

Valdivia, uno de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS:

1. A fs. 1, compareció Sergio Millamán Manríquez, abogado, RUN N° 15.702.791-3, en representación convencional de la **JUNTA DE VECINOS TOROBAYO**, RUT N° 65.153.974-9, domiciliada en Av. Torobayo N° 3347; de **LUISA GUZMÁN CARACOTCH**, RUN N° 7.224.236-K, domiciliada en Av. Siete, Condominio Los Manzanos 571, Lote 6; **GABRIELA GUZMÁN CARACOTCH**, RUN N° 8.476.846-4; **CARLOS FISCHER BECERRA**, RUN N° 8.014.083-5; y **MARTINA FISCHER GUZMÁN**, RUN N° 18.174.340-9, domiciliados en Av. Siete, Condominio Los Manzanos N° 571, Lote 1; **DIEGO FERNANDO PORTALES CIFUENTES**, RUN N° 6.221.276-4, domiciliado en Av. Siete, Condominio Los Manzanos N° 571, Lote 6; **MARCIA GRACIELA PALMA CARVAJAL**, RUN N° 13.308.411-8, domiciliada en Calle 8, casa 318; y **FERNANDO MONTES DE OCA MARTÍNEZ**, RUN N° 13.673.046-0, domiciliado en Legorreta 46, Condominio Silos de Torobayo; todos en la ciudad y comuna de Valdivia -en adelante "los Reclamantes"-; e interpuso reclamación del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 contra la **RES. EX. N° 54, DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2020, DE LA COEVA DE LOS RÍOS** -en adelante "la resolución reclamada"- que rechazó la solicitud de invalidación administrativa presentada contra la Res. Ex. N° 24, de 28 de junio de 2019, del mismo órgano, -en adelante "la RCA"- que calificó ambientalmente favorable el **PROYECTO "BRISAS DE TOROBAYO"** -en adelante "el Proyecto"- cuyo titular es **GALILEA S.A. DE INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES** -en adelante "el titular" o "el tercero independiente" indistintamente-, RUT N° 94.636.000-7.
2. El Proyecto ingresó al SEIA por el art. 10 letra h) de la Ley N° 19.300, en relación con el art. 3 letras h.1.1.) y h.1.3.) del RSEIA, y consiste en la construcción y habilitación de un proyecto inmobiliario, que considera un total de 411 unidades habitacionales junto a su respectiva urbanización, es decir, habilitación de caminos internos, instalaciones sistemas de agua potable particular, sistemas de aguas servidas con descarga en el río Valdivia, proyecto de aguas lluvias y



habilitación de áreas verdes, cuya construcción se realizará en el plazo de 6 años, a una tasa aproximada de 70 viviendas por año. Se emplazará en el sector Torobayo, comuna de Valdivia, Región de Los Ríos, e intervendrá una superficie total de 14,9 ha.

A. ANTECEDENTES DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECLAMADO

3. En la copia autenticada del expediente administrativo de evaluación ambiental del Proyecto acompañado en autos, en lo que interesa, consta:

- A fs. 496, DIA del Proyecto.
- De fs. 1945 a 2007, pronunciamientos de los OAECA, especialmente se pronunciaron con observaciones la Municipalidad de Valdivia (fs. 1945), la SEREMI de Transportes (fs. 1949), SEREMI de Salud (fs. 1952), la CONAF (fs. 1954), la SEREMI de Medio Ambiente (fs. 1956), la SEREMI de Obras Públicas (fs. 1962), el SERNAGEOMIN (fs. 1964), el SERNAPESCA (fs. 1966), el SAG (fs. 1968), la DGA (fs. 1969), la Gobernación Marítima (fs. 1972), el GORE (fs. 1976), y el SERNATUR (fs. 1989).
- A fs. 2000, solicitud de apertura de proceso de participación ciudadana, presentada por varias personas, incluidas los reclamantes JUNTA DE VECINOS DE TOROBAYO y FERNANDO MONTES DE OCA MARTÍNEZ, mientras que los demás reclamantes no lo solicitaron.
- A fs. 2008, el ICSARA.
- A fs. 2053, resolución del SEA rechazando la solicitud de apertura de proceso de participación ciudadana.
- A fs. 2069, Adenda.
- De fs. 2898 a 2931, y a fs. 2955, pronunciamientos de los OAECA, especialmente se pronunciaron con observaciones el SERNATUR (fs. 2907), la Gobernación Marítima (fs. 2918), el GORE (fs. 2920), la SEREMI de Medio Ambiente (fs. 2928), y la SUBPESCA (fs. 2955), mientras que se pronunciaron conformes la SEREMI de Salud (fs. 2898), la DGA (fs. 2900), el SERNAGEOMIN (fs. 2902), la CONAF (fs. 2904), la SEREMI

de Transportes (fs. 2909), la SEREMI de Obras Públicas (fs. 2911), y la Municipalidad de Valdivia (fs. 2913).

- A fs. 2932, el ICSARA complementario.
- A fs. 2957, Adenda complementaria.
- De fs. 3144 a 3283, pronunciamientos de los OAECA, especialmente se pronunciaron conformes el SERNATUR (fs. 3144), la SEREMI de Salud (fs. 3150), la Gobernación Marítima (fs. 3152), la SUBPESCA (fs. 3154), y la SEREMI de Medio Ambiente (fs. 3156), mientras que el GORE no se pronunció respecto de la compatibilidad territorial del Proyecto, y no conforme respecto a las políticas, planes y programas de desarrollo regional (fs. 3280).
- A fs. 3170, ICE del Proyecto, recomendando aprobación.
- A fs. 3312, RCA favorable.

4. En la copia autenticada del expediente administrativo recursivo relacionado con la resolución que rechazó la apertura de un proceso de participación ciudadana, acompañado en autos, en lo que interesa, consta:

- A fs. 375, recurso de reposición y jerárquico en subsidio, interpuesto por la Junta de Vecinos Torobayo, reclamante de autos, en contra de la citada resolución de la Dirección Regional del SEA.
- A fs. 390, recurso de reposición y jerárquico en subsidio, interpuesto por personas naturales en contra de la citada resolución de la Dirección Regional del SEA, donde no se individualiza a ningún reclamante de autos.
- A fs. 409, recurso de reposición y jerárquico en subsidio, interpuesto por personas naturales en contra de la citada resolución de la Dirección Regional del SEA, donde no se individualiza a ningún reclamante de autos.
- A fs. 465, tras haber acumulado los recursos, resolución de la Dirección Regional del SEA, que resuelve rechazar los recursos de reposición, y elevar los antecedentes a la Dirección Ejecutiva del SEA, para conocimiento del recurso jerárquico.
- A fs. 465 y 481, resoluciones de la Dirección Ejecutiva del SEA, por las que rechaza los recursos jerárquicos,

además de no admitir a trámite aquellos recursos deducidos por personas naturales que no solicitaron la apertura del proceso de participación ciudadana.

5. En las copias autenticadas de los expedientes administrativos de invalidación acompañado en autos, en lo que interesa, consta:

- A fs. 3362, solicitud de invalidación interpuesta por parte de los Reclamantes, ante la COEVA de Los Ríos, en contra de la RCA del Proyecto.
- A fs. 3460, resolución que inició procedimiento administrativo de invalidación, y confirió traslado al Titular.
- A fs. 3477, escrito del Titular evacuando traslado.
- A fs. 3635, Resolución Reclamada en autos, que rechazó la solicitud de invalidación.
- A fs. 3725, solicitud de invalidación interpuesta por parte de los Reclamantes, ante la COEVA de Los Ríos, en contra de la RCA del Proyecto.
- A fs. 3747, resolución que inició procedimiento administrativo de invalidación, y confirió traslado al Titular.
- A fs. 3762, escrito del Titular evacuando traslado.
- A fs. 3894, Resolución Reclamada en autos, que rechazó la solicitud de invalidación.

B. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN JUDICIAL

6. En el expediente judicial de autos, consta:

- A fs. 1, escrito de reclamación interpuesta en contra de la Resolución Reclamada.
- A fs. 256, resolución que admitió a trámite la reclamación, solicitó informe a la Reclamada, y copia autenticada de los expedientes administrativos de evaluación ambiental y de invalidación.
- A fs. 268, la Reclamada evacuó informe y acompañó copia autenticada de los expedientes administrativos.
- A fs. 3967, compareció Rodrigo Benítez Ureta, abogado, RUN

Nº 14.121.022-K, en representación convencional del Titular, solicitando tener a su representada como parte en calidad de tercero independiente, o en subsidio de coadyuvante de la Reclamada.

- A fs. 3978, resolución que tuvo por evacuado el informe, y ordenó pasar los autos al relator.
- A fs. 3979, resolución que tuvo al titular como parte en calidad de tercero independiente.
- A fs. 3980, certificado de estado de relación.
- A fs. 3981, se decretó autos en relación y se fijó la vista de la causa, la que, tras ser suspendida a solicitud de la reclamada, se fijó finalmente para el 4 de agosto de 2021, a las 9:30 horas, por videoconferencia.
- A fs. 4009, presentación del tercero independiente, solicitando tener presente, a efectos del rechazo de la reclamación de autos, una serie de consideraciones en sentido similar a las expuestas por la Reclamada en su informe.
- A fs. 4114 rola acta de instalación del Tribunal, a fs. 4115 certificado de alegatos, y a fs. 4116 certificado de causa en estudio.
- A fs. 4152 certificación de acuerdo, y a fs. 4153 resolución que designa redactor al Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

a) Argumentos de la Reclamante

PRIMERO. En la reclamación se solicitó que se declare que la Resolución Reclamada no se ajusta a la normativa vigente y, en consecuencia, se deje sin efecto, ordenándose a la autoridad reclamada que acoja la solicitud de invalidación de la RCA, con expresa condena en costas, basado en los siguientes argumentos:

1) **Se rechazó ilegalmente la solicitud de apertura de un proceso de participación ciudadana,** respecto de la invalidación solicitada por **FERNANDO MONTES DE OCA MARTÍNEZ**, se sostuvo que el procedimiento administrativo de evaluación ambiental está viciado por dicha razón. Tal solicitud debió aceptarse porque el Proyecto genera externalidades ambientales negativas en localidades próximas, pero también genera beneficios sociales, por lo que presenta cargas ambientales. En ese sentido, la Resolución Reclamada interpretaría restrictivamente el concepto de beneficios sociales, al sostener que estos deben ser directos, no difusos, lo que contradice la jurisprudencia de la Corte Suprema, en las causas rol N° 197-2020 y N° 62.662-2020. Además, la propia DIA reconoce, a efectos de indicar su relación con los planes de desarrollo, que generará empleo local, además que se incluyeron en el EISTU la realización de obras de vialidad pública, por lo que sí existirán beneficios sociales.

2) **La Resolución Reclamada carece de motivación suficiente porque existe una inadecuada evaluación:**

a) **de los impactos del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300,** pues el Proyecto restringe su área de influencia para agua subterránea, por lo que los pozos que usan los reclamantes para abastecerse de agua potable, pueden verse contaminados con hidrocarburos, coliformes fecales y otros contaminantes, producto de una gestión insuficientemente supervisada de la extracción de agua, impacto no evaluado correctamente. Al efecto: (i) se acompañaron antecedentes de la unidad hidrológica Torobayo, que no fueron considerados, pudiendo darse fenómenos de intrusión salina, y (ii) la red de drenaje que su diseño asume erradamente que la escorrentía total es en dirección oeste, lo que implicaría un detrimento del suministro hídrico para el humedal boscoso y las vertientes ubicadas hacia el sureste, y supone el escurrimiento de aguas lluvias no previstas y sin tratar hacia dicho sector arrastrando hidrocarburos y suciedad del condominio, que podrían infiltrarse en el suelo y

napas subterráneas someras y contaminarlas. Agregan, por otra parte, que, si bien el Proyecto considera sistemas de calefacción en base a gas, no se pudo descartar suficientemente los impactos en la salud humana por exposición a emisiones por migración a otros sistemas de calefacción en base a leña, en relación al potencial contaminante de dicho combustible.

b) de los impactos del art. 11 letra b) de la Ley N° 19.300, pues se reitera que hay un error de diseño en la red de drenaje del Proyecto, pues asume que la escorrentía total es en dirección oeste, con todos los posibles problemas de contaminación que se indicaron previamente, no solo en la calidad del agua, sino que también en el suelo, afectando su capacidad para sustentar biodiversidad por degradación o presencia de contaminantes. Respecto del componente agua superficial, el área de influencia solo se determinó sobre el río Valdivia en base a las descargas de efluentes tratados, omitiendo que parte del agua superficial es de escorrentía de aguas lluvias, por lo que se debió determinar un área de influencia propia al efecto. Por otro lado, el error respecto de la escorrentía de aguas lluvias afectará, por una parte, un extremo del Humedal Estancilla y un pequeño bosque-humedal, ubicados al oeste y sureste del predio respectivamente, que sería del tipo "Ñadi", y por otra, al agua subterránea somera. Sobre esta última, a pesar de existir datos que confirmarían un nivel freático somero con variación estacional, no se hizo un estudio real de la misma ni se contempló en actividades y obras del Proyecto que podrían suponer un impacto significativo sobre este, como la pavimentación e impermeabilización del suelo y la red de drenaje asociada al proyecto de aguas lluvias, el que está diseñado para evacuarlas hacia el poniente, contrario a la escorrentía natural hacia el sureste. Por esto, era necesario que el área de influencia del componente suelo se extendiera hacia el sureste del predio, además de un estudio específico sobre

las conexiones hídricas entre la escorrentía superficial y subsuperficial somera y el humedal boscoso y las vertientes ubicadas al sureste del proyecto, que permita identificar impactos significativos sobre los recursos naturales de agua y suelo. Además, hay una determinación errónea del área de influencia de aguas superficiales y de aguas subterráneas, ya que el Proyecto se emplaza en una unidad hidrogeológica en contacto y conexión directa con el humedal del estero Estancilla y sus afluentes y a su vez con el mismo estuario del río Valdivia, el que debió ser considerado en su totalidad como el área de influencia para estos fines. Sostienen que el estudio "Hidrogeología de la cuenca del río Valdivia, Regiones de los Ríos y La Araucanía", de Sernageomin (2014) da cuenta que en otros sectores de la misma unidad hidrogeológica han ocurrido fenómenos de intrusión salina que han afectado a pozos para abastecimiento de agua potable a los 54 m de profundidad, fenómeno que no fue evaluado. Las justificaciones de los considerandos 15.2.2 y 15.2.3 de la Resolución Reclamada evidencian la poca comprensión que se tiene de los fenómenos de intrusión salina y la proyección y evaluación del impacto del bombeo en este. Al respecto, la prueba de bombeo del Informe de Sondaje del Pozo incumplió los requisitos de la DGA para su realización. Además, se omitió caracterizar la hidrogeología del acuífero con información básica y esencial como su piezometría, estratigrafía o balance hídrico. Agregan que la Resolución Reclamada acusa que las referencias a estos fenómenos hechas en la solicitud de invalidación son genéricas y no se refieren a antecedentes específicos del sitio, y finalmente se descarta la ocurrencia de dicho fenómeno, porque estos se producen en escenarios de sobreexplotación de los acuíferos; sin embargo, el estudio "Hidrogeología de la cuenca del río Valdivia, Regiones de los Ríos y La Araucanía", da cuenta de que estos fenómenos se identifican bajo el sector Torobayo,

en la misma unidad hidrogeológica. Como es más probable e intensa la salinización cuanto mayor sea el caudal de bombeo y la profundidad del pozo, ambas condiciones se cumplen en el Proyecto, porque su pozo tiene un caudal de 15 l/s, que es uno de los mayores del sector, con una profundidad de 50 m, lo que causará una fuerte modificación de la piezometría del acuífero que podría favorecer el avance de plumas salinas subyacentes. Además, la DIA no sigue las recomendaciones de modelación hidrogeológica propuestas por el SEA en sus guías metodológicas, puesto que no elabora un modelo conceptual ni numérico, sino que hace pruebas y estudios parciales sin integrarlos en un modelo hidrogeológico.

c) de los impactos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, pues el área de influencia no fue determinada adecuadamente, ni se justificó ni describió correctamente, excluyendo a sectores cercanos que cuentan con viviendas. Además, en relación con el impacto vial, el área de influencia de medio humano debió incluir a todos los sectores que hacen uso de la ruta T-350, no solo Torobayo, sino Niebla, Punucapa, Curiñanco, Corral, Los Pellines, y sectores aledaños, impactando los sistemas de vida y costumbres de todos sus habitantes, que dependen de la conectividad y posibilidad de movilización, pues la citada ruta T-350 está evidentemente saturada. Esta situación fue advertida por el GORE, al pronunciarse no conforme, y además hizo que no se incluyera a la Municipalidad de Corral.

d) de los impactos del art. 11 letra d) de la Ley N° 19.300, pues se define, justifica y caracteriza insuficientemente el área de influencia, ignorando completamente el valor ambiental del territorio del sector Torobayo y sus alrededores, pues el humedal que colinda con el proyecto y el área que será intervenida, en el sector de bosque matorral, es parte de corredores biológicos de la Selva Valdiviana, lo que es confirmado por el avistamiento, por vecinos del sector, de pudúes y

monitos del monte en el emplazamiento del Proyecto, y de monitos del monte en el bosque humedal cercano, que fue excluido del área de influencia y que será afectado por la descarga de aguas lluvias y estará expuesto a filtraciones del aliviadero de tormenta de la PTAS. Este sin duda afectará a las poblaciones de especies protegidas que habitan en el tipo de bosque selva valdiviana abundante en el sector rural y urbano de Torobayo y sus alrededores, incluyendo el Parque Oncol, el sector de Punucapa, el sector de Cutipay, el Humedal del Río Cruces, el Humedal Estancilla, entre otros.

e) de los impactos del art. 11 letra e) de la Ley N° 19.300, pues el área de influencia de paisaje no fue incluida en la DIA, a pesar de que el Proyecto se emplaza en una ZOIT, razón por la que debió darse término anticipado a la evaluación por falta de información relevante o esencial; además, como el Proyecto generará aumento en los tiempos de desplazamiento por la ruta T-350, se afectarán las actividades turísticas. Además, no se evaluó el impacto de los muros del Proyecto en el paisaje rural de un área urbana.

f) de los impactos del art. 11 letra f) de la Ley N° 19.300, porque un oficio de CMN, emitido en respuesta a una denuncia vecinal, indicó que en el sector existían restos arqueológicos, lo que demostraría que no existió una correcta caracterización de ese componente.

3) La Resolución Reclamada es ilegal porque el Proyecto genera los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, asociado al aumento significativo de los tiempos de desplazamiento, y por dicha razón se le debió dar término anticipado a la evaluación ambiental, o haber rechazado la DIA por ser exigible un EIA.

4) La Resolución Reclamada infringió la "Guía para el Uso de Modelos de Aguas Subterráneas en el SEIA", violando el art. 81 letra d) de la Ley N° 19.300, y los arts. 4° inciso 2°, 18 letras e) y f), y 110 del RSEIA, que permiten concluir que la observancia de las Guías es obligatoria para los titulares y

el SEA.

- 5) **La Resolución Reclamada valida ilegalmente la omisión arbitraria de la participación en la evaluación ambiental de la Municipalidad de Corral**, violando el art. 9° inc. 4 de la Ley N° 19.300 y el art. 24 del RSEIA, ya que no se fundamentó su exclusión por el SEA, en su calidad de administrador del SEIA.
- 6) **La Resolución Reclamada infringe los principios preventivo y precautorio**, pues estos buscan evitar que se produzcan los impactos ambientales respecto de los cuales exista una probabilidad de ocurrencia, por lo que la COEVA debió en su momento haber rechazado la DIA o, en su defecto, acoger la solicitud de invalidación.

b) Argumentos de la Reclamada

SEGUNDO. En el informe se solicitó se rechace la reclamación, con expresa condena en costas, basado en los siguientes argumentos:

1) La reclamación incurre en incongruencia respecto de los siguientes aspectos:

- a) **Sobre el descarte del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300**, en la solicitud de invalidación se planteó que el área de influencia para evaluar impactos en la salud humana no se definió, pero en la reclamación de autos se sostiene que se definió insuficientemente; además, en la reclamación introducen la alegación del fenómeno de intrusión salina que podría afectar el consumo de agua de los pozos; así como los riesgos a la salud humana por escurrimiento de aguas lluvias no previstas y sin tratar, arrastrando hidrocarburos y suciedad del condominio, cuando en la solicitud de invalidación se señaló sólo que estas aguas serían dispuestas sin cumplir con la NCh 409/1.
- b) **Sobre el descarte del art. 11 letra b) de la Ley N° 19.300**, en la que respecta a aguas, en la reclamación introducen alegaciones sobre que el área de influencia

para aguas subterráneas debió haber quedado determinada por la totalidad de la unidad hidrogeológica; que el Titular posee uno de los mayores caudales de bombeo del sector, lo que modificaría fuertemente la piezometría del acuífero; que faltó la elaboración de un modelo conceptual o numérico como se define la Guía para usos de modelos de aguas subterráneas en el SEIA; mientras que en lo que respecta a suelos, introducen alegaciones sobre la interrupción del actual drenaje, y el efecto en la capacidad del suelo para sustentar biodiversidad por degradación o presencia de contaminantes, y por otros efectos causados por su impermeabilización.

c) Sobre el descarte del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, en la reclamación introducen la alegación de falta de consideración del pronunciamiento disconforme del GORE, así como su impacto sobre el turismo por congestión de la ruta T-350.

d) Además, se introducen como alegaciones, que se debió haber puesto término anticipado a la evaluación porque el Proyecto requiere ingresar por EIA, y que en la RCA y en la Resolución Reclamada se infringieron los principios preventivo y precautorio.

2) La reclamación debe ser rechazada por que la solicitud de invalidación no se ajustó al régimen regulado por el art. 53 de Ley N° 19.880, toda vez que busca impugnar aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia de la RCA, y no aspectos de legalidad o juridicidad de la misma. Además, la Administración solo debe invalidar por aquellos vicios que incidan sobre un elemento o requisito esencial y se genere perjuicio al interesado, y en el caso de autos, no se verifica ningún vicio en el procedimiento de evaluación ambiental, y de estimarse que existe, en ningún caso sería esencial. En ese sentido, todas las alegaciones formuladas en sede administrativa fueron objeto de pronunciamiento, indicando cómo se habrían ponderado de forma correcta los aspectos técnicos-científicos, que son aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia que sustentan y motivan la RCA.

- 3) No era procedente la apertura de un proceso de participación ciudadana.** El Proyecto no genera cargas ambientales, pues no concurre con ocasión de su ejecución el exigido "beneficio social". En efecto, y siguiendo las reglas hermenéuticas del Código Civil, se advierte que el beneficio social exige que el proyecto o actividad sometida a evaluación ambiental, en su génesis, tenga por objeto satisfacer directamente necesidades básicas y colectivas con un determinado grado de universalidad, lo que no se cumple en este caso, aplicándose correctamente el art. 30 bis de la Ley N° 19.300.
- 4) Sobre el descarte del art. 11 letra a) de la Ley N° 19.300, este fue hecho correctamente porque:**

a) en el procedimiento de evaluación ambiental se definió y justificó correctamente el área de influencia para el componente hídrico, sosteniéndose que se delimitaron dos áreas que involucran a dicho componente: aguas superficiales y aguas subterráneas. Para calidad de agua superficial, se definió el área de influencia por el potencial impacto de la operación de las PTAS y la descarga de los efluentes tratados al Río Valdivia, justificada con el "Informe de Calidad de Aguas", acompañado al Anexo 11 de la DIA; la memoria técnica de la "Planta de Tratamiento de Aguas Servidas", acompañada al Anexo 16 de la DIA; y el "Estudio Medio Biótico Limnología" acompañado en el Anexo 10.1. de la DIA. Dicha área se complementó con los Anexos 1.4, 1.7 y 3 de la Adenda, lo que permitió la corrección de su determinación. Para aguas subterráneas, se sostuvo que el potencial del impacto se generará debido a la extracción de estas para el abastecimiento del sistema de tratamiento de agua potable, y se determinó mediante pruebas de bombeo de los pozos, que cumplieron los requerimientos de la DGA para su realización, concluyéndose que dicha extracción no afectará de forma significativa la disponibilidad del recurso hídrico existente en el acuífero, así como tampoco interferirá con el funcionamiento de pozos de terceros, además de lo

indicado en el "Informe de Calidad de Aguas" del Anexo 11 de la DIA, el "Informe de Sondaje del Pozo de Agua Torobayo" del Anexo 15.8.1. de la DIA; el área de protección dispuesta por la Res. N° 216 de 2017, de la DGA, del Anexo 15.8.4. de la DIA; la memoria técnica del Proyecto de la "Planta de Agua Potable" del Anexo 15 de la DIA; y el "Informe de Mecánica de Suelo" del Anexo 14.1. de la DIA.

- b)** Por otra parte, el informe de Fischer y Sánchez, acompañado a la solicitud de invalidación, está referido a aspectos genéricos desvinculados de las partes, obras y acciones del Proyecto y los alcances y/o efectos de las mismas sobre el medio ambiente, además que la definición y justificación del área de influencia debe quedar determinada por aquel espacio geográfico hasta el cual se alcanzan a percibir los efectos generados u ocasionados por las obras, partes o acciones de un Proyecto, y no por el hecho de la presencia de una unidad hidrogeológica; en ese sentido, los estudios hechos para el Proyecto son específicos, y permitieron establecer correctamente el área de influencia.
- c)** En lo relacionado con la posible contaminación del agua subterránea en su extracción, esta carece de fundamento, pues los Reclamantes no indican cómo se produciría, y desconocen que el Proyecto no va a infiltrar los efluentes tratados, sino que los descargará en el río Valdivia, cumpliendo con los límites aplicables del DS N° 90/2000 de MINSEGPRES.
- d)** En lo que respecta al riesgo de intrusión salina, los resultados de ensayos de muestreo sobre cloruros y conductividad acompañados en la solicitud de invalidación contradicen los informes técnicos allí acompañados, así como también lo contradicen resultados presentados en la evaluación ambiental, teniendo presente además que el único pozo identificado con presencia de salinidad, respecto del que no se presentaron los comprobantes de resultados de ensayos,

estaría ubicado en el sector Las Mulatas.

- e) En lo que respecta a los escurrimientos o la evacuación de las aguas lluvias, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa no son fuentes emisoras o contaminantes, ni efluentes, y por tanto, tampoco constituyen impacto ambiental en los términos del art. 2 letra k) de la Ley N° 19.300.
- f) Por su parte, los informes de estimación de emisiones atmosféricas, dan cuenta que los valores obtenidos no superan los límites máximos establecidos por el DS N° 25/2016, del MMA, que establece el PDA de Valdivia.

5) Sobre el descarte del art. 11 letra b) de la Ley N° 19.300, este fue hecho correctamente porque:

- a) El Proyecto no generará impactos significativos sobre la cantidad o disponibilidad de los recursos hídricos, puesto que no existirán fluctuaciones significativas que alteren tanto el nivel freático del acuífero, como la disponibilidad del recurso hídrico por el descenso de los niveles de las aguas subterráneas. Se determinó que el consumo total del recurso hídrico quedó limitado a 13 l/s, inferior a los otorgados por la DGA.
- b) Respecto de los procesos de intrusión salina, se explicó que dicho fenómeno se produce ante escenarios de sobreexplotación de los acuíferos a niveles en los que se excede su aprovechamiento por sobre la recarga de los mismos. Como el Proyecto no genera un impacto significativo sobre la disponibilidad del recurso hídrico, no existirá un escenario de sobreexplotación del acuífero.
- c) Respecto de la "Guía para el uso de modelos de aguas subterráneas en el SEIA", esta es un instrumento de carácter indicativo y no vinculante, el cual puede ser remplazado por otras formas de evaluación que permitan descartar los efectos del art. 11 de la Ley N° 19.300. En todo caso, tales guías sirven para uniformar aquellos aspectos técnicos, esto es, de oportunidad, mérito o conveniencia, que recaen sobre la discrecionalidad

técnica del SEA.

- d) No existirá impacto significativo ni pérdida de suelo, pues el Proyecto se emplaza íntegramente en el área urbana de la comuna de Valdivia, de modo que, la afectación del suelo se desarrollará de acuerdo al IPT vigente, además de que se trata de suelo clase VII, con limitaciones muy severas que lo hacen inadecuado para cultivos.

6) Sobre el descarte del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300, este fue hecho correctamente porque:

- a) el área de influencia para medio humano fue correctamente definida y justificada, quedando determinada por el emplazamiento del Proyecto, límites físico-geográficos como son la ribera del río, la vialidad existente y los conglomerados habitacionales y barrios existentes en el área.
- b) el Proyecto no generará impactos significativos sobre los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos y, particularmente, sobre la obstrucción y restricción a la libre circulación, conectividad o el aumento significativo de los tiempos de desplazamiento, lo que fue evidenciado a través del EISTU, conforme al cual sólo se genera un impacto menor en un movimiento directo de la intersección de la Ruta T-350 con Acceso Condominio El Bayo, durante el Periodo Punta Mañana, sobre la Ruta T-350, la que, a pesar del incremento, presenta una capacidad e índice de desempeño aceptable, que no supera al 20% de la capacidad de reserva. Además, considerando la importancia de tener una buena operación en el sistema de transporte se plantearon medidas que favorecen la seguridad vial y la circulación en el área de influencia, así como la condición de implementar una rotonda o, en su defecto, semaforizar la intersección Ruta T-350 con Ruta T-340 y Acceso Condominio El Bayo, supeditado a la aprobación sectorial correspondiente, a efectos de mejorar los servicios de interconexión.

7) Sobre el descarte del art. 11 letra d) de la Ley N° 19.300,

este fue hecho correctamente porque en nuestro ordenamiento jurídico y el régimen de área protegidas, no existe una declaratoria cuyo objeto de protección sea, específicamente, los corredores biológicos. Además, se descartó el valor ambiental del territorio, atendido que el emplazamiento del Proyecto evidencia un importante grado de intervención, perturbación o alteración por las actividades de origen antrópico, circunstancia que implica que no se estaría interviniendo un territorio con nula o baja intervención antrópica o con características de unicidad, escasez o representatividad.

8) Sobre el descarte del art. 11 letra e) de la Ley N° 19.300, este fue hecho correctamente porque:

- a) la definición y justificación del área de influencia de paisaje se ajustó a los criterios orientadores de la Guía de Evaluación de Impacto Ambiental del Valor Paisajístico" (SEA, 2013), y se descartaron impactos significativos por alteración, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico, porque el Proyecto se emplaza en la "Unidad Paisaje Valle", la cual que evidencia intervención antrópica y que no presenta atributos que le otorguen valor paisajístico, porque no presenta características únicas y representativas.
 - b) se descartó la alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor turístico de la zona, en atención a que el emplazamiento del Proyecto no presenta atributos que atraigan visitantes o turistas, y se descartaron impactos por el aumento significativo en los tiempos de desplazamiento, por lo que no habrá un impacto sobre los desplazamientos desde y hacia los atractivos turísticos catastrados en la ZOIT.
- 9) No correspondía poner término anticipado a la evaluación porque el Proyecto no requiere un EIA. Además, la exclusión de la Municipalidad de Corral se justifica en que las áreas de influencia no alcanzan ni se extienden sobre su territorio. Adicionalmente, la no consideración del pronunciamiento del GORE se debe a que éste no estuvo correctamente fundado y se

emitió excediendo sus competencias. Además, al descartarse todos los impactos, no se ha infringido los principios preventivo y precautorio.

c) Argumentos del Tercero Independiente

TERCERO. En cuanto al tercero independiente, a fs. 4009, éste hizo presente una serie de argumentos en el mismo sentido que los entregados por la Reclamada en su informe.

II. Determinación de las controversias

CUARTO. Del estudio de las alegaciones de las partes, el Tribunal identifica las siguientes controversias:

- 1) Si se rechazó ilegalmente o no la solicitud de apertura de un proceso de participación ciudadana, respecto de la invalidación solicitada por Fernando Montes de Oca Martínez.
- 2) Si la Resolución Reclamada carece de motivación suficiente porque existe una inadecuada evaluación de los impactos del art. 11 letras a), b), c), d), e) y f) de la Ley N° 19.300.
- 3) Si además es ilegal porque el Proyecto genera los efectos del art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300.
- 4) Si además es ilegal porque infringió la "Guía para el Uso de Modelos de Aguas Subterráneas en el SEIA", violando el art. 81 letra d) de la Ley N° 19.300, y los arts. 4° inciso 2°, 18 letras e) y f), y 110 del RSEIA.
- 5) Si además es ilegal porque validó ilegalmente la omisión arbitraria de la participación en la evaluación ambiental de la Municipalidad de Corral, violando el art. 9° inc. 4 de la Ley N° 19.300 y el art. 24 del RSEIA.
- 6) Si infringe los principios preventivo y precautorio.

III. Análisis de las controversias

- 1) Si se rechazó ilegalmente o no la solicitud de apertura de un proceso de participación ciudadana, respecto de la invalidación solicitada por Fernando Montes de Oca Martínez.

QUINTO. Que, previo a la resolución de las controversias vinculadas al debido descarte de los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300, corresponde determinar si, en la especie, la evaluación ambiental omitió ilegalmente el proceso de participación ciudadana.

SEXTO. Que, los Reclamantes a fs. 17 señalan que el reclamante Fernando Cristian Montes de Oca, denunció como vicio de legalidad el rechazo de apertura de un proceso de participación ciudadana durante la evaluación ambiental de la DIA del Proyecto "Brisas de Torobayo". Arguyen que durante la evaluación se rechazó por el Director (S) Regional SEA de la Región de Los Ríos, mediante Res. Ex. N° 056 de 20 de julio de 2018, la solicitud de apertura de un proceso de Participación Ciudadana realizada por la Junta de Vecinos Torobayo y a otras 31 personas naturales. Agregan que en contra de dicha resolución se interpusieron recursos administrativos de reposición y jerárquico, que mediante Res. Ex. N° 55 del 3 de junio de 2019, fueron rechazados.

SÉPTIMO. Que, agrega que se justificó la procedencia de la apertura de dicho proceso, por cumplirse todos los requisitos que establece el inciso 6° del art. 30 bis de la Ley N° 19.300, en especial el hecho que el Proyecto genere cargas ambientales, entendidas como beneficios sociales y externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación. A fs. 19 añadió que no existe discusión en torno a que el Proyecto Brisas de Torobayo genera externalidades negativas y el punto central consiste en definir si genera beneficios sociales.

OCTAVO. Que, en este aspecto, opina que la resolución reclamada hace una interpretación restrictiva del concepto beneficio social, estableciendo condiciones no señaladas ni en la ley ni en el reglamento, al indicar que debe ser un beneficio "directa y no difuso". A fs. 21 agrega que consta de la historia de la Ley N° 20.417, que la intención del legislador fue la de ampliar la procedencia de participación ciudadana en las DIA, debido a que "la gran mayoría de los proyectos generan cargas ambientales", cuestión que sólo sería posible interpretando ampliamente el concepto de beneficio social. Añade, a fs. 22 que el Proyecto

genera beneficios sociales, pues en la DIA se indica que tiene por objeto "otorgar una oferta habitacional dentro de la comuna de Valdivia", lo que implica que satisfacer una necesidad social de acceso a viviendas, lo que permite cubrir necesidades habitacionales de miembros indeterminados de la sociedad. Lo anterior se vería reforzado por el análisis de relación con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal que hace el titular en la DIA, ya que en ambos reconoce que el Proyecto generará mano de obra y afectará positivamente la economía local, además de ampliar la red de centros urbanos y el desarrollo territorial.

NOVENO. Que, por último, agregan que el Proyecto implica obras de urbanización que contribuyen a la generación de infraestructura, lo que cumple con el concepto de beneficios sociales. Adicionalmente, en su DIA, página 165, informa que el Proyecto cuenta con un Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) aprobado, en virtud del cual se adoptarán medidas de pavimentación con asfalto y ensanche de la Ruta T-350 en su costado sur, demarcación de pista, instalación de señaléticas de seguridad vial, la implementación de dos paradas de transporte público en la Ruta T-350, con su correspondiente bahía de detención, refugio peatonal, demarcación y la iluminación del sector donde se emplazarán; y facilidades peatonales, vallas y cruces. Todos estos elementos generan un claro beneficio social, que hacía procedente la apertura del proceso de participación ciudadana.

DÉCIMO. Que, la Reclamada a fs. 287 y siguientes solicita el rechazo de esta alegación. Comienza señalando que los procesos de participación ciudadana en el marco de la evaluación de una DIA son de carácter excepcional, y sólo procederá disponer su apertura cuando concurren las exigencias establecidas por la legislación ambiental, siendo uno de los requisitos o presupuestos de que el proyecto sometido a evaluación genere "cargas ambientales". Agrega a fs. 288, que el RSEIA señala que "[s]e entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación" (énfasis

añadido). De esta forma, para la apertura de un procedimiento de participación ciudadana se exige acreditar la concurrencia de dos requisitos de carácter copulativo, a saber: (1) Que el proyecto genere externalidades ambientales negativas; y (2) Que el proyecto genere beneficios sociales. En relación al primero de los requisitos, esto es, que el proyecto genere externalidades negativas, resulta ser un hecho no controvertido.

UNDÉCIMO. Que, a fs. 289 señala que, en relación a los beneficios sociales, de acuerdo a la primera acepción de la RAE, corresponde al "bien que se hace o se recibe". Agrega que esta definición no es satisfactoria desde que no realiza una comprensión acabada e íntegra de este concepto utilizado por el legislador en el contexto técnico-jurídico en el cual se enmarca. Por tal razón se debe recurrir a otras técnicas interpretativas. En este sentido, agrega a fs. 291, que generan "beneficios sociales" aquellos proyectos que buscan satisfacer necesidades básicas y colectivas de la sociedad, con un determinado grado de universalidad, entendida en un sentido diferente a externalidad positiva. De esta manera, el beneficio social se verificará cuando existe aumento del bienestar de la comunidad que sea atribuible directamente al Proyecto de forma mediata o inmediata; mientras que las externalidades, corresponden a una falla de mercado, que se generan de forma indirecta, secundaria o accesoriamente por la actividad de producción o consumo. A fs. 293, añade que, de acuerdo a la ciencia de la economía, el beneficio social corresponde a "un efecto social ocasionado directamente al proyecto o actividad, esto es, una mejora o aumento en aquel bienestar de la comunidad, por cuanto, a través de aquellos, se busca satisfacer necesidades básicas y colectivas con un determinado grado de universalidad, circunstancia que no se cumple en el marco y definición de los objetivos del Proyecto "Brisas de Torobayo". A fs. 294 explica que la mano de obra y la infraestructura vial es una externalidad positiva del Proyecto más no un beneficio social del mismo. A fs. 296 y 297 señala que existe jurisprudencia que avala su concepto de beneficio social.

DUODÉCIMO. Que, sobre esta controversia existen los siguientes antecedentes en la evaluación ambiental:

- a) Consta a fs. 2000 que la Junta de Vecinos de Torobayo y 31 personas naturales solicitaron la apertura de un proceso de participación ciudadana ante la Dirección Regional del SEA de la Región de Los Ríos;
- b) Consta a fs. 2053 y ss. que, mediante Res. Ex. N° 056, de 20 de julio de 2018, la Dirección Regional del SEA rechazó la solicitud de participación ciudadana. En los fundamentos de esta resolución se indica que el proyecto "no es de aquellos que generen cargas ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación (...) toda vez que, si bien genera externalidades negativas, las cuales se encuentran actualmente siendo objeto de evaluación ambiental, hizo ingreso al SEIA bajo la tipología h.1) del artículo 3 del Reglamento, no enmarcándose dentro de aquellas tipologías indicadas en la normativa vigente en la materia". Agrega que "en la especie no se cumple con el requisito establecido en el mencionado artículo 94, relativo a que se trate de un proyecto que genere beneficios sociales, toda vez que el objetivo del mismo consiste en la ejecución de un proyecto inmobiliario, cuyo fin último es la generación de utilidades para el Titular del proyecto enmarcándose así netamente dentro de una actividad económica que en ningún caso se relaciona con la prestación de servicios que satisfagan necesidades básicas de la población" (fs. 2055).
- c) A fs. 375, 390 y 409, se interpusieron recursos de reposición administrativa con jerárquico en subsidio en contra de la Res. Ex. N° 056, que rechazó la solicitud de apertura de un proceso de participación ciudadana.
- d) A fs. 465, consta la Res. Ex. N° 55, de la Dirección Regional del SEA de la Región de Los Ríos, de 3 de junio de 2019, que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución que rechazó la apertura de un proceso de participación ciudadana. En esta resolución se indica que la participación ciudadana en la DIA es excepcional (fs. 471 y 472). Agrega a fs.

472 que la expresión “podrán” que utiliza el art. 30 bis de la Ley N° 19.300 es denotativo de la potestad discrecional del SEA para determinar el cumplimiento de los requisitos. Luego, a fs. 475, reitera la idea de que el Proyecto no genera beneficios sociales.

- e) A fs. 481, consta la Res. Ex. N° 0731, de 10 de junio de 2019, de la Dirección Ejecutiva del SEA, que rechazó el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Res. Ex. N° 56. En esta resolución se indica a fs. 487, que la participación ciudadana en la DIA es excepcional, por lo que la interpretación es de derecho estricto o restrictiva. A fs. 488 agrega como fundamento que el Proyecto en evaluación no está destinado a satisfacer una necesidad para la sociedad en general, por lo que no puede sostenerse que genera cargas ambientales.
- f) A fs. 3735 y ss., consta que en el recurso de invalidación impropia -interpuesto literalmente así, y en subsidio se solicitó invalidación-potestad- se impugnó precisamente como vicio de procedimiento la denegación de apertura de una etapa de participación ciudadana, a pesar de reunirse todos los requisitos para su procedencia.

DECIMOTERCERO. Que, a fs. 3650, consta la Res. Ex. N° 54, de 11 de septiembre de 2020, del Director Regional del SEA, que materializa el acuerdo de la COEVA de la Región de Los Ríos, por la que se rechaza la solicitud de invalidación en contra de la RCA del Proyecto. En esta resolución se indican los siguientes argumentos:

- a) Se indica que los procesos de participación ciudadana en el marco de la DIA son excepcionales en nuestro ordenamiento jurídico. Para su procedencia se requiere que se trate de un proyecto que genere cargas ambientales, entendiéndose por tales aquellos que generan beneficios sociales y externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.
- b) Agrega, por una parte, que el Proyecto en evaluación no se encuentra en el listado del art. 94 RSEIA, por lo que no tiene por objeto satisfacer necesidades básicas de la

comunidad, no siendo susceptible de ser analogado con proyectos de saneamiento, energía, terminales y vialidad pública.

- c) Por otro lado, añade, que es un hecho no controvertido que el Proyecto genera externalidades negativas (fs. 3657).
- d) Sin embargo, argumenta que no se producen los beneficios sociales. Para determinar si un proyecto los genera se debe comparar "el objetivo particular de cada proyecto o actividad, con las necesidades básicas de la comunidad o localidad próxima afectada. De modo que, no concurrirá la hipótesis con ocasión de beneficios indirectos o difusos, como sería la utilidad económica para un particular o el beneficio para una determinada persona o grupo de individuos. Por el contrario, el beneficio social requerido por nuestra legislación exige que el beneficio posea un determinado grado de universalidad y que aquel se desprenda de las características inherente a determinadas obras y/o actividades, las cuales deben de forma directa satisfacer una necesidad básica de la sociedad en su conjunto" (fs. 3658). De esta forma al no existir un beneficio directo sino uno difuso o indirecto no corresponde entender que el Proyecto genera beneficios sociales. En la especie "el objetivo del mismo consiste en la ejecución de un proyecto inmobiliario, cuyo fin último es, por una parte, la generación de utilidades para el Titular del proyecto y, por parte, satisfacer la necesidad individual de los futuros habitantes del proyecto inmobiliario. En definitiva, los beneficios sociales quedan acotados a un determinado y limitado grupo de individuos" (fs. 3658).
- e) Posteriormente agrega que la historia legislativa del art. 30 bis de la Ley N° 19.300, en su texto primigenio, quedaba claro que el proceso de participación ciudadana procedía para todas las DIA sin hacer una distinción entre aquellas que generaban o no cargas ambientales. Sin embargo, durante el segundo trámite constitucional,

mediante Indicación N° 35, se propuso en la DIA, el proceso de participación ciudadana solo procediera en caso de que los proyectos generen cargas ambientales para las comunidades próximas. De esta manera, de aceptarse la interpretación sostenida por los Reclamantes, se estaría privando a la comentada disposición del efecto útil pretendido por el legislador (fs. 3658).

f) Concluye su argumentación señalando que la jurisprudencia de los tribunales de justicia ha determinado que para los proyectos inmobiliarios no concurre el requisito del beneficio social (fs. 3659).

DECIMOCUARTO. Que, el art. 30 bis inciso 1°, primera parte, de la Ley N° 19.300 expresa que "Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas". El inciso 6°, de la misma norma, expresa: "Para los efectos de este artículo, se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación".

DECIMOQUINTO. Que, por su parte, el art. 94 del RSEIA, en su inciso 4°, dispone que "Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos o actividades que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, entendiendo por éstas, aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los impactos ambientales del proyecto". El inciso 7° de esta norma dispone: "Se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos o actividades que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación". Por último, el inciso 8°, del referido art. 94 RSEIA, señala: "Se considera que

generan cargas ambientales los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1, b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 de este Reglamento o que contengan partes, obras o acciones a las que apliquen dichas tipologías, así como cualquier otro proyecto o actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros”.

DECIMOSEXTO. Que, de la normativa indicada se desprende que la participación ciudadana en las DIA tiene lugar respecto de tres categorías de proyectos: a) Cuando se trata de proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1, b), c), d), e), f), j) y o) del art. 3 RSEIA; b) Cuando el proyecto o actividad tenga como objetivo satisfacer necesidades básicas de la comunidad tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros, y; c) Cuando el proyecto o actividad genera cargas ambientales en las comunidades próximas. En la especie, no hay discusión que las dos primeras hipótesis no concurren, por lo que la controversia solo se produce respecto de la última de las posibilidades, esto es, cuando el proyecto genera cargas ambientales en las comunidades próximas entendiéndose por tales aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los impactos ambientales del proyecto.

DECIMOSÉPTIMO. Que, atendido lo anterior, en el caso sometido a la decisión del Tribunal, se requiere indagar la concurrencia de los siguientes requisitos: a) que el proyecto genere externalidades negativas; b) que el proyecto produzca beneficios sociales, y; c) que las externalidades recaigan en las comunidades próximas al proyecto.

DECIMOCTAVO. Que, previo a entrar en el fondo del análisis se deben señalar una serie de consideraciones en torno a la importancia y función de la participación ciudadana en el contexto de la evaluación ambiental, con el propósito de orientar la posterior interpretación de las normas aplicables. En este sentido, el art. 4 de la Ley N° 19.300 establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana, la que, respecto de la evaluación ambiental de las DIA, fue introducido en la Ley N° 20.417 de 26 de enero de 2010. En esta modificación legislativa

queda claro cuál es la idea-fuerza que subyace tras su incorporación: "No es de interés llevar a la participación ciudadana aquellos proyectos que no generan un impacto o una carga negativa a la ciudadanía, ambientalmente hablando. Nos interesa llevar a la participación ciudadana aquellos proyectos que, aunque produzcan beneficios sociales, generen cargas ambientales negativas" (Historia de la Ley N° 20.417, intervención de la Ministra de Medio Ambiente, pp. 1969 y 1970. Destacado es del Tribunal). De esto se sigue que el concepto clave para entender la PAC es la externalidad negativa más que el beneficio social.

DECIMONOVENO. Que, la participación ciudadana constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental moderno. La jurisprudencia, siguiendo a la doctrina, la ha definido como el "conjunto de directrices, principios y normas dispuestas por la ley y la autoridad competente, que permiten a las personas naturales y jurídicas y a las organizaciones sociales y comunitarias afectadas o interesadas en alguna forma por distintos eventos de relevancia ambiental, ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones que lleva a la adopción de políticas y medidas de carácter medioambiental, a la autorización de actividades que importan un compromiso ambiental, a la dictación de las regulaciones pertinentes, y a la resolución de los conflictos que se presenten" (SCS Rol N° 87226-2021, "Tagle con Servicio de Evaluación Ambiental"). En el contexto de la evaluación ambiental de proyectos y actividades, esta comprende el derecho a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas (art. 82 RSEIA). Especial importancia tienen las actividades de información a la comunidad consagradas en el art. 83 inciso 3° RSEIA. A través de ellas se pueden cumplir diferentes objetivos: a) promover la información relevante del proyecto, incentivando procesos de retroalimentación desde y hacia la comunidad y la autoridad administrativa; b) identificar posibles problemas, necesidades, valores o bienes de la comunidad que puedan estar invisibilizadas por la autoridad y el titular; c) posibilitar el flujo de nuevas ideas y alternativas de desarrollo del proyecto, previendo eventuales conflictos con la comunidad; d) hacer frente

a la falta de capacidad técnica del ciudadano para comprender la información ambiental, que resulta siempre particularmente compleja. De lo anterior se deriva que el proceso PAC no solo permite a la ciudadanía canalizar sus preocupaciones en relación a un proyecto sino además establece mecanismos de acercamiento entre la autoridad, el titular del proyecto y la ciudadanía. Este acercamiento permite conocer e informarse de la iniciativa que se pretende ejecutar.

VIGÉSIMO. Que, por otro lado, en la evaluación ambiental la participación de la ciudadanía tiende a fortalecer la legitimidad de las decisiones en relación a un proyecto que genera impactos en el entorno. Señala la doctrina: "el estudio del rol de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de decisión, tanto en su creación como en su desarrollo, es fundamental para un mejor desempeño de la democracia. En este sentido, la transparencia, la consulta y el involucramiento ciudadano en las decisiones públicas permiten obtener un grado alto de legitimidad a lo largo de estos procesos" (Lara, Martín y Letelier, Diego (2017), "Mecanismos de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de impacto ambiental chileno", Revista de Gestión Pública, N°2, VI, pp. 283-314). A través de este instrumento, se pueden canalizar las inquietudes ciudadanas, generalmente vinculadas a cómo una actividad puede repercutir en su esfera de desarrollo personal, y en ese sentido, permite un diálogo institucional entre comunidad, autoridad y titular.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que, aclarado lo anterior, corresponde definir el cumplimiento de los requisitos para determinar si, en la especie, se cometió una ilegalidad al omitir el proceso PAC.

i) Que el proyecto genere externalidades negativas

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que, este primer aspecto se encuentra expresamente reconocido en el considerando 13.7 de la Resolución Reclamada a fs. 3657, y en el Informe de la Reclamada a fs. 288, por lo que se trata de un hecho no discutido, y por tal razón, carece de sentido indagar sobre el mismo.

ii) Que el proyecto produzca beneficios sociales

VIGÉSIMO TERCERO. Que, ni la Ley N° 19.300 ni el RSEIA dan una definición de "beneficios sociales". La Corte Suprema ha señalado que resulta necesario formular una interpretación de acuerdo a los arts. 19 y siguientes del Código Civil, en cuyo contexto, de acuerdo a la RAE, beneficio es "'bien que se hace o se recibe', 'utilidad o provecho', 'acción de beneficiar', citando como ejemplo extraer sustancias de una mina. Añade el mismo texto que lo social es: 'perteneciente o relativo a la sociedad' (entre otros: SCS Rol N° 62.662-2020, de 19 de octubre de 2020, "Junta de Vecinos La Portada de Ñuñoa con Servicio de Evaluación Ambiental"). De igual manera, la Corte ha entendido que la gran mayoría de los proyectos listados en el art. 10 de la Ley N° 19.300 generan, en mayor o menor medida, beneficios sociales, salvo que se demuestre lo contrario (Entre otros: SCS Rol N° 52957-2021, de 3 de noviembre de 2021, "Junta de Vecinos Las Mollacas con Servicio de Evaluación Ambiental").

VIGÉSIMO CUARTO. Que, la participación ciudadana en la DIA surge como una forma de materializar la justicia ambiental entendida como la igual distribución de las cargas y/o beneficios que genera una actividad. Lo que se busca es remediar la injusticia que provoca que un proyecto genere impactos en un determinado grupo de personas, mientras que sus beneficios son de disfrute exclusivo del titular o de la gran mayoría de la población. Bajo esta perspectiva, el foco de atención debería ser la externalidad negativa pues, tal como se indicó en el considerando Decimoctavo, carece de interés someter a participación a aquellos proyectos que -aunque produzcan beneficios sociales- no las generan. Por eso, el concepto de "beneficio social" debería ser interpretado de manera amplia dado que no resulta un aspecto central para promover la PAC. Así entonces, a juicio del Tribunal, debe entenderse por beneficio social la utilidad o provecho que produce el proyecto a la sociedad en su conjunto o a un grupo de personas, sea un beneficio directo o indirecto. En todo caso, debe tratarse de un beneficio específico o concretizado, real y no eventual o hipotético, y que se desprenda de las partes, obras o acciones del Proyecto.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, para efectos de determinar el Proyecto

genera beneficios sociales, se debe considerar lo siguiente:

- a) A fs. 3313, en la RCA se explica el objetivo del Proyecto:
"Otorgar una oferta habitacional, dentro de la comuna de Valdivia, a través de un proyecto inmobiliario conformado por 5 macrolotes acogido a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria". Igual objetivo se aprecia en la DIA a fs. 507, 534 y 537.
- b) Luego, a fs. 3317, de la RCA, se indica: "El Proyecto considera la construcción de un total de 411 viviendas durante 6 años. La construcción se desarrollará a una tasa de 70 viviendas por año. Sin perjuicio de lo anterior, se construirá según se cuente con los respectivos permisos de edificación otorgados por la Ilustre Municipalidad de Valdivia. Considerando lo anterior, el orden debiera ser: Macrolote 1 y 3; luego el Macrolote 2; a continuación, el Macrolote 5; y, finalmente el Macrolote 4. Para mayores detalles sobre la habitabilidad ver las respuestas 1 y 2 de la Adenda. Se construirán 2 tipos de viviendas: Trato (98 viviendas) y Torcaza (313 viviendas)".
- c) A fs. 3317, también de la RCA se agrega "adicionalmente, se contempla la construcción de una rotonda en la intersección Camino T-350/camino T-340, con el fin de permitir que el tránsito circule en forma ordenada y continua, con pocas demoras y gran seguridad. Dicha obra será implementada una vez que se cuente con su aprobación sectorial, la cual se tramitará una vez obtenida la RCA favorable del Proyecto".
- d) A fs. 3329 de la RCA vuelve a reiterar: "Para el periodo de operación, se contempla implementar una rotonda o semaforización en la ruta T-350 y T-340. Para ello, se implementarán todas las señalizaciones necesarias para una correcta operación de la rotonda, tanto vehicular como peatonal, permitiendo descargar el flujo vehicular proveniente de la ruta T-340. Dicha rotonda quedará supeditada a la aprobación sectorial, la que, de no ser factible, será reemplazada por la instalación de semáforos en dicha intersección. Adicionalmente, se contemplan

medidas adicionales, las que se presentan en extenso en el Informe Consolidado de Evaluación".

- e) En el ICE del Proyecto, de fs. 3233 a 3235, se detallan las especificaciones de la intervención que se hará para efectos de los impactos en los tiempos de desplazamiento y flujo vehicular. Al respecto se indica: "Asimismo, como una forma de descartar que existan impactos debido a la operación del proyecto, sobre las condiciones del servicio que ofrece la ruta T-350, en su condición de operación basal, se implementará una rotonda o semaforización en la ruta T-350 y T-340 que permitirá un tránsito vehicular más expedito y seguro para los habitantes que utilizan dicha ruta. Para ello, se implementarán todas las señalizaciones necesarias para una correcta operación de la rotonda, tanto vehicular como peatonal, permitiendo descargar el flujo vehicular proveniente de la ruta T-340. La implementación de la rotonda se justifica debido a que actualmente esta intersección presenta problemas de operación, sobre todo en horarios punta, generando colas de aproximadamente 1.000 m en horario punta mañana (...)".
- f) A fs. 3234 y 3235, en el ICE, se detallan las siguientes obras para evitar y disminuir la congestión vehicular durante la operación del Proyecto: i) ensanche de la Ruta T-350 en su costado sur, en un ancho de 4 m en lado poniente del acceso al proyecto y en un ancho de 6 m en lado oriente del mismo. Lo anterior permitirá implementar pistas de viraje exclusivo y de incorporación según diseño propuesto, generando una operación segura al acceso al proyecto, sin afectar el funcionamiento normal de la Ruta T-350 (Anexo 1.3 de la Adenda); ii) Distintas demarcaciones en la ruta T-350; iii) Para facilitar el acceso al transporte público se considera la implementación de dos paradas de transporte público en la Ruta T-350, una por cada sentido de tránsito, las cuales incluyen bahía de detención, refugio peatonal y la respectiva señalización y demarcación, contemplando además la correcta iluminación del sector donde se emplazan; iv) con el mismo propósito de facilitar el acceso

peatonal, se implementarán veredas en los tramos de conexión con las paradas de buses proyectadas y paradas existentes, asimismo se implementarán vallas peatonales en los trayectos contiguos a la Ruta T-350, y un cruce peatonal en Ruta T-350, reforzado con demarcación zig zag, símbolo de proximidad de cruce peatonal y la respectiva señalización vertical, incluyendo la incorporación de balizas peatonales tipo "Cebra Safe" con empalme eléctrico, para mayor seguridad (ver más detalles en Anexo 1.3 de la Adenda)".

- g) Por último, en el ICE a fs. 3182, cuando se pronuncia sobre la relación del Proyecto con las políticas, planes y programas a nivel comunal, se indica: "La Ilustre Municipalidad de Valdivia se pronuncia conforme señalando, en síntesis, que '(...) esta iniciativa se vincula con la 'Dimensión ordenamiento Territorial y medio ambiente del PLADECO, que tiene relación con las condiciones de habitabilidad y crecimiento de la ciudad, así como el cuidado del medio ambiente". Se añade, a continuación, que '[e]l proyecto contempla el tratamiento de las aguas servidas de las viviendas proyectadas, las cuales serán tratadas y luego dispuestas en el río Valdivia. Se sugiere velar por el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, en el marco de respeto por el medio ambiente que promueve el PLADECO. Por otro lado, esta iniciativa se relaciona con la Dimensión económica y productiva del PLADECO, específicamente con el Lineamiento Estratégico 1: 'Promoción de inversión privada y generación de empleo", ya que permite la generación de mano de obra asociada durante la fase de construcción, estimándose unos 80 trabajadores como máximo'" (Destacado es del Tribunal). Similar vinculación hace el titular en la DIA a fs. 522.

VIGÉSIMO SEXTO. Que, como se puede observar del Proyecto en evaluación, existen al menos tres tipos de beneficios: a) por un lado, aquellos que se derivan de la dotación de viviendas a la población de la comuna de Valdivia. Este beneficio trasciende el puramente individual del titular del proyecto, pues satisface

directamente una necesidad pública como es la vivienda, ampliando la oferta disponible. Al respecto, la Corte Suprema ha señalado: “un proyecto inmobiliario que creará viviendas, es una actividad sometida al SEIA que generará, en mayor o menor medida, un beneficio o utilidad social suficiente para cumplir con la exigencia del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, por lo que debió darse lugar al proceso de participación ciudadana” (SCS Rol N° 75736-2021, de 31 de enero de 2022, “Meneses con Servicio de Evaluación Ambiental”; b) el segundo beneficio que se percibe es el vinculado a las obras a ejecutar en la vialidad urbana, y cuyo disfrute no solo son los futuros habitantes de las viviendas sino de toda la población de la comuna de Valdivia, y; c) por último, también se favorece el empleo, al indicarse que se contratará a 80 personas en la fase de construcción. Sobre esto último, la Corte ha resuelto: “uno de los beneficios sociales reconocidos en la descripción del proyecto es la contratación de mano de obra, generando empleo para la comunidad y mejorando con ello las condiciones de vida de la población” (SCS Rol N° 62.662-2020, de 19 de octubre de 2020, “Junta de Vecinos La Portada de Ñuñoa con Servicio de Evaluación Ambiental”).

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, a juicio del Tribunal, los beneficios sociales descritos y analizados precedentemente son específicos y concretos al estar expresamente señalados en la RCA y en diversas partes de la evaluación; reales y no hipotéticos, ya que se producirán si o si por la ejecución del Proyecto y su realización no está sujeta a contingencias o condiciones que escapen a la RCA; y además constituyen o se desprenden de las partes, obras y acciones del Proyecto. En consecuencia, se cumple en la especie este requisito.

iii) Que las externalidades recaigan en las comunidades próximas al proyecto.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, sobre este particular el art. 94 inciso 3° RSEIA señala que se entiende por comunidades próximas a aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los impactos ambientales del proyecto. Sobre este requisito tampoco parece existir

discusión, sin perjuicio de que existen antecedentes que permiten justificar que las externalidades del Proyecto se producen en comunidades o grupos humanos próximos al mismo:

- a) Por un lado, en el ICE a fs. 3231, se precisa que "En el área de influencia del proyecto se han identificado grupos humanos que habitan en el sector de Torobayo, correspondientes a condominios y sitios urbanizados que cuentan con viviendas aisladas. La vivienda más cercana se ubica a 21 m del proyecto. Los accesos de dichos grupos humanos a sus viviendas son a través de la Avenida Siete que conecta hacia el sector de la barcaza Las Mulatas, por calle Torobayo y por la ruta T350. Al respecto el proyecto contempla su acceso para la etapa de construcción por la Avenida Siete y durante la etapa de operación únicamente por la ruta T-350".
- b) A fs. 3655 de la Resolución Reclamada, al momento de reconocer legitimación a los Reclamantes para promover la invalidación, se indica: "de la revisión de la solicitud de invalidación singularizada en los Vistos N° 2 y 3 del presente acto administrativo, se observa que los solicitantes fundamentan su legitimación en lo dispuesto en el N° 2 y 3 del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Indican que la RCA 24/2019 los afecta directamente, pues sus domicilios se encuentran dentro del área de influencia del Proyecto 'Brisas de Torobayo'. 10.6. Que, al respecto el Segundo Tribunal Ambiental, señala sobre este particular que "[...] sólo pueden ser tenidos como directamente afectados, en definitiva, las personas que realizan sus actividades dentro del área de influencia del proyecto y cuyos derechos e intereses se encuentran vinculados a los componentes ambientales protegidos por el contenido de la Resolución de Calificación Ambiental". 10.7. Que, esta Comisión de Evaluación, por consiguiente, estima que los solicitantes han acreditado un interés real y actualmente comprometido, toda vez que el Proyecto se desarrollará próximo a sus domicilios, encontrándose dentro del área de influencia; y, en definitiva, serán considerados como

interesados en el procedimiento administrativo, en los términos que establece el citado artículo 21 de la Ley N° 19.880" (Destacado es del Tribunal).

VIGÉSIMO NOVENO. Que, como se puede apreciar, se ha reconocido tanto en la evaluación ambiental como en la instancia administrativa ante la misma COEVA que, en el área de influencia del proyecto -que corresponde al área donde se manifiestan los impactos ambientales-, existen comunidades o grupos humanos, dentro de los que se encuentran los solicitantes de la invalidación y Reclamantes de autos. En consecuencia, también concurre este presupuesto.

TRIGÉSIMO. Que, como se puede observar, se cumplen los supuestos definidos por el legislador para abrir un proceso PAC. Por ello, habiendo determinado que se omitió ilegalmente el proceso de participación ciudadana, corresponde definir la entidad del vicio para efectos de la anulación de la RCA. Al respecto, a juicio del Tribunal, el vicio en cuestión tiene un carácter esencial, y necesariamente se comunica a los diferentes aspectos de la evaluación ambiental. En efecto, la participación de la ciudadanía en este tipo de procedimiento no solo tiene un sentido de legitimación de la decisión sino además coadyuva con la evaluación de elementos técnicos que pueden no haber sido advertidos por el titular o la autoridad (Mirosevic, Camilo (2011), "La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417", en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXVI, p. 287). En otras palabras, la PAC es una herramienta epistémica importante porque aproxima a los titulares y a la autoridad administrativa a información de diversa naturaleza, proporcionada por los ciudadanos vía observaciones, que probablemente de otra forma no podría obtenerse.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Que, en efecto, uno de los derechos que confiere la PAC es la de formular observaciones al proyecto por parte de la ciudadanía. Esto permite, entre otras cosas, internalizar en la evaluación eventuales impactos o riesgos nuevos que no hayan sido pesquisados o detectados por el titular o la autoridad, como también posibles exclusiones de grupos de personas

de alguna de las áreas de influencia del Proyecto. Por eso la PAC cumple una función epistémica relevante en la medida que posibilita el ingreso de información para la debida detección y valoración de impactos o riesgos ambientales. Esto significa, en simples palabras, que la omisión de la PAC puede afectar el resultado de la valoración de los impactos que haya efectuado la autoridad respecto de todos los componentes ambientales. Y ello porque la autoridad tiene la obligación de considerar las observaciones como parte del proceso de calificación, debe evaluarlas técnicamente, incorporarlas en el ICE, y pronunciarse fundadamente de todas ellas en su resolución (art. 30 bis inciso 4° de la Ley N° 19.300 y art. 91 RSEIA).

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Que, en este sentido, la Corte Suprema ha resuelto: "Que la omisión del proceso de participación ciudadana legalmente requerido por los actores, deviene entonces, en ilegal, toda vez que impide el efectivo ejercicio del principio de participación consagrado en el Derecho Ambiental Chileno, que la autoridad debía acatar por imperativo legal, aspecto que lesiona la garantía de igualdad ante la ley, al no aplicarse las disposiciones contenidas en los artículos 26 y siguientes de la Ley N° 19.300, que consagran la participación de la comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" (SCS Rol N° 75736-2021, de 31 de enero de 2022, "Meneses con Servicio de Evaluación Ambiental"; así también Rol N° 52957-2021). De esta forma, la RCA dictada en virtud de este procedimiento de evaluación ambiental carece de validez desde que no es fruto de un proceso de participación en el que se hayan incorporado las posibles observaciones relativas a los diferentes componentes ambientales.

TRIGÉSIMO TERCERO. Que, en consonancia con lo anterior, y habiéndose omitido una etapa del procedimiento en la que podría incorporarse -vía observaciones ciudadanas- información adicional para ser evaluada y ponderada por la autoridad administrativa, el Tribunal omitirá pronunciamiento respecto de las demás controversias, precisamente, por no existir certeza de que la información recopilada en la evaluación será la definitiva para calificar el proyecto y descartar la generación de impactos significativos adversos.

SE RESUELVE:

- I. Acoger la reclamación de fs. 1 y ss., solo respecto de la procedencia del proceso de participación ciudadana, omitiendo pronunciamiento sobre los demás aspectos, por ser incompatibles con lo resuelto.
- II. Dejar sin efecto, en consecuencia, la Res. Ex. N° 54, de 11 de septiembre de 2020, de la COEVA de Los Ríos, ordenando a dicho órgano resolutivo que dicte acto administrativo acogiendo las solicitudes de los reclamantes, retrotrayendo el procedimiento de evaluación ambiental a la etapa correspondiente.
- III. No condenar en costas a la reclamada por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-38-2020

Pronunciada por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. María Elena Llanos Morales, y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes. No firma el Ministro Sr. Valdovinos por estar de permiso administrativo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a uno de agosto de dos mil veintidós, se notificó por el estado diario la resolución precedente.

IVAN
ALBERTO
HUNTER
AMPUERO

Digitally signed
by IVAN
ALBERTO
HUNTER
AMPUERO
Date: 2022.08.01
11:55:58 -04'00'

Maria Elena
Llanos
Morales

Firmado digitalmente por Maria
Elena Llanos Morales
Nombre de reconocimiento (DN):
c=CL, st=DECIMOCUARTA -
REGIONES DE LOS RIOS, l=Valdivia,
o=Corporacion Administrativa del
Poder Judicial, ou=Terminos de
uso en www.esign-la.com/
acuerdoterceros, title=Ministro,
cn=Maria Elena Llanos Morales,
email=mllanos@pjud.cl
Fecha: 2022.08.01 17:07:12 -04'00'