

Santiago, cuatro de septiembre de dos mil veinte.

Vistos:

Comparece Elena Rivera Cardozo, quien deduce acción constitucional de protección por sí y en representación de la Comunidad Indígena Colla de Copiapó, y en contra del Servicio de Evaluación Ambiental, representada legalmente por su Director Ejecutivo, Hernán Brüchler Valenzuela, por el acto ilegal y arbitrario consistente en haber dictado la Resolución Exenta N° 94 de fecha 4 de febrero de 2020, mediante la cual se aprobó la evaluación ambiental del “Proyecto Blanco”, por cuanto no se inició un proceso de consulta indígena que incluyera a la comunidad recurrente. Tal omisión, acusa, vulnera las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Relata que con fecha 14 de septiembre de 2018, Minera Salar Blanco S.A. presentó un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), denominado “Proyecto Blanco” que, según expresa el titular del proyecto, busca la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio, que se encontrarían en la Cordillera de los Andes, Región de Atacama, específicamente en el sector septentrional de la cuenca del Salar Maricunga, aproximadamente a 3.760 metros sobre el nivel del mar.

Señala la reclamante que el proceso de producción comenzará con la extracción de salmueras desde el campo de pozos localizados en las propiedades mineras de la solicitante, situados en el sector norte del Salar de Maricunga, y que la salmuera extraída será objeto de un proceso que se describe en el proyecto con la finalidad de obtener el carbonato de litio.

Indica que el proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por la causal prevista en la letra d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, esto es, por afectación de áreas con asentamientos de poblaciones protegidas (indígenas), no obstante lo cual el proceso de consulta indígena que se llevó a cabo no incluyó a la Comunidad Indígena Colla de Copiapó.



Refiere que con arreglo a lo que dispone el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008, entrando en vigor el 15 de septiembre de 2009), nuestro país se encuentra obligado jurídicamente a consultar a los pueblos indígenas sobre aquellas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Precisa que se está frente a un proyecto que, siendo sometido a un procedimiento de evaluación ambiental, se emplaza en una zona en que existen comunidades indígenas, entre ellas, la comunidad de la que forma parte la compareciente.

Expresa que la Resolución de Calificación Ambiental que cuestiona, afecta directa y significativamente a su comunidad en el ejercicio de tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales y espirituales, desde que incide en la relación que tienen los collas con sus tierras indígenas, pues en ellas realizan actividades de distinta índole, además de poseer las mismas una significación religiosa dada su cosmovisión del mundo.

Hace presente que el artículo 6° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental señala que los pueblos indígenas se entenderán afectados, *cuando se afecten los recursos naturales de un lugar con presencia de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas*. Estima entonces que ese texto normativo al referirse de manera amplia a “presencia de grupos humanos”, no lo restringe al área donde se encuentran ubicadas sus viviendas, sino que alude al territorio donde se emplazan. Manifiesta, a continuación, que en este caso se afecta significativamente los recursos naturales y lugares donde las comunidades ejercen actividades distintas, tratándose de un sector con presencia de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, entre ellos, la comunidad en cuyo favor se recurre.

Expone que la Resolución de Calificación Ambiental de que se trata infringe el derecho de igualdad ante la ley al no haber incluido a todas las comunidades indígenas que se verán afectadas por el proyecto. Por otra parte, y a pesar de que el proyecto incluye como afectación significativa todos los numerales del artículo 11, lo que llevó a



su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es especialmente relevante aquél referido a la afectación de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, reconocido expresamente por el titular del proyecto, no obstante lo cual no incluyó a su comunidad en el análisis, vulnerando así el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

A su vez, resalta la afectación permanente que el proyecto hará sobre los recursos naturales y el valor paisajístico del territorio, que debe ser entendido desde la visión indígena, cuya relación con la naturaleza y el paisaje dista mucho de una valoración estética.

Termina pidiendo que se ordene al Servicio de Evaluación Ambiental dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 94 de 4 de febrero de 2020, y se declare rechazado el proceso de evaluación ambiental o, en subsidio, se retrotraiga el procedimiento a su inicio para incluir en todas las etapas una consulta indígena en que participe su comunidad.

Al informar, el Servicio de Evaluación Ambiental describe en primer término el proyecto denominado “Proyecto Blanco”, que ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante una Declaración de Impacto Ambiental (sic), el que busca la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio y se localizará en la Cordillera de los Andes (Región de Atacama), específicamente en el sector septentrional de la cuenca del Salar de Maricunga, aproximadamente a 3.760 metros sobre el nivel del mar. Asimismo, explicita todo el procedimiento administrativo que culminó el 4 de febrero de 2020 con la Resolución Exenta N° 94 (RCA 94/2020) que califica ambientalmente el “Proyecto Blanco”.

Expone que paralelamente se llevó a efecto el procedimiento de Participación Ciudadana y un procedimiento de Consulta Indígena. Respecto de este último, destaca que en atención a los impactos específicos del proyecto, con fecha 8 de enero de 2019 se dictó la Resolución Exenta N° 9/2019, que resuelve el inicio del proceso de consulta a pueblos indígenas, y al cual se le dio término mediante Resolución Exenta N° 53 de 27 de enero de 2020.



Haciéndose cargo del recurso, esgrime que la acción de protección no es la vía idónea para impugnar actos administrativos de carácter ambiental en su contenido técnico discrecional, como acontece en el caso de marras, en que las supuestas omisiones alegadas por la recurrente dicen relación con cuestiones eminentemente técnicas, vinculadas a la calificación ambiental del proyecto, respecto de las cuales ya se han pronunciado adecuadamente los órganos sectoriales legalmente competentes, de conformidad a la legislación vigente en materia ambiental. Tales asuntos, agrega, deben ser conocidos por la judicatura creada especialmente para tal efecto, los Tribunales Ambientales, en un procedimiento de lato conocimiento y ajenos a la naturaleza cautelar del recurso de protección y al carácter breve y sumario del procedimiento que lo rige.

Luego, afirma en primer lugar que si bien es cierto que la comunidad recurrente no fue consultada de conformidad al Convenio 169 de la OIT -porque no procedía-, ello no perturbó ni amenazó en ningún caso su derecho de participación en el procedimiento de evaluación ambiental. Explica al efecto que otras comunidades indígenas collas, como son la Comunidad Indígena Colla Pai Ote y la Comunidad Indígena Colla Runa Urka, sí realizaron observaciones dentro del proceso de Participación Ciudadana que se llevó a cabo entre el 8 de noviembre de 2018 y el 1 de febrero de 2019, habida consideración de que dichas comunidades no fueron consultadas de conformidad al Convenio 169.

Por otra parte, asevera que tampoco existió ninguna solicitud de parte de la reclamante en orden a que se efectuara a su respecto la Consulta Indígena de la que alega haber sido excluida arbitrariamente.

Pone de manifiesto que el proceso de Consulta Indígena fue realizado adecuadamente respecto de la comunidad indígena que sí era susceptible de ser afectada directamente por el proyecto, tal como lo establece el Convenio 169. Si bien este último no establece los alcances del concepto “afectación directa”, el artículo 7° del Reglamento de Consulta Indígena entrega una fórmula para determinar la



susceptibilidad de afectación directa, requiriéndose de “*un impacto significativo y específico*”, lo cual en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ocurre en cuanto se genera alguno de los efectos del artículo 11 letras c), d) y f) de la Ley N° 19.300, siendo el bien protegido la *diversidad cultural*.

Precisa que cualesquiera sean los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300 por los que haya ingresado un proyecto o actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a través de un Estudio de Impacto Ambiental, sólo los efectos contenidos en los literales c), d) y f) (cuyos correlativos reglamentarios son los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento del SEIA), podrán tener como consecuencia la realización de una Consulta Indígena y, en tanto exista además, susceptibilidad de afectación directa sobre los pueblos consultados.

Así, la Resolución Exenta N° 9/2019 del Director Ejecutivo, determinó dar inicio a un procedimiento de Consulta Indígena, ya que existía la susceptibilidad de afectación directa respecto de dos familias de la Comunidad Indígena Colla Comuna Diego de Almagro.

Expresa que no era procedente que la Comunidad Indígena Colla de Copiapó fuera consultada de conformidad al Convenio 169 de la OIT, pues no forma parte del Área de Influencia del proyecto, dado que sólo cuando existe potencial impacto significativo de las letras c), d) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, procede que sean incluidas las comunidades en el Área de Influencia, y en caso de existir afectación directa corresponde abrir el proceso de Consulta Indígena. En este caso no existía tal potencial afectación y, en consecuencia, menos afectación directa, por ende, no correspondía que se incluyera en el Área de Influencia (no hay potencial impacto), ni menos en el proceso de Consulta Indígena (si no hay potencial impacto significativo, menos puede haber afectación directa).



Explicita que la localización de la Comunidad Indígena Colla de Copiapó se ubica a una distancia de aproximadamente unos 52 kilómetros en línea recta de la obra más cercana del “Proyecto Blanco”.

Por resolución de 20 de abril último se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

Primero: Que a juicio de la recurrente, la Comunidad Indígena Colla de Copiapó fue ilegal y arbitrariamente excluida del proceso de Consulta Indígena llevado a cabo con motivo de la evaluación ambiental del denominado “Proyecto Blanco” que se localizará en la Cordillera de los Andes, Región de Atacama, en el sector septentrional de la cuenca del Salar de Maricunga, a 3.760 metros sobre el nivel del mar aproximadamente. Arguye que dicha comunidad indígena debió ser incluida porque se producirían a su respecto las consecuencias previstas en el literal d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, toda vez que implicaría repercusión de áreas con asentamientos de poblaciones protegidas, lo cual se traduciría en una afectación directa de la Comunidad Indígena Colla de Copiapó.

Segundo: Que corresponde puntualizar que las principales obras del proyecto, pozos de extracción, pozas de evaporación, acopios de sales de descarte y plantas de proceso, se hallan entre las comunas de Copiapó y Diego de Almagro, Región de Atacama, principalmente en el sector norte de la cuenca de Maricunga. La totalidad de la producción será transportada vía terrestre por las rutas existentes hacia la Región de Antofagasta, despachando el carbonato de litio hacia la comuna de Mejillones a fin de ser comercializado en las instalaciones del puerto de Angamos, mientras que el destino del cloruro de potasio será la comuna de María Elena a objeto de ser comercializado preferentemente en las instalaciones de la localidad de Coya Sur, o alternativamente, en el mencionado puerto de Angamos.

Tercero: Que el artículo 6 N° 1 letra a) del Convenio N° 169 de la OIT, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, dispone que: *“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a)*



Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

Sobre el sentido y alcance que debe darse a esta última expresión -“afectarles directamente”-, la Corte Suprema ha sostenido que la afectación de un pueblo “*se produce cuando se ven modificadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural*” (CS Rol 817-2016).

Por otra parte, el artículo 7 del Decreto N° 66 de 2014 del Ministerio de Desarrollo Social que regula el procedimiento de consulta indígena, define las medidas significativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, en los siguientes términos: aquéllos que sean “*causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, alterando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas*”.

Cuarto: Que habiéndose dejado asentado que el Convenio N° 169 establece para aquellos grupos con una especificidad cultural propia un mecanismo de participación, ante cualquier proyecto o actividad que pueda afectar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, la cultura y el medio ambiente de los pueblos interesados (originarios), es dable concluir que esta acción cautelar se torna pertinente para salvaguardar dicho propósito.

Quinto: Que, a continuación, cabe dejar consignado que a pesar que la normativa que regula el proceso de Consulta Indígena permite a cualquier persona interesada, natural o jurídica, solicitar al órgano responsable su realización (artículo 2° del Reglamento de Consulta Indígena), la comunidad recurrente jamás instó por ello. Tampoco formuló observaciones durante el transcurso del proceso de evaluación



ambiental para así después poder reclamar administrativamente y, luego, judicialmente si así lo estimare. De modo que es posible advertir una marginación o pasividad de la reclamante frente a la ejecución de un proyecto que, según alega ahora, le genera un grave detrimento de las garantías constitucionales que invoca.

Sexto: Que el artículo 85 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, al referirse a la consulta a los pueblos indígenas, prescribe que: *“...en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de este Reglamento, en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la Ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental”*.

Séptimo: Que el citado artículo 7 del Reglamento del SEIA alude al reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. El artículo 8 se refiere al supuesto de que el proyecto o actividad se localice en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar. Y el artículo 10 trata del caso en que el proyecto o actividad genere o presente alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. Las hipótesis que describen los citados artículos tienen su correlato en los literales c), d) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, respectivamente.

Octavo: Que, así las cosas, cuando se verifiquen alguno de los efectos que describen los literales c), d) y f) del mencionado artículo 11



de la Ley N° 19.300 (idénticos a los que trazan los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento del SEIA), respecto de comunidades susceptibles de ser afectadas directamente, procederá la consulta indígena.

Noveno: Que la Comunidad Indígena Colla de Copiapó no fue incluida dentro del Área de Influencia del proyecto, la que es definida por el artículo 2° letra a) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como el *“área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias”*.

Se excluyó a la comunidad indígena recurrente aduciéndose que no sería afectada en sus usos ni en sus costumbres en razón de la distancia de aquella con la zona de emplazamiento del proyecto. En efecto, la localización de la Comunidad Indígena Colla de Copiapó se ubica a unos 52 kilómetros aproximadamente en línea recta de la obra más cercana del “Proyecto Blanco”, sin perjuicio además de que gran parte de esa comunidad no reside de forma permanente en el sector, sino que en Paipote, área urbana de la comuna de Copiapó.

Décimo: Que en lo atinente a las actividades de recolección de hierbas medicinales, labor que la parte recurrente especifica como una de las costumbres afectadas, ella se lleva a cabo a 7 kilómetros de la obra más cercana del proyecto, y en las cercanías de una ruta -31-Ch- que no se utilizará usualmente por la obra. En este aspecto, el proyecto contempla el acceso vehicular al mismo por la ruta C-13, a la altura de Diego de Almagro, mientras que el flujo que provenga de Copiapó se conectará a esta última vía por la ruta C-17, además de la utilización de otras rutas para trasladar el material a los puertos de Antofagasta.

Tampoco se vislumbra un perjuicio a las conductas de trashumancia de la comunidad, atendida la distancia con las diversas infraestructuras del proyecto.



Undécimo: Que, como es dable inferir de lo que se ha explicitado, no existe una alteración del sistema de vida ni costumbres del grupo humano que conforma la comunidad indígena recurrente, pues ni las actividades de tránsito ni de transporte de material impactará su forma de vida.

Duodécimo: Que es conveniente dejar anotado que la CONADI, al pronunciarse respecto de este proyecto en la materia que es de su competencia, no estimó que la Comunidad Indígena Colla de Copiapó pudiera verse afectada.

Décimo tercero: Que, por consiguiente, la parte reclamante no sólo no presenta evidencias de generarse las alteraciones que define la ley y que torna obligatoria la consulta, sino que como pueblo originario ni siquiera ha justificado alguna afectación a sus derechos en sus tierras, sistemas de vida, creencias y bienestar, al no haber ilustrado razonablemente cómo le afectaría el proyecto calificado favorablemente por la autoridad ambiental recurrida.

En fin, de la revisión de estos antecedentes no es posible observar que el proyecto en cuestión produzca trastornos o interferencias en la comunidad reclamante.

De conformidad asimismo con lo que disponen el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se rechaza**, sin costas, el recurso de protección deducido por Elena Rivera Cardozo, por sí y en representación de la Comunidad Indígena Colla de Copiapó, y en contra del Servicio de Evaluación Ambiental.

Regístrese y notifíquese.

Redacción del Ministro Guillermo de la Barra.

Rol N° 21.560-2020.





VQXXGQHQT

Pronunciado por la Novena Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Paola Plaza G., Guillermo E. De La Barra D. y Fiscal Judicial Jorge Luis Norambuena C. Santiago, cuatro de septiembre de dos mil veinte.

En Santiago, a cuatro de septiembre de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 05 de abril de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>