

Santiago, treinta y uno de enero de dos mil veintidós.

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 comparecen los abogados don Diego Lillo Goffreri y doña Victoria Belemmi Baeza en representación de la Comunidad Kawésqar Grupos Familiares Nómades del Mar, Comunidad Indígena Atap y la Fundación Greenpeace Pacífico Sur, interponiendo acción de protección en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental por haber dictado las Resoluciones Exentas N° 202199101184; N° 202199101185; N° 202199101179 y N° 202199101188, de fecha 31 de marzo y 1 de abril de 2020, las que consideran vulneratorias de sus garantías constitucionales consagradas en los numerales 2 y 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Explican que las resoluciones recurridas rechazaron las solicitudes de realización de inicio de proceso de participación ciudadana de la DIA (Declaración de Impacto Ambiental) de los proyectos que indica, que consisten en fusión y relocalización de centros de cultivos de salmónidos, de la empresa Nova Austral S.A., que incluye centros de engorda de salmones, artefactos navales con oficinas, bodegas, plataformas flotantes, entre otros.



Manifiesta que en su solicitud alegaron que los proyectos generan, a lo menos, los impactos señalados en las letras b), c), d) y e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, junto con producir beneficios sociales y externalidades negativas, destacando que su instalación se contempla en un área prístina con valor turístico, y que un centro de engorda se situará en los interiores de la reserva marina Kawéskar y aledaña al Parque Nacional Kawéskar, áreas de protección, que se verían afectadas por lo altamente contaminante del proyecto.

Segundo: Que en su informe la recurrida expuso, junto con apuntar a la falta de idoneidad de la presente vía para discutir la materia de autos, que la presente acción no puede prosperar al no existir actuación u omisión ilegal y arbitraria.

Explica que la apertura de un proceso de participación ciudadana es una potestad discrecional con elementos reglados, que requiere para su aplicación, que se presenten copulativamente todos los requisitos exigidos, en la medida que los proyectos generan cargas ambientales para las comunidades próximas, ocasionando beneficio colectivo y efecto negativos para las mismas.

Señala que en este caso, analizados los antecedentes, se concluyó que los proyectos no generan cargas ambientales en las localidades próximas, teniendo presente que el fin de los mismos es la producción de salmones que tienen un



sistema de tratamiento inferior al umbral establecido ni contemplan un sistema de deposición. Agrega que no es posible configurar externalidades negativas, puesto que en las áreas de influencia de cada proyecto no existen poblaciones humanas, pueblos o desarrollo de actividades turísticas, indicando que el centro poblado más cercano se encuentra a más de 100 kilómetros de distancia.

Tercero: Que, en consonancia con el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la Republica, 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.

Cuarto: Que el artículo 2° citado 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°.

Quinto: 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.

Sexto: 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 solo 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.

Séptimo: 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.



Octavo: 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).

Noveno: 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).

Décimo: 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.

Décimo primero: 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 segundo: Que, en cuanto a las externalidades negativas y según lo refiere la resolución recurrida, es pacífico que el proyecto en análisis las produce, aun considerando que la autoridad las descarta al señalar que no afecta a localidades próximas.

Luego, 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".

Décimo tercero: 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).

Décimo cuarto: Que en este escenario y conforme a lo antes expresado, tratándose de un proyecto sometido a una Declaración de Impacto Ambiental, en este caso de cultivo y engorda de salmones, 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, al concurrir en la especie las demás exigencias que ha establecido el legislador.

Décimo quinto: Que, respecto de la afirmación de la recurrida de no producirse externalidades negativas considerando que no existen localidades próximas, se ha de tener presente que el cultivo de salmones se desarrolla, aun controlado, sobre la superficie marítima, y que el uso de antibióticos y las eventuales fugas de salmones o sus deposiciones son susceptibles de afectar grandes áreas que sobrepasan la supuesta distancia del proyecto al poblado más cercano.

Es necesario recordar que los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la



aplicación de los 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 ello, 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.

Décimo sexto: 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.



Décimo séptimo: Que, por lo anteriormente expuesto, debe otorgarse a los recurrentes la cautela requerida, en razón que, para la aprobación los proyectos objeto 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.

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 siete de agosto de dos mil veintiuno, y en su lugar se declara que **se acoge** el recurso de protección y, en consecuencia, se dejan sin efecto las Resoluciones Exentas N°20219910118; N°202199101185; N°202199101179 y N°202199101188, de fecha 31 de marzo y 1 de abril de 2020, del Servicio de Evaluación Ambiental y se ordena la apertura de un procedimiento de Participación Ciudadana respecto de la Declaración de Impacto Ambiental de los proyectos "Centro de cultivo de salmónidos, Norte de Islas Dante, Isla Clarence, comuna de Punta Arenas, Provincia de Magallanes, N° Pert: 218120002, Sector 2. Clarence 1", "Fusión y Relocalización: Centro de cultivo de salmónidos, Paso Andrade Taraba, al norte de Isla Seebrock, XII, N° PERT: 218120002, Sector 3. Clarence 2", "Fusión y Relocalización: Centro de cultivo de salmonídeos, Seno Dineley, al Suroeste de Puerto Lema, Isla Clarence, N° Pert: 218120001, Sector 5. Clarence 5", "Fusión y



Relocalización: Centro de cultivo de salmonídeos, Sector Seno Dineley, al Suroeste de Puerto Luis, Isla Clarence, N° PERT: 218120001, sector 3. Clarence 7" (en adelante, Clarence 7) y "Fusión y Relocalización: Centro de cultivo de salmónidos, Canal Acwalisnan, al Este de Puerto Yelcho, Isla Clarence, N° Pert: 218120002, Sector 4. Clarence 9.; 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(s) señor Contreras.

Rol N° 60.548-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Roberto Contreras O. y por los Abogados Integrantes Sr. Diego Munita L. y Sra. Carolina Coppo D.





RFXCYCHGK

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A., Ministro Suplente Roberto Ignacio Contreras O. y los Abogados (as) Integrantes Diego Antonio Munita L., Carolina Andrea Coppo D. Santiago, treinta y uno de enero de dos mil veintidós.

En Santiago, a treinta y uno de enero de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

