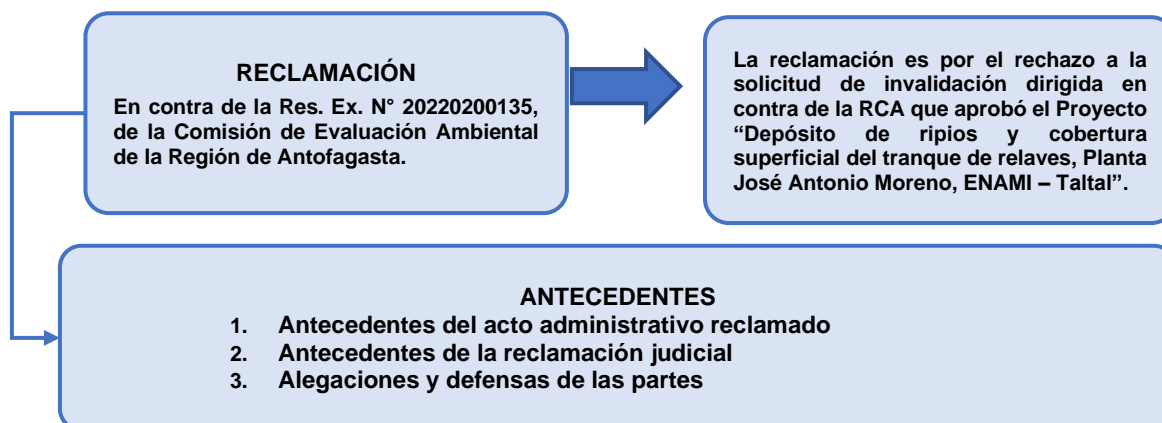


Antofagasta, veintiséis de noviembre de dos mil veintidós

VISTOS:

- 1) Con fecha 15 de marzo de 2022, comparece el abogado Sr. Ronald Sanhueza Castillo, en representación convencional de la **Agrupación Nelson Manríquez Todos Juntos por Taltal** (en adelante indistintamente “la reclamante”, “la Agrupación”), todos domiciliados para estos efectos en pasaje Amancay N° 773, población Los Jardines del Cerro, comuna de Taltal, Región de Antofagasta, quien interpuso reclamación judicial de conformidad a lo previsto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea Los Tribunales Ambientales, en adelante la “Ley”, en contra del **Servicio de Evaluación Ambiental** (en adelante “SEA”), por la dictación de la Resolución Exenta N° 20220200135 de 31 de enero de 2022 (en adelante “Res. Ex. N° 20220200135/2022”, “Res. Ex. N° 20220200135” o “resolución recurrida”), en virtud de la cual se rechazó la solicitud de invalidación interpuesta por la reclamante en contra de la Resolución Exenta N° 0303/2021 de 9 de agosto de 2021 (en adelante e indistintamente, “RCA 0303/2021” o “RCA”) que calificó como ambientalmente favorable el Proyecto “Depósito de ripios y cobertura superficial del tranque de relaves, Planta José Antonio Moreno, ENAMI - Taltal” (en adelante “el Proyecto”), de la titular Empresa Nacional de Minería (en adelante “el Titular”, o “ENAMI”).
- 2) La Agrupación solicitó a este Tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 20220200135/2022 y, en definitiva, que se anule la RCA 0303/2021; ordenando se dispusiere una nueva evaluación ambiental del Proyecto.
- 3) Con fecha 9 de febrero de 2022, la abogada Sra. Camila Palacios Ryan, en representación del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley, procedió a informar los motivos y fundamentos de la referida resolución recurrida, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

ESTRUCTURA EXPOSITIVA DE LA SENTENCIA



I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

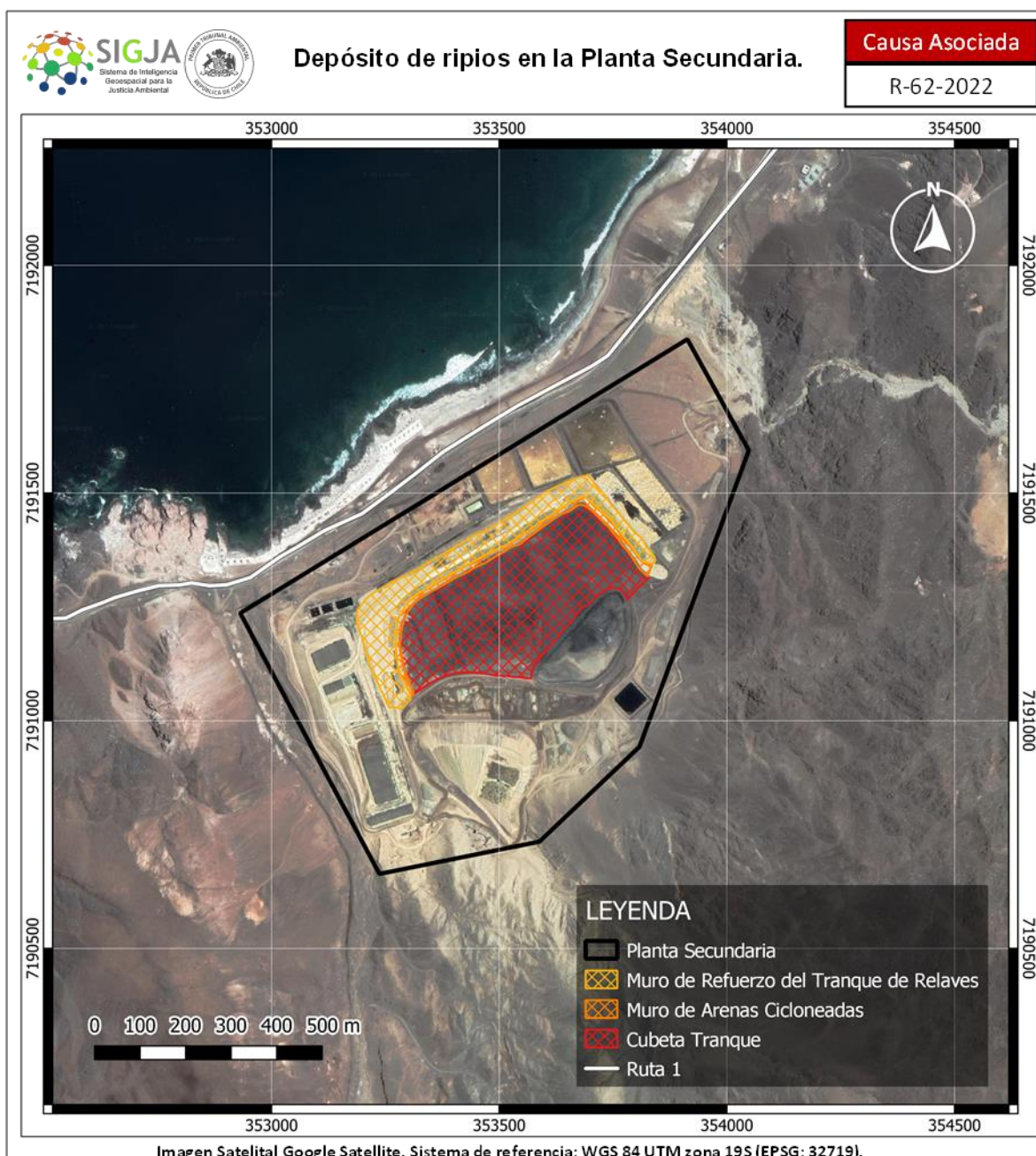


Figura 1. Mapa de depósito de relaves emplazado en la Planta Secundaria de ENAMI.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos del expediente judicial causa Rol R-62-2022.

- 4) Consta en el expediente administrativo acompañado en autos, que el Proyecto “Depósito de rípios y cobertura superficial del tranque de relaves, Planta José Antonio Moreno, ENAMI - Taltal”, cuyo titular es ENAMI, ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “SEIA”), mediante una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante “DIA”), de 3 de febrero de 2021.
- 5) El Proyecto, tiene por objeto la implementación de un depósito de rípios de lixiviación sobre la cubeta del tranque de relaves de la Planta José Antonio Moreno, el que, a su vez, protegerá la cubeta del tranque de la erosión eólica e hídrica y permitiría dar continuidad operacional a la faena minera.
- 6) La Planta José Antonio Moreno, de la ENAMI, procesa mineral de cobre, a partir de un proceso de lixiviación. La lixiviación es una etapa hidrometalúrgica que consiste

en la disolución de compuestos de cobre, mediante la utilización de soluciones ácidas. A partir de este proceso, se puede obtener concentrado de cobre, o bien, cátodos de cobre mediante el proceso de electro obtención.

- 7) Producto del proceso de lixiviación, se genera el material denominado ripios de lixiviación, los que generalmente son dispuestos en un relave. Estos ripios contienen diversos minerales que no fueron extraídos en el proceso de lixiviación, junto con elementos ácidos utilizados en dicho proceso. En este contexto, los ripios de lixiviación deben ser dispuestos en lugares con la infraestructura necesaria para evitar así, el contacto directo de estos ripios con el suelo y consecuentemente con aguas subterráneas que están libres de elementos ácidos y su potencial contaminación.
- 8) En este sentido, la idoneidad de la infraestructura para la disposición de los ripios de lixiviación resulta fundamental a la hora de evitar filtraciones en los suelos y las aguas subterráneas. Así, los ripios previamente a su disposición final, deberán ser lavados, y la infraestructura debe disponer de una protección mediante una geomembrana para su estabilidad química, un sistema para su estabilidad física, un sistema de evacuación de agua de contacto o lixiviados a través de un sistema de drenaje y, un canal de evacuación de aguas contactadas de las zonas adyacentes.
- 9) El referido Proyecto se ubica en la ciudad de Taltal, a 309 Km de la ciudad de Antofagasta, en la región de Antofagasta.
- 10) Según lo informado por el SEA, la importancia del Proyecto radica en la extensión de la vida útil de otro desarrollo que actualmente ENAMI se encuentra ejecutando, el cual se denomina Proyecto "Optimización de Disposición de Ripios de Lixiviación, Planta Taltal" (en adelante "Proyecto Original"), aprobado mediante RCA N° 150/2011, y, el que, a su finalización de acuerdo a su RCA, no había completado su diseño geométrico total, según una capacidad total estimada aprobada de 546.953 toneladas.
- 11) De acuerdo a lo indicado, para terminar el Proyecto Original, y llegar a las cotas finales estipuladas en su geometría, resulta necesario para el titular continuar depositando ripios lavados hasta completar el diseño aprobado. Este hecho originó la presentación de una DIA, para extender la vida útil del Proyecto Original, de tal manera de poder terminar un muro de refuerzo del tranque de relaves.
- 12) Con fecha 8 de marzo de 2021, la reclamante de autos, y otras dos asociaciones presentaron ante el SEA de la Región de Antofagasta, solicitudes para la apertura de un proceso de Participación Ciudadana (en adelante "PAC"), las que fueron rechazadas mediante la Resolución Exenta N° 146, de 28 de abril de 2021 (en adelante "Res. Ex. N° 146/2021"), debido a que:

"[...] El RSEIA señala que se considera que generan carga ambiental, los proyectos o actividades cuyas tipologías correspondan a las letras a.1), b), c), d), e), f), j) y o) del artículo 3 del RSEIA, así como también, conforme indica la parte final del inciso 7° del artículo 94 del RSEIA – "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".

En este sentido, debido a que el proyecto ingresa por una tipología distinta a las señaladas, es preciso determinar si se trata de un proyecto cuyo objetivo

directo consiste en satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, configurándose en él los requisitos copulativos asociados, esto es, beneficios sociales y externalidades negativas en las localidades próximas.

Al respecto, cabe considerar que el concepto beneficio social no guarda relación con efectos indirectos o derivados que puede provocar un proyecto (como la generación de empleo), ya que de ser ese el caso, todo proyecto sometido al SEIA generaría un beneficio social. En tal sentido, el concepto beneficio social necesariamente debe guardar relación con los objetivos directos del proyecto, los cuales, para su configuración, deben consistir en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, como ocurre en proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros.

En este escenario, cabe tener presente que, el proyecto en análisis corresponde a la implementación de un depósito de rípios de lixiviación sobre la cubeta del tranque de relaves de la Planta José Antonio Moreno, el cual, a su vez, protegerá la cubeta del tranque de la erosión eólica e hídrica y permitirá dar continuidad operacional a la faena minera. Conforme a ello, no se advierte en qué medida el proyecto pueda generar de manera directa a la comunidad beneficios sociales, ya que, este no tiene por objeto satisfacer necesidades básicas.

- 13) De esta manera, sin perjuicio de que se presentaron solicitudes de apertura de un proceso de participación ciudadana dentro del plazo establecido por la normativa, debido a que no se cumplen los requisitos copulativos para su apertura, en específico, los beneficios sociales, no es posible acceder a lo solicitado. Lo anterior, ya que el proyecto no tiene por objeto satisfacer de manera directa las necesidades básicas de las comunidades cercanas.”
- 14) Luego, la reclamante de autos interpuso recurso de reposición y en subsidio jerárquico en contra de la Res. Ex. N° 146/2021; recursos que fueron rechazados mediante la Resolución Exenta N° 202102101239 de 14 de junio de 2021 del SEA de Antofagasta y la Resolución Exenta N° 202199101414 de 20 de julio de 2021 de la Dirección Ejecutiva del SEA, respectivamente, en los mismos términos que la resolución anterior, es decir, por no generarse cargas ambientales para las comunidades.
- 15) Posteriormente, el 27 de septiembre de 2021, la reclamante interpuso solicitud de invalidación de conformidad al artículo 53 de la Ley N° 19.880, en contra de la RCA 0303/2021, la que fue rechazada por la COEVA el 31 de enero de 2022 mediante la dictación de la Res. Ex. N° 20220200135/2022, en términos similares, es decir, en atención a que no se advirtió en qué medida el proyecto podía generar de manera directa a la comunidad beneficios sociales y, por lo mismo, generarse cargas ambientales.
- 16) La referida resolución fue notificada a los solicitantes (reclamantes de autos) con fecha 1 de febrero de 2022, mediante correo electrónico, deduciéndose reclamación judicial ante esta magistratura con fecha 15 de marzo de 2022.

II. Antecedentes de la reclamación judicial

- 17) Constan del proceso de reclamación judicial tramitado ante este Tribunal, los siguientes antecedentes:
- A fs. 1 y a fs. 11 consta la reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Res. Ex. N° 20220200135/2022 dictada por la COEVA. Las reclamantes solicitaron a este Tribunal dejar sin efecto la resolución recurrida y, en definitiva, que se anule la RCA 0303/2021; ordenando una nueva evaluación ambiental del Proyecto.
 - A fs. 29 el Tribunal admitió a trámite la referida reclamación y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley.
 - A fs. 31 la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de 31 de marzo de 2022 en los términos solicitados.
 - A fs. 44 la reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
 - A fs. 66 el Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
 - A fs. 67 el Sr. Relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
 - A fs. 68 se trajeron los autos en relación y se fijó la vista de la causa para el día jueves 19 de mayo, a las 10:00 horas, por videoconferencia.
 - A fs. 73 consta que este Tribunal se constituyó el 19 de mayo de 2022, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 N°2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, Sr. Ronald Sanhueza Castillo, y por la parte reclamada, la Sra. Elizabeth Salas Briceño.
 - A fs. 75 consta certificado de acuerdo.
 - A fs. 76 el Tribunal designó como redactora de la sentencia a la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres.

III. Alegaciones y defensas de las partes

- 18) En el proceso de reclamación judicial, las alegaciones y defensas de las partes son, en síntesis, las siguientes:

1. Argumentos de la reclamante

- 19) La reclamante, acciona ante este Tribunal, solicitando se acoja la reclamación deducida por los siguientes argumentos:
- a.- Como antecedente de contexto, indica que el área de ejecución del Proyecto se encuentra ubicada a menos de 280 metros de la Playa Muelle de Piedra, principal atractivo turístico y balneario de la ciudad de Taltal, a menos de 1500 metros del área urbana de la ciudad, y a menos de 2000 metros de diversos centros educacionales donde asisten niños de diversas edades, lo que genera la preocupación de la comunidad en cuanto a los efectos adversos significativos que la actividad provocará.
 - b.- Agrega a su vez, que la reclamación es procedente en cuanto la Agrupación tiene calidad de interesada, en cuanto esta se encuentra domiciliada en la comuna de Taltal.

- c.- La Agrupación sostiene que se verificaron ilegalidades en el proceso de evaluación ambiental del Proyecto, en atención a lo siguiente:
 - c.1.- Se habría vulnerado el principio de participación de la Declaración de Río, recogido en la Ley N°19.300, infringiéndose el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana.
 - c.2.- En atención a lo indicado, el Proyecto generaría cargas ambientales al tenor del artículo 94 del RSEIA ya que produciría beneficios sociales en atención a la finalidad del mismo.
 - c.3.- El Proyecto provocaría un beneficio social, ya que como pertenece a una empresa de propiedad estatal, este tendría como única finalidad la de beneficiar finalmente a sus propietarios, que son los habitantes de Chile. Además, su finalidad es precisamente el beneficio del mineral previamente extraído y comprado a pequeños y medianos mineros, para su venta en el mercado internacional en forma de cátodos de cobre.
- d.- En ese sentido, la Agrupación argumenta que, en atención al beneficio del Proyecto y la carga ambiental relacionada, se calificaría tal circunstancia como suficiente al tenor del art. 30 bis de la LBGMA, por lo que debió haberse dado lugar al proceso de participación ciudadana.
- e.- Por estas consideraciones, la reclamante pide a este Tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 20220200135/2022, a su vez anular la RCA 0303/2021, y, ordenar se disponga una evaluación ambiental del Proyecto.

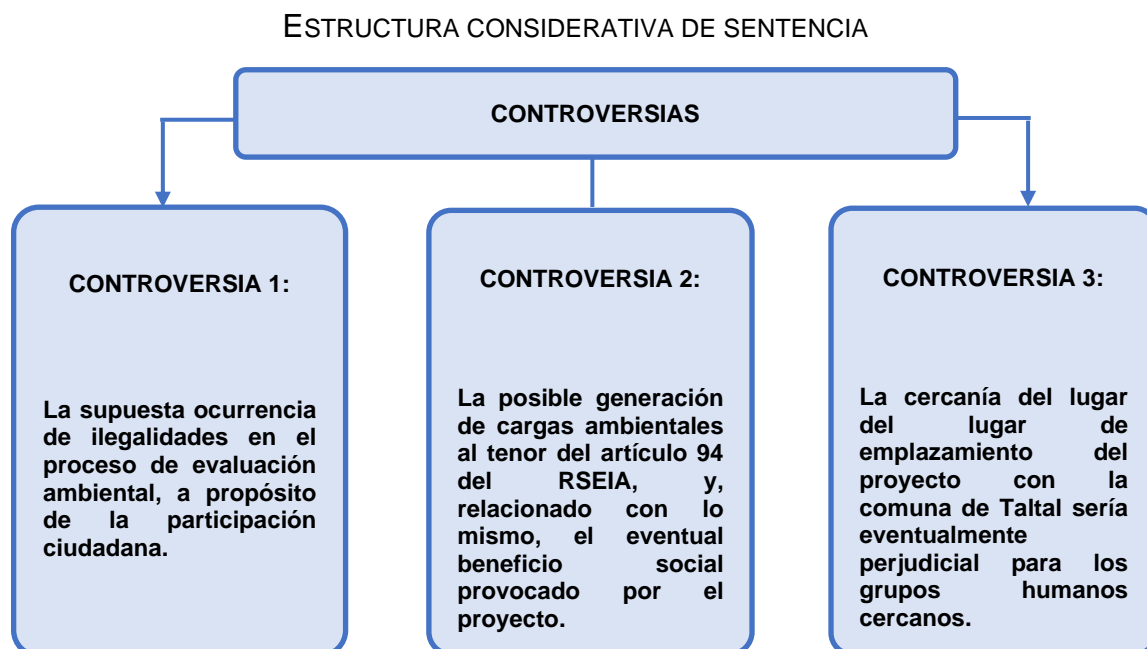
2. Argumentos de la reclamada

- 20) La reclamada, SEA, concurre evacuando su informe formulando las siguientes alegaciones respecto de la reclamación deducida:
 - a.- Primero, refiriéndose a la PAC, señala que esta ha sido especialmente desarrollada a propósito de los llamados "derechos de acceso", los cuales, se han venido expandiendo, como lo son, el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y acceso a la justicia.
 - b.- Continúa refiriéndose el SEA, que lo anterior significó el establecimiento de mecanismos de participación que se focalizan en instrumentos de gestión, pudiendo el SEA decretar la realización de un procedimiento de PAC en el caso de las DIA cuando éstas produzcan "cargas ambientales".
 - c.- Agrega la reclamada, que la aplicación de la PAC, en la evaluación ambiental de los proyectos, implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: **(i)** que el proyecto genere cargas ambientales al tenor del inciso 7° del art. 94 del RSEIA relacionados con el artículo 3 del RSEIA, como serían obras hidráulicas, riego y consumo humano; proyectos de distribución eléctrica y de generación de energía; proyectos relacionados a transporte y conectividad; proyectos destinados al transporte de insumos, sustancias y residuos; y proyectos destinados al saneamiento ambiental; también **(ii)** que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas; y, por último, **(iii)** que la solicitud se presente dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a DIA de que se trate.
 - d.- Luego, la reclamada se refiere a que, respecto a las cargas ambientales, de la sola lectura del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, es posible extraer las siguientes conclusiones:

- d.1.- La participación ciudadana en la evaluación de las DIA no opera en forma automática, ya que esta es una facultad discrecional de la autoridad ambiental.
- d.2.- Los interesados deben cumplir con ciertos requisitos para iniciar un proceso de participación ciudadana, los que van desde cumplir con un número de personas, un plazo determinado y la acreditación de una circunstancia.
- d.3.- Dicha circunstancia corresponde a la ocurrencia de que el proyecto o actividad genere cargas ambientales, las cuales no han sido definidas en la ley.
- d.4.- Se caracteriza a las cargas ambientales por contener copulativamente "beneficios sociales" y "externalidades ambientales negativas", ambos conceptos cuya definición no se indica en la ley.
- e.- Recalca el SEA que la apertura de un proceso de PAC es una potestad discrecional al tenor del artículo 30 bis inciso 1º de la Ley Nº 19.300, en cuanto se utiliza la palabra "podrán" al referirse a la apertura.
- f.- En ese sentido, añade la reclamada que tal potestad discrecional tiene elementos reglados, en tanto se presenten copulativamente todos los requisitos exigidos, y en la medida que los proyectos o actividades generen cargas ambientales para las comunidades próximas. En consecuencia, la Res. Ex. impugnada, ha sido dictada en consideración a todo lo anteriormente expuesto, sin haber infracción de ley.
- g.- Concluye el SEA pidiendo a este Tribunal rechazar en todas sus partes la reclamación de autos, declarando que la resolución reclamada es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas.

CONSIDERANDO:

Primero. Conforme a las alegaciones y defensas expuestas por las partes, para un mejor entendimiento de estas y de las controversias a resolver por el Tribunal, se agrega la siguiente figura ilustrativa, la que da cuenta de la estructura considerativa de la sentencia:



Segundo. En atención a lo anterior, de acuerdo a los argumentos expuestos por la parte reclamante, y las alegaciones y defensas de la parte reclamada, se han determinado como hechos controvertidos de la causa los siguientes:

1. La supuesta ocurrencia de ilegalidades en el proceso de evaluación ambiental, a propósito de la participación ciudadana.
2. La posible generación de cargas ambientales al tenor del artículo 94 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y, relacionado con lo mismo, el eventual beneficio social provocado por el proyecto.
3. La cercanía del lugar de emplazamiento del proyecto con la comuna de Taltal sería eventualmente perjudicial para los grupos humanos cercanos.

1. LA SUPUESTA OCURRENCIA DE ILEGALIDADES EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, A PROPÓSITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tercero. El reclamante sostiene que se verificaron ilegalidades en el proceso de evaluación ambiental del Proyecto, en atención a la vulneración del principio de participación de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la que fue suscrita por Chile, y recogida en la normativa nacional.

Cuarto. Continúa señalando, que dentro de los principios fundamentales de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante “LBGMA”), el principio de participación se encuentra en armonía con el artículo 4° de la citada ley, en cuanto se dispone el deber del Estado a facilitar un proceso PAC.

Quinto. Al respecto, el SEA en su informe evacuado indica que la participación ciudadana ha sido especialmente desarrollada a propósito de los llamados derechos de acceso, los cuales se han venido expandiendo, como serían el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y el de acceso a la justicia.

Sexto. Continúa el SEA razonando que, por su importancia, la declaración de Río constituye el hito original en la materia, debiendo tenerse en cuenta que la Participación Ciudadana en el marco del SEIA ha sido inspirada en el Principio 10 de la ya referida Declaración.

Séptimo. En lo particular, el SEA explica, que la aplicación del principio resultó en el establecimiento de mecanismos de participación que se focalizan en instrumentos de gestión, pudiendo el SEA decretar la realización de un procedimiento de participación en el caso de las DIA cuando éstas produzcan cargas ambientales.

Octavo. En cuanto a la PAC, el SEA se refiere, que en el contexto del SEIA, el legislador ambiental ha concretizado tales derechos a nivel legal en diversas normas: 1) el art. 4° de Ley N° 19.300; 2) el art. 26 de la misma ley, en cuanto a establecer los mecanismos por parte de las COEVA o el Director Ejecutivo del SEA; y 3) la Ley N° 20.417 que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, en cuanto se introdujeron a su contenido reformas en materia de PAC, entre otras.

Noveno. Continúa argumentando el SEA, que se incorporó la participación ciudadana en la evaluación ambiental de proyectos que ingresan mediante DIA al SEIA, a través una fórmula de cargas ambientales, conforme al art. 30 bis inciso 1° de la LBGMA.

Décimo. Luego, para el SEA, la apertura de un proceso PAC tiene lugar cuando se dan ciertas y determinadas condiciones en los términos establecidos por el art. 30 bis de la Ley N° 19.300, en relación con el art. 94 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante indistintamente “DS 40” o “RSEIA”), y en consideración al inciso 7° del mismo artículo, según se cita a continuación:

“[...] 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”.

Undécimo. En consecuencia, según indica el SEA, para que proceda un proceso de PAC en una DIA, deben concurrir los siguientes requisitos: **(i)** que el proyecto genere cargas ambientales; **(ii)** que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas; y **(iii)** que la solicitud se presente dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate.

Duodécimo. Agrega, que los requisitos (i) y (iii) son factibles de verificar materialmente y de forma indubitada, junto con definir las cargas ambientales por parte del proyecto, en cuanto el art. 30 bis de la LBGMA indica que “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 (...)”.

Decimotercero. Concluye sobre el punto, señalando que la regla contenida en el artículo 30 bis de la LBGMA, que autoriza el proceso de PAC respecto de los proyectos ingresados vía DIA corresponde a una regla de excepción, ya que, señala explícitamente que procederá solamente respecto de aquellos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, debiendo cumplirse ambos requisitos en forma copulativa: que generen beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas.

Decimocuarto. Sobre este punto, en opinión de este Tribunal, no existiría una vulneración al principio de participación ciudadana, toda vez, que examinados los antecedentes, es posible concluir que el SEA, consideró cada uno de ellos, a saber: la legitimación activa, el plazo y las cargas ambientales, concluyendo acertadamente que no existirían estas últimas, tal como se indicará más adelante con ocasión de la siguiente controversia, con lo cual no se dan copulativamente los requisitos contemplados en el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300

Decimoquinto. A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta que la participación ciudadana en la evaluación de la declaración de impacto ambiental, no opera en

forma automática -como ocurre en el caso de los EIA- este Tribunal rechazará la alegación planteada por el reclamante.

2. LA POSIBLE GENERACIÓN DE CARGAS AMBIENTALES AL TENOR DEL ARTÍCULO 94 DEL RSEIA, Y, RELACIONADO CON LO MISMO, EL EVENTUAL BENEFICIO SOCIAL PROVOCADO POR EL PROYECTO

Decimosexto. Sobre este punto, la reclamante indica que en atención a lo señalado, el Proyecto generaría cargas ambientales al tenor del artículo 94 del RSEIA ya que produciría beneficios sociales en atención a la finalidad del mismo.

Decimoséptimo. Como ya se ha señalado precedentemente, la Agrupación argumenta que se trata de un proyecto que además de las externalidades negativas, también provocaría un beneficio social, pues a lo menos se puede mencionar como tal, el hecho de ser su titular una empresa de propiedad estatal y que, por tanto, tiene como única finalidad la de beneficiar finalmente a los habitantes de Chile en cuanto propietarios de la misma. Sumado a lo anterior, indica que la finalidad del Proyecto es el beneficio del mineral previamente extraído y comprado a pequeños y medianos mineros, para su venta en el mercado internacional en forma de cátodos de cobre.

Decimooctavo. La reclamante agrega, que dado que el concepto de beneficios sociales no se ha definido en la legislación nacional, debe recurrirse, a las disposiciones que regulan la interpretación jurídica en el Código Civil y la historia fidedigna de la ley, remitiéndose a la definición de la Real Academia de la Lengua Española, la que entre los significados asociados define "beneficio como el "bien que se hace o se recibe", "utilidad o provecho", "acción de beneficiar", citando como ejemplo -precisamente- extraer sustancias de una mina. Por otra parte, como "social", la misma RAE dispone que se debe entender aquello "perteneiente o relativo a la sociedad".

Decimonoveno. Sobre este punto, la reclamante destaca tres fallos de la Excma. Corte Suprema en que esta habría considerado un concepto más amplio de cargas ambientales, a saber, en causas Rol 55.203-2016, Rol 197-2019 y Rol 104.488-2020; entendiendo que en cuanto el Proyecto discutido en autos versa sobre la forma de extracción de un mineral, deviene en una actividad sometida al SEIA que generará, en mayor o menor medida un beneficio o utilidad social, considerando que esto es suficiente para cumplir con la exigencia del artículo 30 bis de la LBGMA, por lo que debió darse lugar al proceso de participación ciudadana.

Vigésimo. Agrega a su argumentación la reclamante que, según un análisis de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.417, de 2010, resulta de importancia destacar lo expuesto por la Ministra del Medio Ambiente de ese entonces, respecto de una indicación del Ejecutivo que incorporó como exigencia de los procesos de participación ciudadana que el proyecto genere cargas ambientales en las comunidades próximas. En atención a tal indicación, se 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".

Vigésimo primero. El SEA respecto a este punto, primero aborda la perspectiva de la historia fidedigna de la Ley N° 20.417, indicando que de su análisis se advierte que en un principio durante la discusión legislativa de la referida ley, el proceso de PAC aplicaba para todas las DIA sin hacer una distinción entre aquellas que generaban o no cargas ambientales y que finalmente ésta se restringió.

Vigésimo segundo. Continúa el SEA argumentando, que en las indicaciones hechas ante el órgano legislativo, se propuso que el proceso de PAC en DIA sólo procediera en caso de que los proyectos generasen cargas ambientales para las comunidades próximas; indicación que fue aprobada y quedó en el texto final de la Ley N° 20.417. Por lo anterior, el SEA entiende que que la voluntad del legislador fue que el proceso de PAC aplique en las DIA en que existe carga ambiental.

Vigésimo tercero. En cuanto al concepto de carga ambiental, el SEA indica que de la lectura del artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, es posible extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La participación ciudadana en la evaluación de las DIA no opera en forma automática, como es en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- 2) Lo anterior se debe a que, primero, constituye una potestad discrecional, aunque escueta, de la autoridad ambiental, toda vez que se ocupa la voz "podrá", que no es indicativa de un imperativo.
- 3) Asimismo, se establecen una serie de requisitos para los interesados en iniciar este tipo de procedimientos, los que van desde un número de personas, un plazo determinado y la acreditación de una circunstancia.
- 4) Dicha circunstancia corresponde a la ocurrencia de que el proyecto o actividad genere cargas ambientales, las cuales no han sido definidas en la ley.
- 5) Se caracteriza a las cargas ambientales por contener copulativamente beneficios sociales y externalidades ambientales negativas, ambos conceptos cuya definición tampoco se ofrecen (sic) en la ley.

Vigésimo cuarto. Señala el SEA, que si bien, la Ley N° 20.417 introdujo importantes modificaciones a la Ley N° 19.300 ampliando la participación ciudadana, la doctrina ha señalado con claridad que la fórmula elegida por el legislador para consagrar este derecho es al menos extraña. En este sentido, resulta evidente que la discusión jurídica ronda en torno a: (i) el contenido de la potestad discrecional de la administración y (ii) respecto al alcance del concepto de carga ambiental y, más específicamente, sobre lo que ha de entenderse como beneficio social.

Vigésimo quinto. Agrega el SEA, que respecto al concepto de carga ambiental en la jurisprudencia, actualmente nuestros tribunales superiores de justicia se han pronunciado sobre esta materia en 21 causas judiciales. Del total de estas, en 13 causas la decisión ha sido favorable al SEA ante las Cortes de Apelaciones, siendo éstas confirmadas en siete causas por parte de la Excmá. Corte Suprema. Por el contrario, existen siete fallos desfavorables al SEA por parte de la Excmá. Corte Suprema, en que se revoca la decisión de las Cortes de Apelaciones, y se ordena

la apertura de procesos PAC, evidenciándose que la jurisprudencia no ha sido consistente en esta materia.

Vigésimo sexto. En este contexto, es dable recalcar que el Proyecto en análisis corresponde a la implementación de un depósito de rípios de lixiviación, sobre la cubeta del tranque de relaves de la planta José Antonio Moreno, el cual a su vez, protegerá la cubeta del tranque de la erosión eólica e hídrica, y permitirá dar continuidad operacional a la faena minera. Conforme a ello, no se advierte en que medida el Proyecto pueda generar a la comunidad de manera directa beneficios sociales, ya que este no tiene por objeto satisfacer necesidades básicas.

Vigésimo séptimo. Que, a mayor abundamiento, es necesario hacer presente que el artículo 94 del RSEIA 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 dicho cuerpo legal, o que contengan partes, obras o acciones a las que apliquen dichas tipologías.

De la revisión de dichos literales, no se se advierte que el Proyecto objeto de la reclamación de autos, pueda comprenderse dentro la tipología, según demuestra el siguiente cuadro:

Artículo 3°, literal	PROYECTO O ACTIVIDAD
a.1	Construcción de presas
b.	Líneas de transmisión eléctrica
c.	Centrales generadoras de energía
d.	Reactores y establecimientos nucleares
e.	Establecimientos y caminos relacionados con transporte aéreo y terrestre en general
f.	Puertos y actividades relacionadas
j.	Proyectos de desarrollo minero en general
o.	Proyectos de saneamiento ambiental

Vigésimo octavo. Por tanto, en razón de lo expuesto en los considerados anteriores, estos sentenciadores rechazarán también la alegación interpuesta por el actor, en los términos que se señalan en la parte dispositiva del fallo.

3. LA CERCANÍA DEL LUGAR DE EMPLAZAMIENTO DEL PROYECTO CON LA COMUNA DE TALTAL SERÍA EVENTUALMENTE PERJUDICIAL PARA LOS GRUPOS HUMANOS CERCANOS

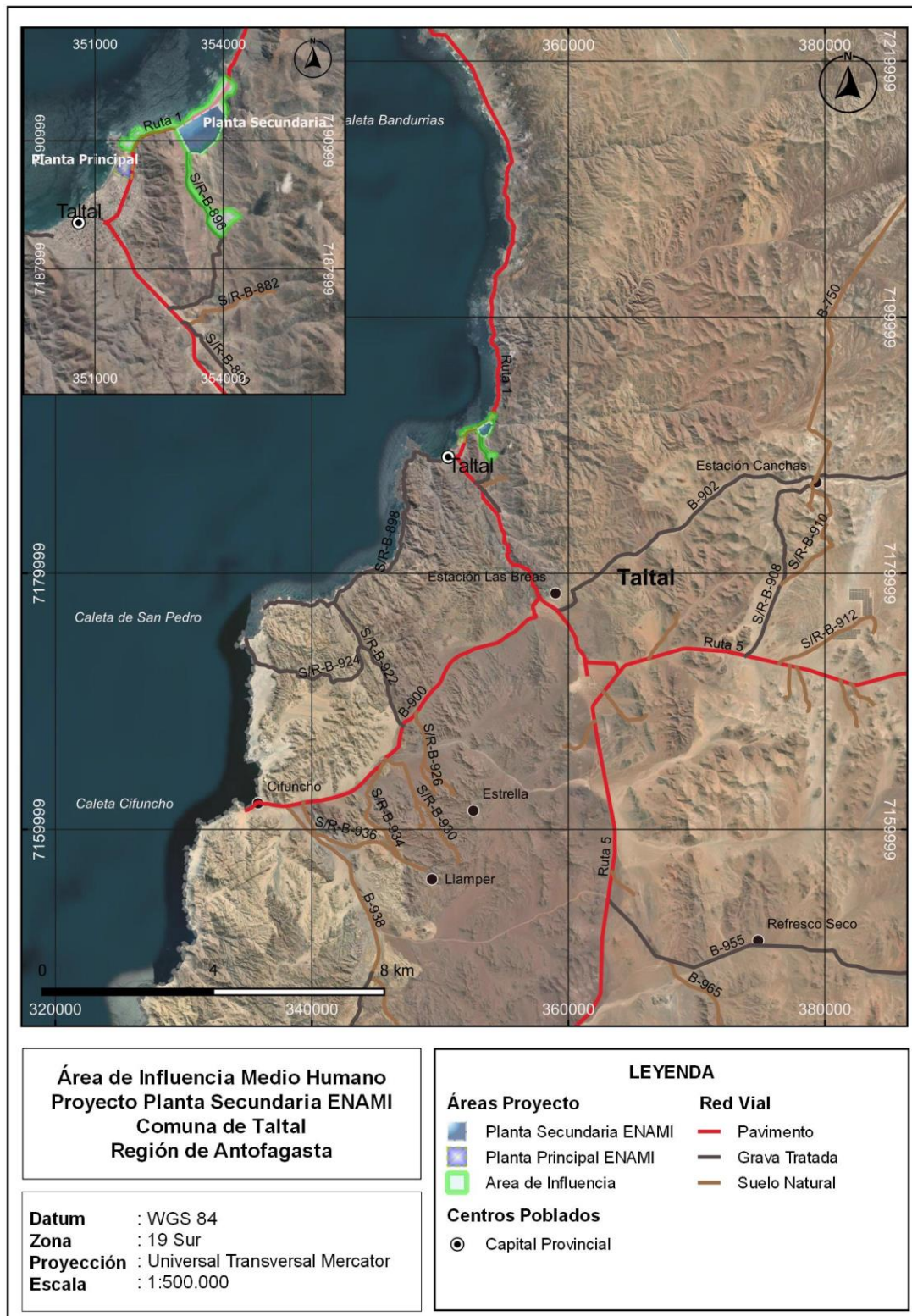


Figura 2. Mapa de área de influencia del medio humano del proyecto.

Fuente: Elaboración propia en base a información del expediente judicial causa Rol R-62-2022

Vigésimo noveno. Sobre el particular, alega el reclamante que el área de ejecución del Proyecto se encuentra ubicada a menos de 280 metros de la Playa Muelle de Piedra, principal atractivo turístico y balneario de la ciudad de Taltal, y a menos de 1.500 metros del área urbana de la ciudad, y a menos de 2.000 metros de diversos centros educacionales donde asisten niños de diversas edades, lo que permite tener como fundada la preocupación de esta comunidad en cuanto a los efectos adversos

significativos que la actividad provocaría sobre la ya preocupante situación ambiental de la comuna y sus habitantes, especialmente los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

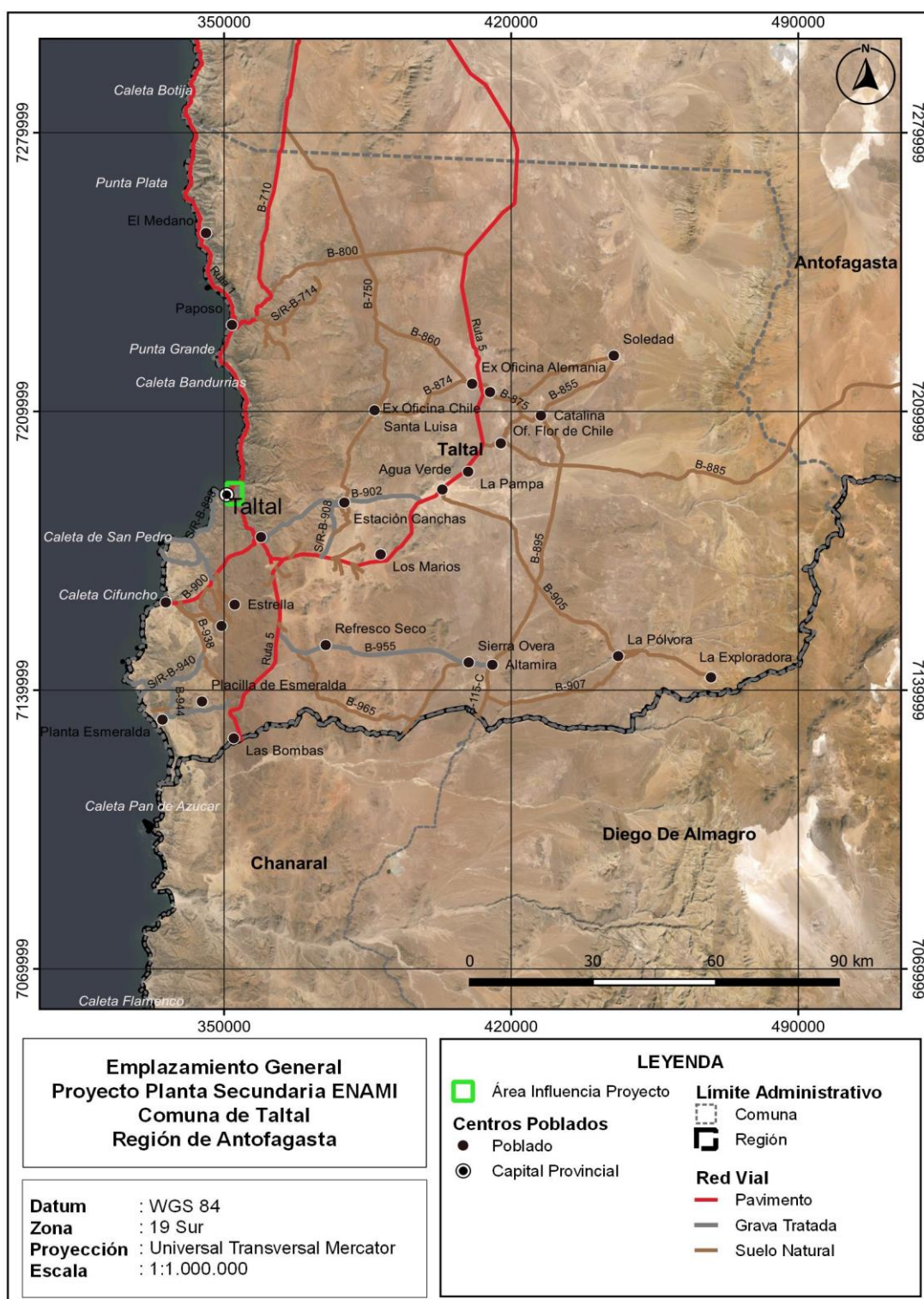


Figura 3. Mapa de contexto urbano donde se desarrolla el Proyecto.

Fuente: Elaboración propia en base a información del expediente judicial causa Rol R-62-2022

Trigésimo. Señala que el documento "Diagnóstico regional de suelos abandonados con potencial presencia de contaminantes" del Centro Nacional del Medio Ambiente (CENMA, 2014) -no acompañado en autos- indica que en la comuna de Taltal se identifican 200 suelos con potencial presencia de contaminantes activos y 20 pasivos, los que representan el 33,9% de los existentes de la Región de Antofagasta. Añade, que en el Plan de Desarrollo Comunal de Taltal años 2019-2020, se identificaron 20 sitios mineros abandonados, teniendo estos potencial

presencia de contaminantes; uno está catalogado como depósito y almacenamiento de mercancías peligrosas, mientras que los 19 restantes corresponden a sitios vinculados a la actividad minera. El mismo documento citado da cuenta de que siete de dichos pasivos ambientales se encuentran dentro del área urbana de Taltal.

Trigésimo primero. Por su parte el SEA niega que la cercanía del lugar de emplazamiento del Proyecto sea perjudicial para los habitantes de la comuna, pero no se refiere a cómo llega a esta conclusión y en definitiva cómo se descartaron los eventuales impactos a los grupos humanos que habitan cerca de este.

Trigésimo segundo. Entendiendo que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que reportan un beneficio social, que como se menciona en el punto anterior no se observa para el presente caso, pero que, al mismo tiempo ocasionen una externalidad negativa a los habitantes de la localidad en donde se realiza, o que se encuentran dentro de su área de influencia, este Tribunal estima pertinente referirse a qué elementos fácticos pueden dar cuenta de la comentada externalidad negativa desde el punto de vista ambiental y sus efectos en las comunidades próximas al Proyecto.

Trigésimo tercero. Es en este sentido, que estos sentenciadores traen a colación las actuaciones de los Órganos del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), que participaron en el proceso de evaluación ambiental del Proyecto y que, a juicio de este Tribunal, tienen una relevancia especial, dada la naturaleza de lo controvertido. Esto, como una manera de constatar técnicamente la presencia de externalidades ambientales negativas. En particular, para este Tribunal resultaron sustanciales los pronunciamientos emitidos por la Dirección Regional de Vialidad, la SEREMI de Medio Ambiente, la SEREMI de Salud y la Dirección General de Aguas de la Región de Antofagasta.

Trigésimo cuarto. La Dirección Regional de Vialidad se pronuncia conforme en la Adenda 1 mediante Ord. N° 698 de fecha 03 de mayo de 2021, en atención a que el Titular del Proyecto solicitará cuando corresponda las autorizaciones respectivas de la faja fiscal de los caminos públicos bajo su tuición y los diseños cumplirán con lo estipulado en los manuales de carreteras.

Trigésimo quinto. La SEREMI del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta, a través del Ord. N° 092 de fecha 02 de marzo 2021, entre otras materias, observa respecto de la necesidad de contar con un análisis del suelo en sectores cercanos al área de influencia del Proyecto, en su etapa de operación y cierre. Al respecto, el Titular se obliga a ejecutar dicha medida y sus alcances mediante compromiso voluntario según se desprende de lo establecido en el numeral 10.1.6 del Informe Consolidado de Evaluación (ICE) y en el considerando 10° (Tabla 10.1.6) de la RCA N° 303/2021 de la COEVA Región de Antofagasta que calificó favorablemente el proyecto.

En este orden de ideas, se repara en el hecho de complementar los antecedentes del Proyecto en lo relativo a la caracterización físico y química del suelo, en incrementar las medidas de control de emisiones producto del tránsito de camiones por caminos no pavimentados (principalmente en el sector de emplazamiento de la Planta Secundaria) y en orden a complementar las medidas del plan de prevención de contingencias y medidas de emergencias para las componentes suelo, en el sector costero contiguo al Proyecto. Lo observado por la autoridad sectorial quedó debidamente plasmado en la Tabla 8.1.4. y considerando 11° de la RCA N°

303/2021 de la COEVA Región de Antofagasta que calificó favorablemente el proyecto.

Trigésimo sexto. La SEREMI de Salud de la Región de Antofagasta, mediante Ord. N° 276 de 04 marzo 2021, formuló un conjunto de observaciones cuyas principales consideraciones se centraron en precisar medidas tendientes a la implementación de un sistema de abatimiento que reduzca o minimice de forma importante la presencia de material particulado, en específico MP10. Para estos efectos, se contempla la humectación de caminos con agua de mar, todos los días, 5 veces al día, medida que tendría un 80% de eficiencia, comprometiendo un monitoreo anual, que de no cumplirse la condición de eficiencia, se deberá modificar la frecuencia y/o incorporar algún sistema supresor de polvo.

Trigésimo séptimo. El Titular a través de la presentación efectuada en la Adenda se hace cargo de lo observado por la Autoridad Sanitaria, pronunciando ésta última su conformidad con el proyecto mediante Ord. N° 642 de 12 mayo 2021. Con todo lo anterior, los requerimientos efectuados por la autoridad en comento quedaron establecidos en distintos apartados de la RCA N° 303/2021 de la COEVA Región de Antofagasta que calificó favorablemente el proyecto, como lo dispuesto en los considerandos 8°, 10° y 11° de dicha licencia ambiental.

Trigésimo octavo. Por último, en cuanto a las actuaciones durante el proceso de evaluación ambiental por parte de la Dirección General de Aguas de la Región de Antofagasta (DGA), se pueden señalar las observaciones a la DIA (Ord. N° 98 de 03 marzo 2021), la Adenda (Ord. N° 202 de fecha 03 mayo 2021) y Adenda Complementaria (Ord. N° 284 de 06 julio 2021).

La autoridad sectorial planteó la necesidad de complementar el monitoreo de aguas subterráneas propuesto por el Titular, considerando la etapa de operación y cierre. Al respecto, solicitó establecer nuevos puntos de monitoreos e incluir mediciones de agua. Además, incorporar un plan de medidas ante variaciones de concentraciones de metales pesados y que se informe por parte del Titular la fecha de instalación de la geomembrana en el depósito de relaves.

La totalidad de las observaciones y solicitudes formuladas por la DGA quedaron incluidas en el numeral 10.1.3. y 11.1 del ICE, así como en los considerandos 9°, 10° y 11° de la RCA N° 303/2021.

Trigésimo noveno. En complemento a todo lo anterior, este Tribunal tuvo especial atención respecto de los alcances, resultados y conclusiones derivados del estudio de "Estimación y Modelación de Emisiones Atmosféricas" (Anexo 3.2. de la DIA) que presentó el Proyecto. El estudio consideró la utilización del software de modelamiento Gaussiano CALPUFF que incorpora las irregularidades del terreno, sobre la cual se presenta una dispersión de contaminantes, utilizando un modelo numérico meteorológico de mesoescala denominado *Water Research and Forecasting* (WRF).

Se estableció que el aporte de concentraciones de contaminantes atmosféricos y material particulado sedimentable es poco significativo, en ambos casos tendientes a 0 µg/m³, sobre la zona poblada más próxima de la ciudad de Taltal, la localidad de Paposo a 50,6 km al Noreste, y la caleta Cifuncho a 46,1 km al Suroeste, así también la zona turística contigua al proyecto denominada Muelle de Piedra, ubicado en el Balneario de Taltal, y el sector de Quebrada el Hueso, al Este del

proyecto. Se indicó, además, que los sectores denominados Los Loros y La Cachina se encuentran a 4 y 5 km aproximados respectivamente del Proyecto, siendo puntos más lejanos a los considerados como receptores en la modelación de calidad de aire. En este sentido, se concluye que si en los receptores considerados (1,8 -1,9 km del proyecto) no se observan aportes significativos (tendientes a 0), en los sectores de La Cachina y Los Loros estos valores serán menores o inclusive podrían llegar a cero.

De acuerdo a lo anterior, tras una exhaustiva revisión y análisis al informe técnico en comento, este Tribunal arriba a la misma conclusión.

Cuadragésimo. Por todo lo anteriormente expuesto, a estos sentenciadores les asiste la convicción de que no evidencian inconsistencias o reparos respecto de la participación de los OAECAs traídos a colación en el considerando trigésimo tercero y siguientes, cuyas principales observaciones técnicas realizadas durante el proceso de evaluación ambiental, fueron del todo pertinentes, y todas subsumidas por parte del Titular del Proyecto. Así las cosas, se advierte que el Titular entrega durante el proceso de evaluación ambiental los antecedentes fundados que justifican la inexistencia de los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Cuadragésimo primero. En consecuencia, no se concluye que con ocasión del presente Proyecto las comunidades próximas observen una situación de desmedro, con riesgos o externalidades ambientales negativas de tal magnitud, que no se hayan considerado durante la evaluación ambiental del proyecto, por lo cual a juicio de este Tribunal la presente alegación no puede prosperar.

Cuadragésimo segundo. Por todo lo razonado en los considerandos anteriores, la reclamación interpuesta en estos autos será rechazada en los términos que se indicará en la parte resolutive.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600; Ley N°19.300; Ley N°19.880, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

SE RESUELVE:

- I. Se rechaza la reclamación judicial interpuesta a fs. 1.
- II. No se condena en costas a la reclamante por tener motivos plausibles para litigar.

Acordado lo anterior, con el voto preventivo de la Ministra Sandra Álvarez Torres, quien concurre al rechazo de la reclamación judicial de autos, con las siguientes consideraciones:

- 1) En relación al contenido del concepto de carga ambiental, último que nuestra legislación refiere pero no define, ha venido aconteciendo que la jurisprudencia lo ha abordado, en el sentido de ampliar o alternativamente flexibilizar su contenido en beneficio del criterio positivo de dar lugar a la participación ciudadana. Un ejemplo de ello es la sentencia de la Excma. Corte Suprema, causa Rol N° 55.203-2016, donde, con ocasión de una revisión al texto

primitivo propuesto del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA) ha puesto el énfasis en que se eliminó el concepto “únicamente” que precedía al listado de tipologías referidas en el artículo 94 del mismo, a partir de lo cual el Máximo Tribunal señala “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 por el legislador, 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”.

- 2) Lo anterior, hasta ahora estaba en un extremo opuesto al criterio de la autoridad ambiental, última que más bien atribuía un carácter taxativo a lo dispuesto por el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 y el ya referido artículo 94 del RSEIA, principalmente estimando como requisitos copulativos la existencia de cargas ambientales y beneficios sociales para la procedencia de la PAC en una DIA.
- 3) Efectivamente, respecto de la postura administrativa anterior debe tenerse hoy a la vista el Oficio Ordinario N°202299102470, del 02 de junio de 2022, del Servicio de Evaluación Ambiental el cual según indica “Imparte instrucciones en relación al concepto de cargas ambientales para la aplicación del artículo 30 bis de la ley N° 19.300 y del artículo 94 del Decreto Supremo N° 40 de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental”.
- 4) El referido oficio, en lo específico, dispone respecto de uno de los componentes de las denominadas cargas ambientales “[...] no cabe sino concluir que la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad necesariamente debe entenderse como una concreción de lo que el regulador entiende por la generación de beneficios sociales”. Luego, agrega “En este sentido, la voz satisfacer, en relación con las necesidades básicas de la comunidad, necesariamente se vincula con el primer elemento referido, los beneficios sociales, ya que guarda armonía con la obtención de algo favorable, provechoso o deseable y no con un resultado perjudicial, desfavorable o adverso, como es el caso de las externalidades ambientales negativas. Por lo demás, es dable señalar que el adjetivo “social” que califica al beneficio, se concilia con la noción de necesidades básicas de una comunidad. Finalmente, en lo que interesa resaltar en esta prevención el texto del documento administrativo indica “[...] En efecto, en esa redefinición de la actuación del Estado -tender a un bienestar común mínimo-, cabe mencionar que algunos de los principios del derecho ambiental cobran especial relevancia desde el punto de vista del derecho a una buena administración pública”, entre ellos, por ejemplo “[...] la participación ciudadana deja de lado su identidad de instrumento regulatorio para ser considerado como un mecanismo de corrección de desigualdades y legitimación de las decisiones públicas, al mismo tiempo que el acceso a la participación ciudadana en asuntos ambientales es reconocido como un derecho humano.
- 5) Como corolario de lo referido precedentemente, lo que quiere destacar esta sentenciadora a través del presente voto preventivo, es que la apertura a tener una interpretación pro participación ciudadana ha dejado de ser un tema discutido en torno a su evolución o más amplia aceptación, sino que se ha

concretado en la mirada del o los entes administrativos competentes, lo que debe reflejarse aguas arriba en los sentenciadores, muy singularmente en aquellos con competencia especialísima como son los tribunales ambientales.

Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia y, su prevención, la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres.

Rol N° R-62-2022

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Javier González Cuevas.

En Antofagasta, a veintiséis de noviembre de 2022, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.