídicas vigentes, referidas a la protección del medio ambiente y las condiciones bajo las cuales se satisfacen los requisitos aplicables al Proyecto [...]" y "6. Que, la planta de tratamiento se ha diseñado de forma de atender las variaciones estacionales de los caudales a tratar. Se dimensionaron dos unidades de tratamiento, de las cuales un módulo tendrá capacidad de tratamiento para los caudales proyectados hasta el año 2005 y las dos en conjunto tendrán capacidad hasta el año 2010".

Quincuagésimo segundo. Que, adicionalmente, cabe señalar que la propia DIA expone que se somete al SEIA por corresponder a una modificación de proyecto, conforme a lo establecido en el D.S. N° 40/2012, artículo 2 literal g) en concordancia con su artículo 3 literal o.4), referido a "[p]lantas de tratamiento de aguas de origen domiciliario que atiendan a una población igual o mayor a 2500 habitantes [...]". En efecto, y sin perjuicio de las obligaciones propias del derecho sanitario que recaen sobre ESVAL –habiendo expuesto someramente las principales de ellas en forma previa– atendida su especial calidad de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

concesionaria sanitaria, no constituye -como hemos dicho- una exigente para dar cabal cumplimiento a la normativa propia del Derecho Ambiental, contemplada en la Ley N° 19.300 y demás normativa respectiva, en virtud de lo cual, atendidas las características particulares del proyecto, y por los fundamentos de derecho previamente expuestos “[...] *sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental* [...]”.

Quincuagésimo tercero. Que, en virtud de los antecedentes previamente citados, estos sentenciadores pudieron constatar que “[...] *la proyección sobre el crecimiento vegetativo de los usuarios que viven dentro del territorio operacional* [...]” contemplada en la RCA N° 69/02, se realizó expresamente hasta el año 2010 y no hasta el año 2037, no siendo posible verificar la perturbación al “[...] *legítimo derecho –y obligación– que tiene [...] para prestar el servicio sanitario* [...]” alegado por ESVAL. Asimismo, cabe concluir que: (i) sin desconocer el servicio sanitario implícito en el proyecto, su calidad de concesionaria no es óbice para que ESVAL deba cumplir con el ordenamiento territorial vigente; y, (ii) la normativa ambiental no contempla excepciones respecto de proyectos de saneamiento, encontrándose la reclamante en definitiva obligada –tal como lo señala expresamente el considerando N° 2 de su RCA N° 69/02– “[...] *al cumplimiento estricto de todas aquellas normas jurídicas vigentes, referidas a la protección del medio ambiente* [...]” en virtud de lo cual sus alegaciones referidas a la vulneración de los principios de objetividad, imparcialidad y de debida fundamentación, deben ser desestimadas.

2. De la eventual vulneración a los principios de coordinación, del debido proceso y del derecho a defensa

Quincuagésimo cuarto. Que, sobre el particular, ESVAL señala que durante la tramitación de su reclamación administrativa, solicitó a la reclamada oficiar a la SISS, a fin de informar respecto de los plazos contemplados para la ejecución de la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

ampliación de la PTAS de Zapallar, en su Plan de Desarrollo, para los períodos 2011-2015 y 2016-2020 y respecto de los procedimientos sancionatorios iniciados por su incumplimiento. No obstante, su solicitud fue desestimada por estimarla improcedente, tras indicar que ni la SISS ni el MOP cuentan con competencias para pronunciarse respecto de *"[...] si las obras que se van a realizar al amparo de dicha concesión se conforman con los usos de suelo"*.

Quincuagésimo quinto. Que, al respecto, la reclamante replica que denegarle dicha diligencia constituiría *"[...] una infracción al deber de coordinación entre los organismos administrativos [...]"* -específicamente entre las autoridades ambientales, urbanística y sanitaria- y *"[...] una falta de deferencia técnica en cuanto impide pronunciarse al órgano sectorial que determinó la necesidad de ampliar la PTAS en el sector en que actualmente se emplaza [...]"*. Alega que si *"[...] para un particular la Administración del Estado es una sola, que ejerce sus funciones en distintos ámbitos y oportunidades, las decisiones que sus organismos adopten deben mantener cierta coherencia entre sí, dentro de las competencias específicas que cada uno tiene [...]"*. Concluye señalando que ello daría cuenta de una vulneración al deber de coordinación por parte de la reclamada, atendido que su decisión afectaría el cumplimiento de las inversiones y obras comprometidas con la SISS, de modo que la descoordinación previamente expuesta, la deja en *"[...] una situación de riesgo de no poder cumplir el Programa de Desarrollo que forma parte de su decreto de concesión y que contempla la ampliación de la PTAS [...]"*, arriesgando incluso la titularidad de su concesión sanitaria.

Quincuagésimo sexto. Que, adicionalmente, sostiene quese habría vulnerado su derecho a defensa, pues la decisión de desestimar dicha diligencia probatoria no alcanzó un estándar adecuado de fundamentación, generando a su vez *"[...] un grave atentado en contra del debido proceso, al no dar lugar a una diligencia fundamental para haber decidido en forma objetiva y fundada [...]"*, permitiendo a la reclamada advertir el componente

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de servicio público involucrado que constituye “[...] en definitiva la razón de fondo de por qué la DIA debe ser aprobada”.

Quincuagésimo séptimo. Que, por último, la reclamante agrega que la resolución reclamada también omitió pronunciarse respecto de la incorporación efectuada a la OGUC del concepto de ‘infraestructura sanitaria’, con el objetivo de demostrar que “[...] más allá de la literalidad del PRC de Zapallar – anterior a dicha modificación reglamentaria– si concebía la necesidad de lo que ahora se denomina uso de suelo infraestructura sanitaria [...]”. Considera que al negarse a oficiar a la SISS, la reclamada omitió referirse al punto relativo a que “[...] el PRC de dicha comuna no pudo desarrollar o considerar en forma expresa una tipología inexistente a la fecha de su dictación”. Concluye señalando que la decisión de desestimar la diligencia solicitada adolece de una debida fundamentación, prescindiendo la consideración de datos relevantes que habrían resultado en una decisión distinta.

Quincuagésimo octavo. Que, por el contrario, la reclamada niega haber infringido las normas que regulan el debido proceso. En efecto, informa que su decisión de desestimar la solicitud de oficiar a la SISS se fundó en el dictamen N° 36.448 de la CGR, agregando que ni la SISS, ni el MOP cuentan con competencia para determinar si las obras que se van a realizar al amparo de las concesiones sanitarias a otorgar se conforman con los usos de suelo previstos en el respectivo IPT, sin perjuicio del deber de las concesionarias de ejecutarlas cumpliendo con ellos, y en el hecho que las materias que se le requería consultar “[...] no dicen relación con el objeto del recurso de reclamación [...]”.

Quincuagésimo noveno. Que, posteriormente, al resolver el respectivo recurso de reposición interpuesto por ESVAL, la reclamada señaló que “[...] la improcedencia del informe solicitado por el Proponente, y por la cual repone en esta oportunidad, se encuentra debidamente fundamentada en la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

resolución recurrida, reiterándose en esta instancia que dicha diligencia era impertinente e innecesaria para la adecuada resolución del recurso de reclamación, dado que las materias propuestas a consultar a la SISS no se relacionaban directamente con el objeto de aquél, ni con las consideraciones propias del proceso de evaluación ambiental del Proyecto."

Sexagésimo. Que, adicionalmente, la reclamada sostiene que el artículo 37 de la Ley N° 19.880 dispone que, para resolver una reclamación administrativa, se solicitarán los informes que señalen las disposiciones legales y los "[...] *que se juzguen necesarios para resolver*". Concluye que, al estimar que las materias que se buscaban consultar no tenían relación directa con el objeto del recurso ni con las observaciones propias del proceso de evaluación ambiental, no era procedente contar con dicho pronunciamiento.

Sexagésimo primero. Que, a juicio del Tribunal, la controversia planteada no dice relación con la falta de coordinación administrativa alegada, sino más bien con el ejercicio debido de potestades regladas. En efecto, el objeto del recurso administrativo era dilucidar la eventual compatibilidad o incompatibilidad territorial del proyecto sometido a evaluación, cuestión sobre la cual la SISS no tiene competencia para pronunciarse, de manera que no existe vulneración alguna del artículo 37 de la Ley N° 19.880, puesto que el informe señalado no resultaba necesario para resolver. De esta manera, en este caso no se configura infracción alguna al deber de coordinación, ni una vulneración de su derecho a defensa, ni una falta de fundamentación adecuada, debiendo en consecuencia desestimarse dichas alegaciones.

Sexagésimo segundo. Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley N° 19.300 impone a la autoridad respectiva el deber de realizar una evaluación de impacto ambiental completa, mediante un procedimiento reglado, en forma previa a la aprobación de determinados proyectos o actividades, entre los cuales menciona expresamente las PTAS. Por tanto, el argumento de la reclamante

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

relativo al componente de servicio público de su proyecto no puede hacerse extensible a que se deban aprobar todos aquellos proyectos por esa sola razón, ni la exime de dar cumplimiento a la normativa ambiental y urbanística aplicable.

3. De la eventual vulneración a una situación jurídica consolidada

Sexagésimo tercero. Que, finalmente, ESVAL alegó que el cambio interpretativo del PRC vulneraría una situación jurídica consolidada, y pugnaría *"[...] con la certeza jurídica y el principio de irretroactividad que debe prevalecer en el ámbito autorizatorio"*. Se funda en el hecho de haber recibido el inmueble del propio municipio, mediante un contrato gratuito de comodato por 99 años, otorgado para la construcción de su PTAS. Añade que el mismo PRC se ha mantenido vigente hasta la actualidad y que la diferencia se generaría en el hecho de que en aquella época el municipio permitió su emplazamiento, señalando que la actividad era complementaria del uso de suelo residencial. En este contexto, la reclamante alega que (i) los usos permitidos por el PRC; (ii) su calidad de concesionara; y (iii) *"[...] el carácter de bien afecto a la concesión que tiene tanto la PTAS como el inmueble en el que se emplaza [...]"*, no han sido objeto de modificación legal o reglamentaria alguna. De, esta forma, las modificaciones sobre usos de suelo incorporadas a la OGUC no tornan, ni su emplazamiento actual, ni *"[...]la destinación exclusiva del inmueble al servicio público sanitario que hizo la Ilte. Municipalidad de Zapallar [...]"* en ilegales.

Sexagésimo cuarto. Que, asimismo, y en lo relativo al eventual 'congelamiento' contemplado en el artículo 62 de la LGUC, la reclamante afirma que *"[...] dicha norma legal no es aplicable al presente caso, porque no ha habido cambio de instrumento de planificación alguno, que es el presupuesto esencial que exige esa norma legal para ser aplicada [...]"*.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Sexagésimo quinto. Que, por su parte, y sin perjuicio de lo señalado por ESVAL, el Director Ejecutivo del SEA informa que en el presente caso se analizó en sede administrativa la posibilidad de aplicar las excepciones referidas al 'congelamiento' contempladas en el artículo 62 de la LGUC. Expone que dicha norma regula la materia, señalando que aquellos terrenos cuyos usos no se conformaren con el correspondiente IPT se entenderán 'congelados', situación en la cual se encontraría la actual PTAS de ESVAL, en razón de las modificaciones incorporadas en la OGUC, con posterioridad a su construcción. En efecto, la reclamada afirma que actualmente se debe entender que "[...] *tal obra está congelada [...]*", estando prohibido aumentar el volumen de construcción existente. Añade que la norma contiene ciertas excepciones, las cuales permitirían aumentar dicho volumen, pero tras haber analizado cada una de ellas concluyó que "[...] *las obras no dicen relación con mitigación de impactos ambientales de la actividad productiva, ni tampoco obras destinadas a mejorar la arquitectura [...]*", no siendo posible enmarcar el proyecto dentro de ninguna de ellas, prevaleciendo la regla general que ordena el congelamiento de la PTAS actual. Asimismo, la resolución reclamada se pronunció sobre esta materia en los mismos términos planteados en el informe previamente expuesto, y en forma concordante con lo señalado por la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso.

Sexagésimo sexto. Que, para resolver la controversia, es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 62 de la LGUC, en cuanto a que "[l]os terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. En consecuencia, no podrá aumentarse en ellos el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo. Sin embargo, los aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provoque su actividad productiva no estarán afectos a dicho congelamiento, como, asimismo, las obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

tengan un sentido estético que contribuya a mejorar su aspecto".

Sexagésimo séptimo. Que, en efecto, y atendido lo razonado por el Tribunal en el considerando trigésimo sexto, es posible advertir que, para efectos de la LGUC, el terreno de la PTAS actualmente en operación se entenderá 'congelado'. Al respecto, la regla general es que se prohíbe aumentar el volumen de construcción existente, exceptuando aquellos aumentos que tengan por objeto preciso: (i) mitigar los impactos ambientales adversos que provoque la actividad, o bien (ii) se trate de obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético.

Sexagésimo octavo. Que, establecido lo anterior es necesario distinguir entre la superficie del predio, respecto del terreno en que se emplaza la PTAS existente, cuya construcción se entiende 'congelada'. En efecto, tanto el contrato de comodato ya citado, como los demás documentos acompañados por ESVAL dan cuenta, esencialmente, de lo siguiente: (i) el municipio es propietario de un predio de aproximadamente 30.000 m²; (ii) el Alcalde de Zapallar entregó a ESVAL en comodato, una porción del predio equivalente a 3.199 m² aproximadamente por un plazo de 99 años "*[...] para que instale allí la planta de tratamiento de aguas servidas de la comuna de Zapallar, obra que contribuirá al saneamiento y desarrollo de la comuna y mejorar la calidad de vida de sus habitantes [...]*"; (iii) el municipio adquirió el predio mediante cesión gratuita, en cumplimiento de las obligaciones establecidas para la aprobación del proyecto Loteo 'Los Pindos de Mar Bravo', mediante escritura pública de 31 de julio de 1979; (iv) el predio cuenta con la siguiente prohibición inscrita en el Registro de Prohibiciones del Conservador de Bienes Raíces de la Ligua: "*[e]l predio [...] de acuerdo al contrato de cesión gratuita, está sujeto a la modalidad de destinarse exclusivamente a área verde, de uso público para la recreación y esparcimiento de los vecinos y conservación de la ecología del mismo [...]*"; (v) el contrato de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

comodato celebrado con ESVAL en el año 2002 fue autorizado por los sucesores legales de los cedentes, “[...] *alzándose respecto del retazo de terreno que se entrega en comodato la prohibición de destinarlo a un uso distinto a área verde de uso público para la recreación y esparcimiento de los vecinos y conservación de la ecología del mismo*”; y (vi) que la RCA N° 69/02 de la PTAS actualmente en operación señala en su considerando N° 4 que “[1] *la superficie del terreno del proyecto será de aproximadamente 8.600 m² de los cuales la planta de tratamiento ocupa aproximadamente un 10% [...]*”.

Sexagésimo noveno. Que, por su parte, en la DIA relativa al proyecto de ampliación, ESVAL declara que “[1] *la actual planta de tratamiento ocupa una superficie de 3.570 m², dentro de la cual se construirán las obras físicas del proyecto de ampliación [...]*” (destacado del Tribunal), afirmación concordante además con lo expuesto en el siguiente cuadro:

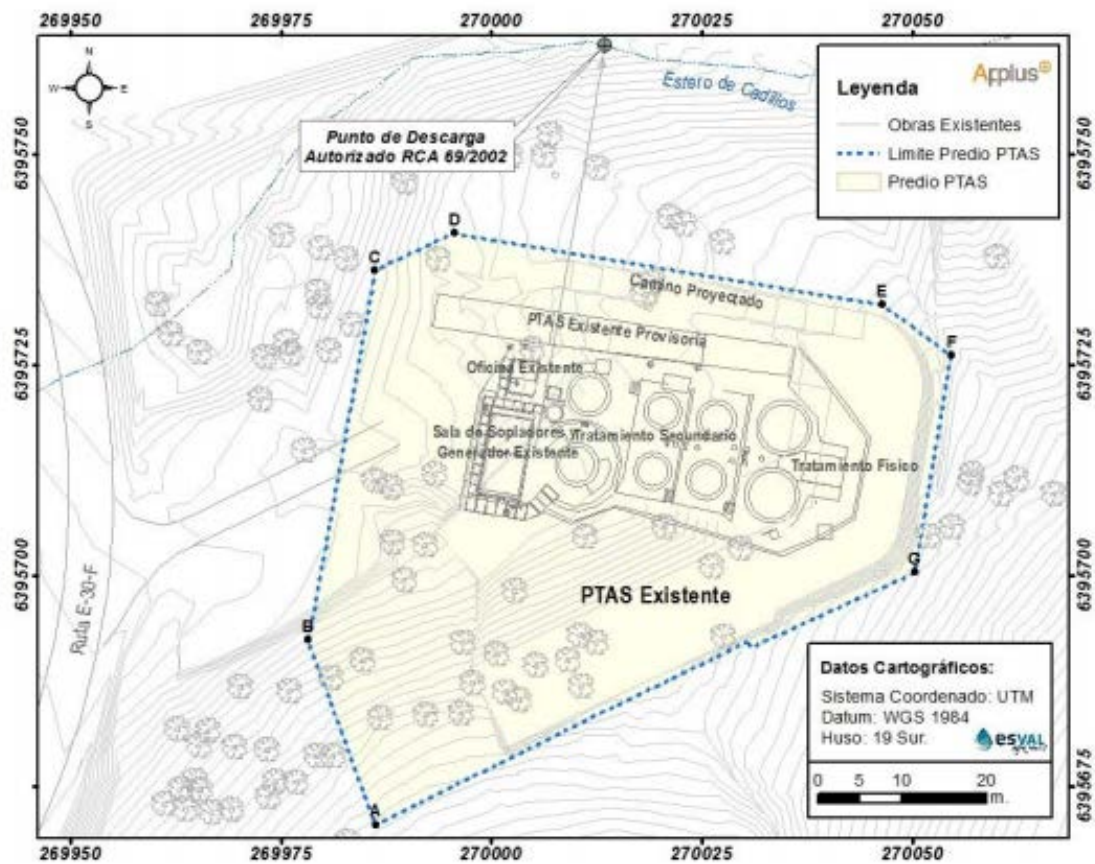
Superficie

Tipo de superficie	Superficie	Unidad
Predial	3.570	m²

Fuente: DIA "Ampliación del Sistema
de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar"
de ESVAL S.A.

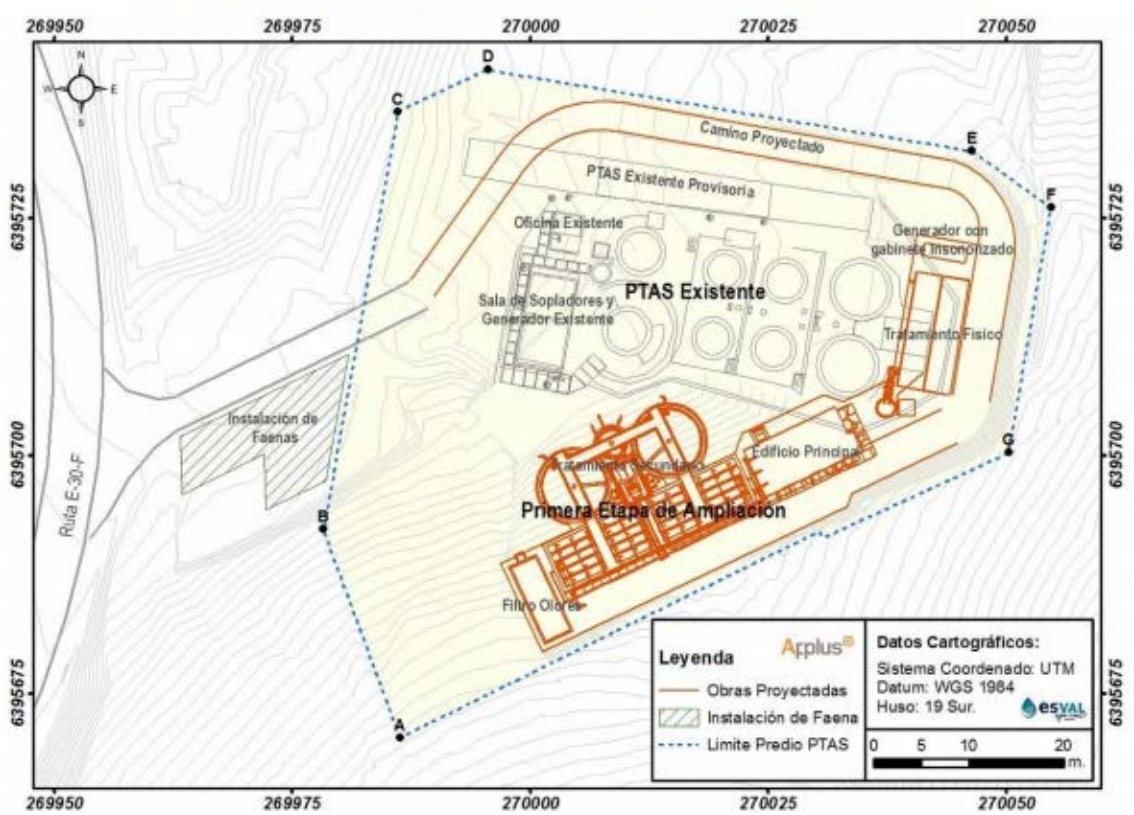
Septuagésimo. Que, asimismo, la propia DIA destaca que el proyecto de ampliación de la PTAS implicaría una ejecución en 2 etapas, según se puede observar en las siguientes figuras:

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN OBRAS DE LAS PTAS ACTUAL



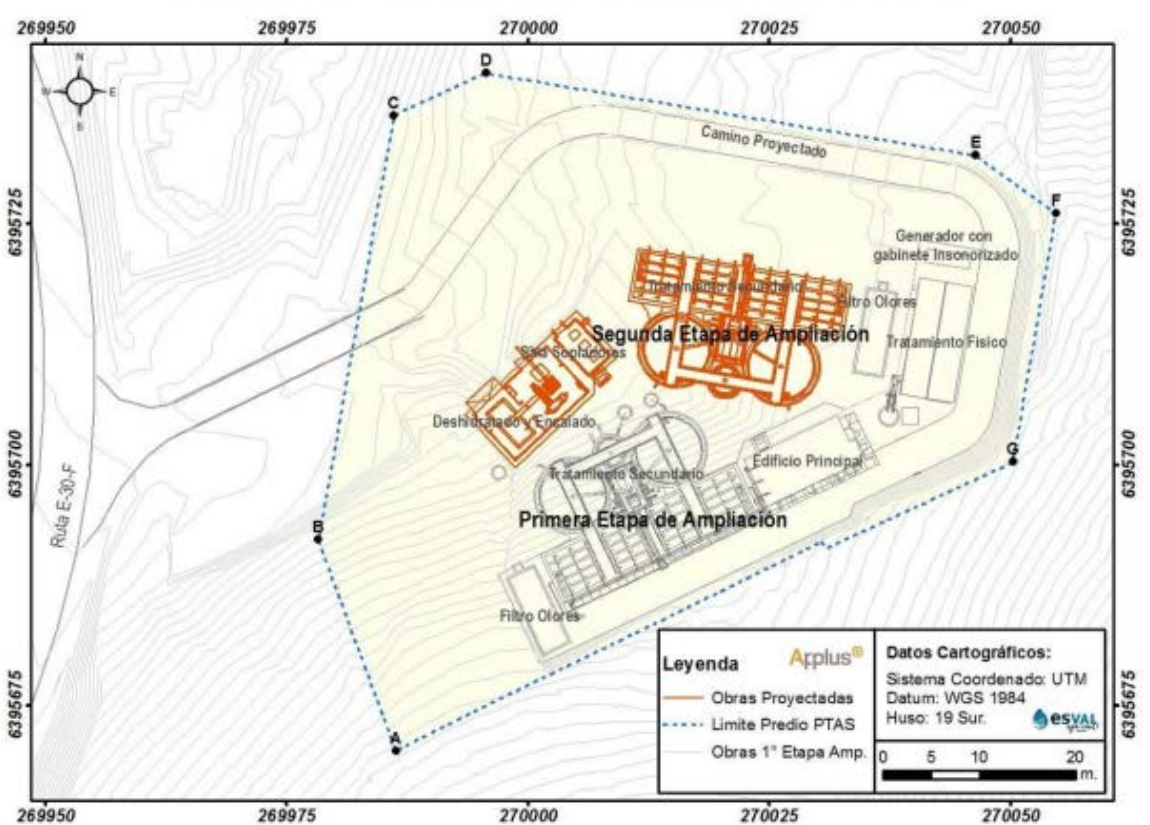
Fuente: DIA "Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar", Descripción del proyecto, p. 9, elaborado por ESVAL S.A.

FIGURA 5. LAYOUT PRIMERA ETAPA DE AMPLIACIÓN DE LA PTAS



Fuente: DIA "Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar", Descripción del proyecto, p. 13, elaborado por ESVAL S.A.

FIGURA 6. LAYOUT SEGUNDA ETAPA DE AMPLIACIÓN DE LA PTAS



Fuente: DIA "Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar", Descripción del proyecto, p. 14, elaborado por ESVAL S.A.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Septuagésimo primero. Que, por su parte, cabe señalar que el ICE del proyecto indica que “[1]a superficie del recinto de la actual planta de tratamiento ocupa una superficie de 3.570 m², dentro de la cual se construirían las obras físicas del proyecto de ampliación. En lo que respecta a las superficies de cada obra, éstas se entregan en la Tabla 2 de la Adenda”.

Tabla 2. Superficie de las obras del proyecto.

Obra del Proyecto	Superficie (m²)
Área de obras de la Etapa I	600
Área de obras de la Etapa II	650
Camino interior proyectado	470
Camino temporal de apoyo a la construcción (Etapa I)	176
Instalación de Faenas	147

Fuente: ICE del proyecto.

Septuagésimo segundo. Que, a partir de lo anteriormente expuesto, el Tribunal observa que la RCA de la PTAS aprobada contempla una superficie de unos 860 m² aproximadamente, superficie que, luego de las modificaciones incorporadas a la OGUC ya no se encontraría conforme con los usos permitidos en el instrumento de planificación territorial vigente, encontrándose sus obras ‘congeladas’ por aplicación del artículo 62 ya citado, debiendo descartarse la vulneración de una situación jurídica consolidada, atendido que dicha norma justamente protege la situación jurídica consolidada de la PTAS actualmente en operación, aprobada mediante RCA N° 69/02.

Septuagésimo tercero. Que, tal como ya se adelantara, el artículo 62 de la LGUC prohíbe aumentar el volumen de construcción en aquellos terrenos que se encuentren congelados, salvo cuando las obras que se pretendan ejecutar consistan en aumentos que tengan por objeto *preciso* mitigar los impactos

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

ambientales adversos que provocare la actividad o que se trate de obras destinadas a mejorar la calidad: (i) de su arquitectura; (ii) de sus estructuras; y (iii) de sus instalaciones.

Septuagésimo cuarto. Que, al respecto, se constata en primer lugar que las obras del proyecto sometido a evaluación alcanzarían una superficie de 1.720 m² aproximadamente (suma obtenida de las cifras presentadas en el ICE respecto de sus etapas I y II; y camino interior), lo que implica duplicar la superficie 'congelada' y, en segundo lugar, que *"[e]l proyecto tiene por objetivo incrementar la capacidad del sistema de tratamiento de aguas servidas en las instalaciones que ESVAL posee en la localidad de Zapallar, a partir de la habilitación de un nuevo sistema de tratamiento, cuyo diseño permite satisfacer la demanda adicional de tratamiento proyectada en el territorio operacional de la empresa hasta el año 2037"*.

Septuagésimo quinto. Que, en definitiva y atendido que no es posible subsumir dicho objetivo -el incremento en la capacidad de tratamiento- en ninguna de las excepciones contempladas en la norma, pues no tiene por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare la actividad, ni ejecutar obras destinadas a mejorar la calidad (i) de su arquitectura; (ii) de sus estructuras; y (iii) de sus instalaciones, sino que el aumento de la capacidad de tratamiento de aguas servidas proyectado conlleva un aumento -de acuerdo a lo expresado en la RCA N° 234/2017- de sus impactos ambientales. En efecto, tanto las emisiones a la atmósfera como volúmenes de residuos líquidos y sólidos, incluyendo residuos inertes, industriales sólidos no peligrosos, industriales sólidos peligrosos, residuos sólidos domiciliarios y lodos espesados, crecen con esta ampliación. De este modo, y por las consideraciones previamente expuestas, no resulta posible enmarcar la ampliación de la PTAS en ninguna de las excepciones contempladas en el artículo 62 de la LGUC. De esta forma, el análisis y la decisión de descartar su aplicación en la resolución reclamada se encuentra debidamente fundada.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Septuagésimo sexto. Que, finalmente, en lo referido a la destinación de utilidad pública del predio, a juicio de este Tribunal, dicha declaración de utilidad pública no implica una exigente para proponente alguno de un proyecto o actividad de su deber de dar cumplimiento a las normas propias del Derecho ambiental o urbanístico, contempladas tanto en la Ley N° 19.300 como en la demás normativa correspondiente.

Septuagésimo séptimo. Que, en definitiva, a juicio del Tribunal, tras analizar la alegación de ESVAL relativa al desconocimiento de la calidad del predio destinado a 'utilidad pública', es posible concluir que no se verifica vicio de legalidad alguno, ni vulneración a una situación jurídica consolidada, debiendo, en definitiva, ser descartada su alegación.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, lo dispuesto en los artículos 17 N° 5 y 29 de la Ley N° 20.600; 8, 10 y 20 de la Ley N° 19.300; 2, 3, 33 y 160 del D.S. N° 40/2012; 4, 57, 59 *bis*, 62 y 134 de la LGUC; 2.1.24 y 2.1.29 de la OGUC; 12 del PRC de Zapallar; 1 del PRI de Valparaíso, Puchuncaví, Zapallar, Papudo, La Ligua y Satélite Borde Costero Norte; 2 y 11 del PREMVAL; 1, 7, 34, 35, 36 *bis*, 47 y 55 de la LGSS; 2 y 11 del D.S. N° 397/1976; y 11, 37 y 41 de la Ley N° 19.880, y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1. Rechazar la reclamación interpuesta por ESVAL S.A., en contra de la Resolución Exenta N° 259/2018, de 8 de marzo de 2018, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que resolvió rechazar el recurso interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 234, de 26 de julio de 2017, de la Comisión de Evaluación de la Región de Valparaíso, mediante la cual decidió calificar ambientalmente desfavorable el proyecto 'Ampliación del sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar'.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

2. No se condena en costas, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Acordado con el voto en contra del Ministro Sr. Felipe Sabando Del Castillo, quien no comparte lo señalado en los considerandos septuagésimo a septuagésimo sexto, y estuvo por acoger la reclamación, fundado en los siguientes argumentos:

1. Si bien ESVAL descarta expresamente la procedencia de la aplicación del artículo 62 de la LGUC, en virtud del principio *iura novit curia*, este Ministro estima que en el caso de autos sí se configura una de las causales de excepción contempladas en dicha norma, siendo procedente su aplicación en el caso de autos.

2. En efecto, ella contempla una regla esencial en materia de urbanismo denominada 'congelamiento', la cual se expresa específicamente en los siguientes términos: *"Los terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. En consecuencia, no podrá aumentarse en ellos el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo."*

3. A continuación, en sus incisos siguientes, contempla expresamente ciertas excepciones, disponiendo que: *"Sin embargo, los aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare su actividad productiva no estarán afectos a dicho congelamiento, como, asimismo, las obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético que contribuya a mejorar su aspecto"*, (destacado del Ministro).

4. Que, en otras palabras, el artículo 62 de la LGUC dispone que no se encuentran afectos a dicho congelamiento las obras destinadas a mejorar la calidad de sus instalaciones, situación que precisamente ESVAL pretende realizar mediante el proyecto

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de 'Ampliación del Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Zapallar', pues éste, al tener por objeto específico aumentar la capacidad de las instalaciones que se encuentran operando, mediante la habilitación de un nuevo sistema, que permita satisfacer la demanda adicional proyectada hasta el año 2037 para el sector denominado 'Franja costera Papudo-Zapallar en la V Región', resulta una obra destinada a mejorar sus instalaciones.

5. Adicionalmente, las obras de saneamiento ambiental en general, y las de tratamiento de aguas servidas en particular, constituyen obras cuyo impacto ambiental neto es positivo (cfr. OMS, "Saneamiento". Sitio web: <https://www.who.int/topics/sanitation/es/>. Consultado el 30 de junio de 2020; TILLEY E., ULRICH L., LÜTHI C., REYMOND P., SCHERTENLEIB R., ZURBRÜGG C. (2014), Compendium of Sanitation Systems and Technologies, 2nd Revised Edition, Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology (Eawag), Dübendorf, Switzerland. Edición en español. Una copia gratuita en PDF de esta publicación puede descargarse de www.sandec.ch/compendium. ISBN: 978-3-906484-67-9, p. 10), al disponer adecuadamente de los residuos que se transportan hidráulicamente por medio de la red de alcantarillado, puesto que su fin no es 'productivo', sino se trata más bien de la manifestación de la necesidad de cuidar el ambiente y disminuir los riesgos para la salud de la población. Por lo mismo, la necesaria adecuación de sus instalaciones a la creciente demanda de la población resulta en un imperativo ambiental y de salud pública que, inclusive, ha sido reconocido en nuestros planos reguladores al conferir una categoría distinta a la de instalaciones productivas con obras o tecnologías homologables, considerándolas parte de la 'infraestructura'. Para mayor abundamiento, la naturaleza de los proyectos de saneamiento de aguas servidas implica el desarrollo de proyectos de duración indefinida los que, a la luz de la experiencia en la evaluación ambiental, han sido incorrectamente definidos en cuanto a una vida útil arbitraria, asociada a las proyecciones de crecimiento de la población y

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

características de las obras y tecnología sanitaria implementada en un periodo de tiempo determinado, mientras que la necesidad de seguir tratando las aguas servidas se extiende en el tiempo para evitar enfermedades en la población.

6. Por último, es necesario recordar que el PRC de Zapallar data de 1984, mientras que la distinción de 'infraestructura' se incorpora a la OGUC, mediante D.S. del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado el 20 de febrero de 2001. Luego, no resulta lógico aplicar en sentido restrictivo la distinción allí realizada, por cuanto importaría la relegación de la comuna a no contar con tratamiento de aguas servidas, vulnerando garantías de las personas y poniendo en riesgo su salud, tanto para habitantes como para turistas. En este sentido, resulta necesario interpretar el PRC de modo que el Estado asegure que el servicio de saneamiento de las aguas servidas sea prestado, además de los deberes que considera la concesión de los servicios sanitarios. Adicionalmente, el mismo PRC en su artículo 45 establece que *"Sin perjuicio de lo anterior, a todo proyecto de subdivisión, loteo, urbanización o construcción se le exigirá planta de tratamiento de aguas servidas, salvo que el proyecto descargue directamente a colectores públicos administrados por la correspondiente empresa de servicios sanitarios. En ningún caso podrá la Dirección de Obras autorizar descargas de aguas servidas sin tratamiento a afluentes naturales o a aguas del litoral marítimo."* Lo anterior resulta coherente con el razonamiento que al momento de entrar en vigencia el PRC el uso para equipamiento sanitario se entendía complementario y por lo tanto no incompatible con el uso residencial. Esto, además, es coincidente con el pronunciamiento de la Seremi del MINVU durante la evaluación ambiental del proyecto original, el cual, mediante Oficio Ordinario N° 319 de 15 de febrero de 2002, indicó que una parte del proyecto se encontraría dentro del área urbana, zona ZH-5 y otra parte en zona AEU-6 según lo dispuesto en la modificación al P.I.V Satélite Borde Costero Norte. Ninguna de ellas *"considera dentro de sus usos permitidos, Plantas De Tratamiento de Aguas Servidas, sin*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

embargo al permitir el uso habitacional, se considera lo anterior como una actividad de infraestructura complementaria".

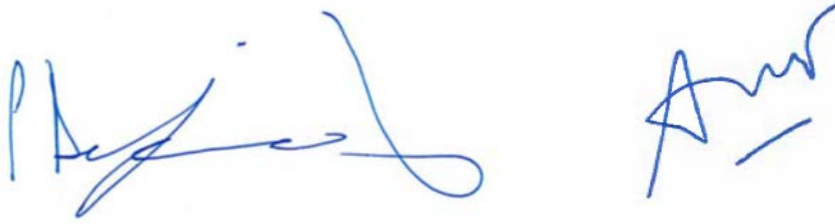
7. En definitiva, este Ministro considera que el deber de la Administración es garantizar que el proyecto acredite de manera fehaciente el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, como parte del buen funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual debe considerar un ordenamiento territorial adecuado y compatible con otras actividades, en particular, dando énfasis en el servicio que debe proveer el Estado en cuanto a garantizar condiciones de salud de la población y cuidado mínimo del medio ambiente, por lo que la interpretación armónica de las regulaciones referidas a la infraestructura de saneamiento amerita la consideración del especial servicio que proveen a la población y los ecosistemas.

8. Por todo lo anterior, este sentenciador estuvo por acoger la reclamación, en cuanto determinar la compatibilidad territorial de continuar el desarrollo del tratamiento de aguas servidas en el predio en que actualmente se realiza, considerando que las adecuaciones planteadas por la reclamante se ajustan a las restricciones de ordenamiento territorial al constituir obras necesarias para reducir el impacto ambiental que ocurriría de no ejecutarse las mismas, haciendo del todo aplicable la figura del congelamiento prevista en la OGUC, de modo que la resolución reclamada deviene en ilegal y corresponde dictar en su reemplazo una que califique favorablemente al proyecto, no habiendo más contenido discrecional que deba ser aportado por la reclamada para la dictación del acto.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Rol R N° 181-2018.

Two handwritten signatures in blue ink. The signature on the left is long and flowing, while the one on the right is more compact and stylized.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Cristián Delpiano Lira, Presidente, Sr. Alejandro Ruiz Fabres y Sr. Felipe Sabando Del Castillo. No firma el Ministro Sr. Sabando, no obstante concurrir a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado en sus funciones.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Cristián Delpiano Lira y la disidencia su autor.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be the signature of the author of the dissenting opinion.

En Santiago, a treinta y uno de julio de dos mil veinte, autoriza el secretario abogado del Tribunal Sr. Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.