

Santiago, quince de mayo de dos mil diecinueve.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus fundamentos tercero y cuarto, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que doña Marlina Orellana Silva y don Daniel Soto Contreras, recurren de protección en contra de la Resolución Exenta N° 1.006 de 22 de agosto de 2018, dictada por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, por medio de la cual dispuso el rechazo de la solicitud de participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, respecto de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto "Prospección Minera Proyecto Terrazas", de la compañía minera RedHill Chile S.p.A. Refieren que el proyecto considera una intervención de más de 500 hectáreas, con la instalación de 101 plataformas para perforaciones de prospecciones mineras y la habilitación de 14 kilómetros de caminos necesarios para la ejecución del proyecto, en una zona distante a sólo 3,5 kilómetros de Puerto Ibañez y adjunto al paso fronterizo ubicado al interior de la Zona de Interés Turístico Nacional "Lago Chelenko", en la Región de Aysén. Enfatizan que es en este entorno donde los actores desarrollan sus vidas en la ciudad de Puerto Ibañez, ubicada en la zona de influencia del proyecto, utilizan con frecuencia la ruta X-65 que comunica con el paso fronterizo Ingeniero Ibañez-



Pallavicine, y se benefician del creciente flujo turístico que circula por la señalada zona fronteriza. Agregan, que con fecha 1 de febrero de 2018 se efectuó la publicación a que se refiere el artículo 30 de la Ley N° 19.300, en cuyo listado se comunicó el ingreso de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto "Prospección Minera Proyecto Terrazas", razón por la cual el 15 de febrero de 2018 la Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén, la Corporación para el Desarrollo Sustentable del Lago General Carrera y la Agrupación Aysén Reserva de Vida presentaron una solicitud de participación ciudadana, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 bis del cuerpo legal citado. Añade que, sin embargo, la petición fue rechazada por Resolución Exenta N° 31 de 8 de marzo de 2018, en contra de la cual se dedujeron sendos recursos de reposición y jerárquico en subsidio, arbitrios que fueron desestimados por Resolución Exenta N° 164 de 18 de mayo de 2018 y Resolución N° 1.006 de 22 de agosto de 2018, respectivamente. Hace presente que, estando pendiente de resolución el recurso jerárquico, un grupo de veintidós habitantes de la comuna de Río Ibáñez, entre los cuales se encuentran los recurrentes, se hicieron parte de la referida solicitud de participación ciudadana. Postula que el acto impugnado es ilegal y arbitrario, toda vez que, por una parte, interpreta restrictivamente el concepto de "carga ambiental" y, por la otra, concluye que el proyecto



no correspondería a aquellas tipologías que permitirían acceder a la solicitud de participación ciudadana deducida en tiempo y forma. Estima que en la especie se han vulnerado las garantías fundamentales consagradas en el artículo 19 Nos. 2 y 8 de la Carta Fundamental, por lo que solicita dejar sin efecto la resolución recurrida y se ordene la apertura de un procedimiento de participación ciudadana, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 30 bis de la Ley N° 19.300 y 94 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Segundo: Que en su informe la recurrida expuso, en lo pertinente, que la acción de protección no es la vía idónea para solucionar la controversia de autos, por cuanto desde la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, los conflictos de esta índole deben ser resueltos por la justicia especializada competente. Agrega que el acto recurrido es de mero trámite y, por lo tanto, no resulta impugnabile, puesto que a la fecha del informe el proyecto se encontraba aún en proceso de calificación ambiental.

En cuanto al fondo, explica que el proyecto "Prospección Minera Proyecto Terrazas" tiene por objeto la ejecución de 8.887 metros lineales de perforación del tipo diamantina, distribuidos en 101 plataformas de sondajes mineros equivalentes a 1,5 hectáreas, además de la construcción y/o habilitación de 14 kilómetros de caminos o huellas de accesos a las plataformas, actividades que a su



juicio no tienen un beneficio social inherente, ni tampoco se orientan a satisfacer necesidades de carácter colectivo para las poblaciones próximas, razón por la cual no se puede concluir que el proyecto objeto del proceso de evaluación genere cargas ambientales a la luz de lo dispuesto en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 y en el artículo 94 del Decreto Supremo N° 40 de 2012. Agrega, que dentro del listado de tipologías que se presumen cargas ambientales, el inciso 7° del artículo 94 del Decreto Supremo detalla cuáles son dichas tipologías, las que no se relacionan con las obras y actividades asociadas al proyecto de autos. Enfatiza que no obstante lo anterior, de la lectura de la norma precitada se desprende que cualquier proyecto que no se relacione con las tipologías descritas, pero cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros, también se entenderá que genera "cargas ambientales"; sin embargo, en la especie el objetivo del proyecto no cumple con la hipótesis planteada, razón por la cual no es posible concluir que éste genere cargas ambientales.

Tercero: Que el recurso de protección de garantías constitucionales, esta' 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.

Cuarto: 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.

Quinto: 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°.

Sexto: 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 evalué 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.

Séptimo: Que, precisado lo anterior, la controversia de autos se circunscribe a determinar en primer término si la enumeración de proyectos contenidos en las letras a.1), b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a que alude el artículo 94 del mismo Reglamento es de carácter taxativa, de manera tal que sólo puede considerarse que generan cargas ambientales los proyectos allí descritos y, en consecuencia, los que no aparecen en tal enumeración no generan cargas ambientales y por lo tanto quedan excluidos



de un proceso de participación ciudadana. En un segundo acápite y al tenor de lo resuelto por la autoridad recurrida, se hace necesario dilucidar si conforme a lo establecido por la legislación ambiental vigente, para que un proyecto sujeto a una Declaración de Impacto Ambiental genere cargas ambientales debe, necesaria y copulativamente, producir beneficios sociales y externalidades negativas, y en el mismo acápite, si es posible, sostener que el proyecto respecto del cual se solicita la participación ciudadana no genera directamente beneficios sociales, pero todo proyecto de inversión los produce de forma indirecta, por el solo hecho de ser fuente de trabajo para la población, como los beneficios económicos para sus titulares.

Octavo: 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.

Noveno: 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, pag. 47).

Décimo: 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 podran tener acceso a un proceso de participación



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

Undécimo: 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.

Duodécimo: 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."

Décimo tercero: Que, en cuanto a las externalidades negativas y según lo refiere la resolución recurrida, es pacífico que el proyecto en análisis las produce.

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: "perteneiente o relativo a la sociedad".

Decimo cuarto: Que el artículo 10 letra i) 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) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda".

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).

Decimo quinto: 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 forma de extracción de un mineral, 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, por cuanto concurren en la especie las demás exigencias que ha establecido el legislador.

Décimo sexto: 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: que el proyecto 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 deberá ser acogido, enmendando desde luego un aspecto que afecta negativamente un procedimiento en desarrollo, el que, de no efectuarse esta corrección, se verá cuestionado en su legalidad posteriormente.

Decimo séptimo: 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.

Decimo octavo: Que, por lo anteriormente expuesto, debe otorgarse a los recurrentes la cautela requerida, en razón que, para la aprobación del proyecto "Prospección Minera Proyecto Terrazas", es necesario se contemple un procedimiento de participación ciudadana, que deberá ajustarse, además, a los parámetros contemplados en la Ley N° 19.300.



Decimo noveno: 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.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y



en el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de doce de diciembre de dos mil dieciocho, y en su lugar se declara que **se acoge** el recurso de protección interpuesto por doña Marlina Maribel Orellana Silva y don Daniel Adrián Soto Contreras; en consecuencia, se deja sin efecto la Resolución Exenta N° 1.006 de 22 de agosto de 2018, del Servicio de Evaluación Ambiental por la cual se rechazó el recurso jerárquico deducido, y se ordena la apertura de un procedimiento de Participación Ciudadana respecto de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto "Prospección Minera Proyecto Terrazas" de la sociedad RedHill Chile S.A., retrotrayéndose el proceso de Declaración de Impacto Ambiental al momento previo a su calificación, debiendo someterse el proyecto, previamente, al procedimiento de participación ciudadana previsto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Rol N° 197-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Ricardo Blanco H., Sr. Arturo Prado P. y Sra. Ángela Vivanco M. Santiago, 15 de mayo de 2019.





En Santiago, a quince de mayo de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

