

Santiago, veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Vistos:

Se confirma la sentencia apelada de nueve de diciembre de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Copiapó.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor Muñoz y señor Carroza, - el primero siguiendo su parecer ya manifestado en fallos anteriores como, por ejemplo, en el Rol CS N°59.782-2020 - quienes fueron del parecer de revocar el fallo en alzada y acoger el recurso de protección deducido, teniendo presente para ello las siguientes consideraciones:

1°) Que doña Elena Rivera Cardozo dedujo recurso de protección en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región de Atacama, por la dictación de la Resolución Exenta sin número de 28 de mayo de 2020 que rechazó la reposición interpuesta en contra de la Resolución Exenta N°46/2020 de fecha 13 de abril de 2020 que rechazó la solicitud de apertura de un proceso de participación ciudadana (PAC) realizada por ella y otras doce personas naturales, en el proceso de evaluación ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto "Exploración Salar de Maricunga", acto que, según acusa, es ilegal y arbitrario y que vulneran las garantías consagradas en los numerales 2 y 8 del artículo 19 de la



Constitución Política de la República, por lo que solicita dejarlos sin efecto y ordenar a la recurrida la apertura del procedimiento de participación ciudadana solicitado.

2°) Que, en síntesis, la acción constitucional se funda en que la recurrente, habitante de la cuenca del Salar de Maricunga, de la Región de Copiapó, en el procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental iniciado por la empresa CODELCO, solicitó - al igual que más de una decena de personas naturales - la apertura de sendos procesos de participación ciudadana con la finalidad de exigir que se considere la opinión de las personas que habitan en el área de influencia del proyecto, por configurarse a su respecto, las condiciones legales y reglamentarias para abrirlo, pues la recurrida ha reconocido las externalidades negativas del proyecto, pero, no obstante, ha negado la PAC por considerar que, el mismo, no está destinado a producir beneficios sociales, por cuanto no se orienta a satisfacer necesidades de carácter colectivo para las poblaciones próximas.

Alega la recurrente que esta interpretación del SEA de Atacama es errada, y contraviene la ley pues ésta le ha encargado al SEA la obligación de facilitar la PAC, por lo que debe propender a una interpretación lógica sistemática y amplia de las normas de la Ley N°19.300, concretamente



del artículo 30 bis, de modo que se garantice el acceso de los ciudadanos a la evaluación ambiental.

3°) Que, en su informe, la recurrida alegó la improcedencia de la acción, considerando la existencia de una judicatura especializada en este tipo de materias técnicas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales y le otorga competencia para conocer de conflictos como el suscitado en la especie. Refiere que, además, no existe necesidad de cautela urgente, puesto que los proyectos se encuentran en etapa de evaluación ambiental, sin la dictación de un acto terminal a la fecha, cuestión que se traduce en que la actora impugna la juridicidad de actos de trámite o intermedios no susceptibles de ser atacados por medio de la acción constitucional de protección, según lo ha asentado de manera uniforme la jurisprudencia.

A continuación, destaca que los recurrentes carecen de un derecho indubitado que deba ser protegido por esta vía cautelar, excepcional y de emergencia, sin perjuicio que el arbitrio se sustenta en una errada interpretación de la normativa ambiental atingente, y que la pretensión de solicitar la apertura de un proceso de participación ciudadana responde, antes bien, a una mera expectativa de que la autoridad, ponderando los antecedentes disponibles, acceda a dicha petición, siempre y cuando se cumplan los



requisitos establecidos en la norma, los que son de carácter copulativo, siendo la decisión, además, de carácter discrecional, con elementos reglados, uno de los cuales es que los proyectos o actividades generen "cargas ambientales" para las comunidades próximas.

Concluye señalando que las resoluciones impugnadas se ajustan a la legalidad vigente y no constituyen actos arbitrarios o ilegales, toda vez que se encuentran debidamente motivados, teniendo como principal fundamento para el rechazo de las solicitudes de apertura de un PAC, la circunstancia que los proyectos no generarán cargas ambientales en las localidades próximas; razones todas por las que solicitó el rechazo de la presente acción constitucional.

4°) Que el recurso de protección de garantías constitucionales está consagrado como una acción cautelar, frente a una actuación arbitraria o ilegal que prive, amenace o perturbe alguna de las garantías que el constituyente ha protegido en el artículo 20 de la Carta Política, de tal suerte que, al comprobarse los supuestos de la acción, procede brindar la medida que ampare al recurrente en sus derechos.

5°) Que, en consonancia con el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, el artículo 1° de la Ley N° 19.300 dispone que el derecho a vivir en un medio



ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de dicha ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia y, para estos efectos, su artículo 2° literal e) define el daño ambiental como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes que, conforme lo precisa la letra ll) de la misma disposición, pueden ser elementos naturales o artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales o sus interacciones.

6°) Que el artículo 2° también precisa el contenido de las obligaciones estatales indicadas en el artículo 1° de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, N° 19.300, cuando en su letra p) describe la preservación del medio ambiente como el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas del país; y que la protección del medio ambiente es el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro, según lo describe la letra q) del ya citado artículo 2°.



7°) Que, como puede advertirse, la autoridad ambiental tiene una obligación general de preservar la naturaleza y proteger el medio ambiente, para evitar el daño ambiental. Con este fin, se hace necesario que cuando existe riesgo de producir los daños a que se refiere el artículo 2° letra e), se evalúe el impacto ambiental que puede producir un determinado proyecto, impacto que debe ser entendido en los términos descritos por la letra k) del mismo artículo, esto es, como la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

8°) Que la participación ciudadana es uno de los principios del Derecho Ambiental Chileno, y fue introducido en la calificación ambiental de las Declaraciones de Impacto Ambiental, recién con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417 de 26 de enero de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente.

9°) Que en la dogmática se ha definido la participación ciudadana 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(Moreno, Carlos, Participación Ciudadana en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Santiago, Lexis Nexis 2004, pág. 47).

10°) Que a propósito de la presente controversia y analizando la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.417, es importante reproducir lo expuesto por la Ministra del Medio Ambiente, respecto de una indicación del Ejecutivo que incorpora como exigencia de los procesos de participación ciudadana que el proyecto genere cargas ambientales en las comunidades próximas.

Sostuvo que no es de interés organizar un proceso de participación ciudadana para aquellos proyectos que no generan un impacto o una carga negativa a la ciudadanía. Añadiendo que interesa llevar a la participación ciudadana aquellos proyectos que, aunque produzcan beneficios sociales, generen cargas ambientales negativas. Concluye que la mayoría de los proyectos generan cargas ambientales, por lo que buena parte de las Declaraciones de Impacto Ambiental podrán tener acceso a un proceso de participación



ciudadana (Historia de la Ley N° 20.417, Tercer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados, pp. 1969).

11°) Que el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 regula en su inciso primero la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental sobre la base de los siguientes presupuestos:

a) Naturaleza del procedimiento objeto de la petición: Declaración de Impacto Ambiental;

b) Medida solicitada: Proceso de participación Ciudadana;

c) Estado de tramitación: Se haya presentado la Declaración de Impacto Ambiental a evaluación de la autoridad competente;

d) Efectos del proyecto sometido a evaluación ambiental: La Declaración de Impacto Ambiental se refiera a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas;

e) Legitimados Activos: Representantes de dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o por diez personas naturales directamente afectadas;

f) Plazo para efectuar la presentación: diez días contados desde la publicación del proyecto en el Diario Oficial;

g) Autoridad competente: Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo según corresponda;



h) Plazo por el cual se puede disponer la medida: veinte días.

12°) Que, del tenor de la citada disposición, lo esencial para efectos de determinar que' proyectos pueden ser objeto de participación ciudadana se relaciona con el concepto de "carga ambiental", nomenclatura que fue introducida con la Ley N° 19.300, que en el inciso 6° del artículo recién mencionado indica:

"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."

13°) Que, en cuanto a las externalidades negativas y según lo refieren las resoluciones recurridas, es pacífico que el proyecto en análisis las produce (Vgr. Considerando 15 de la Resolución Exenta N°46 de 13 de abril de 2020).

Sin embargo, en lo que se refiere al concepto de "beneficios sociales", la ley no contempla definición alguna, en consecuencia, será necesaria la aplicación de las reglas de interpretación de la ley contenidas en los artículos 19 y siguientes del Código Civil, en concordancia con la historia fidedigna de la disposición legal.

En este contexto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a los "beneficios" entre otros



como el "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".

14°) Que el artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300 señala, a propósito de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, los siguientes:

"i) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita".

La doctrina ha sostenido que: "Así las cosas, salvo una difícil interpretación restrictiva de los beneficios sociales, tenemos como consecuencia lógica que la inmensa mayoría de los proyectos que se someterán al SEIA tendrán esa característica, por cuanto de la revisión de las tipologías contenidas en el artículo 10 no encontramos ningún proyecto que no produzca, aunque sea en menor escala, algún beneficio social" (Ezio, Costa Cordella y otra, La Participación Ciudadana en las Declaraciones de



Impacto Ambiental en Justicia Ambiental, Revista de Derecho Ambiental de la Fiscalía del Medio Ambiente, FIMA, año 2011, pág. 99).

15°) Que en este escenario y conforme a lo antes expresado, tratándose de un proyecto sometido a una Declaración de Impacto Ambiental, que versa sobre la exploración del Salar de Maricunga para la captura de información hidrogeológica del mismo Salar, y de la evaluación de los recursos in situ de litio presentes en la salmuera y asociados a parte de las pertenencias mineras de Codelco en el Salar de Maricunga, y siendo la actividad sometida al SEIA que generara, 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, es que debió darse lugar al proceso de participación ciudadana, por cuanto concurren en la especie las demás exigencias que ha establecido el legislador.

En efecto, uno de los beneficios sociales reconocidos en la descripción de los proyectos es la contratación de mano de obra, generando empleo para la comunidad, y el mejoramiento de caminos, mejorando con ello las condiciones de vida de la población.

16°) Que, respecto de la afirmación de la recurrida, en cuanto a que las actividades que no se encuentren descritas en el artículo 94 inciso 7°, del Decreto Supremo



N° 40, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no pueden ser objeto de participación ciudadana, es importante indicar que el texto primitivo del referido artículo 94 inciso 7 señalaba:

“Se considera que generan cargas ambientales únicamente 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”.

Al respecto, es preciso señalar que la referida disposición fue modificada en su texto primitivo, eliminando expresamente la palabra “únicamente”, de lo que puede fácilmente colegirse que lo que se pretendió fue no limitar, a través de una disposición reglamentaria, el ámbito de aplicación de la participación ciudadana descrito en términos más amplios a través de una disposición legal (Acuerdo N° 10/2014 de 21 de julio de 2014 del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, Ministerio del Medio Ambiente). Razonamiento que se ve reforzado con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 19.300, que señala:



“Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los a) instrumentos de gestión ambiental, deberán propender la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Por lo que debe concluirse el proyectos de autos no debió quedar excluido del proceso de participación ciudadana contemplado en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, y que el recurso de protección debió ser acogido, enmendando desde luego un aspecto que afecta negativamente un procedimiento en desarrollo, el que, de no efectuarse esta corrección, se verá eventualmente cuestionado en su legalidad posteriormente.

17°) Que la omisión del proceso de participación ciudadana legalmente requerido por la actora 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.

18°) Que, por lo anteriormente expuesto, debe otorgarse a la recurrente la cautela requerida, en razón que, para la aprobación del proyecto de autos, es necesario se contemple un procedimiento de participación ciudadana, que deberá ajustarse, además, a los parámetros contemplados en la Ley N° 19.300.

19°) Que, finalmente, es preciso subrayar que el deber de inexcusabilidad de los tribunales, reiterado expresamente en el artículo 20 de la Carta Política, al disponer que la acción constitucional de Protección es compatible con el ejercicio de otros derechos y por las vías pertinentes, impone a la jurisdicción emitir decisión oportuna respecto de la materia que el recurso ha planteado, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico ninguna materia está exenta de acción ante los tribunales ordinarios o especiales, según corresponda, pero ello no es obstáculo para requerir de la jurisdicción el amparo de las garantías constitucionales cuando corresponda, como ocurre en el caso de autos.



Además, las normas constitucionales hacen procedente la acción de protección para toda afectación a las garantías fundamentales que requiera de un pronunciamiento rápido para que no se mantenga el actuar ilegítimo, a lo cual, en el caso de autos se une el hecho que la materia medioambiental ha sido reconocida en su importancia fundamental para la humanidad en el ámbito nacional e internacional, que se rige por los principios preventivos y precautorio, que impone la protección ante la posibilidad que se produzca la afectación ilegítima y precisamente para que el daño no llegue a concretarse.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Carroza.

Rol N°154.694-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Mario Carroza E. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Ministros señor Muñoz por estar con feriado legal y señora Sandoval por haber cesado en sus funciones.





GSFRTLPHNH

En Santiago, a veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

