

REPUBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000287
DOCUMENTOS OFICIALES
J. 3.575

Santiago, diecinueve de junio de dos mil catorce

VISTOS:

El 14 de agosto de 2013, la Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM), interpuso una reclamación ante este Tribunal impugnando dos resoluciones exentas dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá (en adelante, la Comisión). La primera resolución objetada corresponde a la N° 73, de 21 de junio de 2013, que rechazó el recurso de reposición interpuesto por SQM para revertir la decisión de la Comisión de no acoger -por falta de legitimación activa- la solicitud de invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad" (en adelante, la RCA), cuyo titular es Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte. La segunda resolución impugnada es la N° 78, de 8 de julio de 2013, que pone término a un procedimiento de invalidación iniciado de oficio por la Comisión, y en la cual se decidió no invalidar la RCA del Proyecto.

I. Antecedentes del proceso administrativo de invalidación

El proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad", de Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte (en adelante, SCM), ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) el 27 de octubre de 2011, mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), siendo aprobado por la Comisión mediante Resolución N° 01, de 2 de enero de 2013. El proyecto consiste en un aumento en la capacidad de producción de la planta química de la faena Soledad, ubicada en la Comuna de Pozo Almonte, 41 Km al suroeste de la ciudad del mismo nombre, en la Región de Tarapacá.

El 8 de Febrero de 2013, SQM presentó ante la Comisión una solicitud de invalidación de la RCA del Proyecto, argumentando que dicha resolución adolecía de los siguientes vicios:

i. Vicios de carácter esencial durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por cuanto se habría omitido información por parte del titular durante el proceso de evaluación, relativa a la línea de base arqueológica, así como a los permisos ambientales de los artículos 88 y 96 del Reglamento del SEIA, vulnerando con ello lo dispuesto en los artículos 15 bis y 18 bis de la Ley N° 19.300, y en el artículo 17 inciso segundo del Reglamento del SEIA en relación con el artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880.

ii. El Proyecto presentaría los efectos del artículo 11 letra f) de la Ley 19.300, por ende, su aprobación se habría realizado en contravención a dicha normativa.

iii. Habría fraccionamiento de proyecto, ya que existiría una vinculación explícita entre el Proyecto de ampliación de la Planta de Yodo Soledad y otros proyectos existentes de propiedad del mismo titular, que abarcan etapas distintas de este proceso productivo, y respecto de los cuáles no se habrían evaluado los efectos del aumento de producción consiguiente.

El 16 de abril de 2013, la Comisión dictó la Resolución Exenta N° 45, mediante la cual resolvió dos cuestiones: (i) no admitir a trámite la solicitud de invalidación interpuesta por SQM, por estimar que éste "no se encuentra facultado para impugnar la RCA conforme al mecanismo previsto en la Ley 19.300 y tampoco posee la calidad de interesado para impugnar dicha resolución, conforme a lo establecido en esa misma ley"; y (ii) dar inicio -de oficio- a un procedimiento administrativo para determinar si resultaba procedente invalidar la RCA al tenor de los antecedentes indicados por el recurrente, confiriendo traslado al titular del Proyecto, en su calidad de interesado. En contra de la citada resolución, SQM interpuso con fecha 08 de mayo de 2013, un recurso de reposición y jerárquico en subsidio, los que

fueron rechazados por la Comisión mediante Resolución Exenta N° 73, de 21 de junio de 2013.

Por último, el 8 de julio del mismo año, la Comisión dicta la Resolución Exenta N° 78, mediante la cual decide rechazar definitivamente la invalidación de la RCA, "en razón de haberse establecido que la tramitación ambiental del referido proyecto se efectuó conforme a derecho"; poniendo fin con esto al proceso iniciado de oficio por la propia Comisión.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

Con fecha 14 de agosto de 2013, SQM interpuso ante este Tribunal Ambiental la reclamación de autos, la que fue admitida a trámite mediante resolución de 26 de agosto del mismo año (fojas 61), asignándosele el Rol R N° 10-2013. Por su parte, el 16 de septiembre de 2013, el reclamado evacuó el respectivo informe de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 20.600 (fojas 92), y el 10 de septiembre de 2013, el titular del proyecto se hizo parte como tercero coadyuvante (fojas 82), haciendo presente sus argumentos mediante un escrito presentado al Tribunal con fecha 25 de octubre de 2013. Conforme a los argumentos entregados por las partes en cada uno de los libelos señalados anteriormente, los puntos discutidos en la reclamación de autos fueron los siguientes:

a. Impugnabilidad de las Resoluciones Exentas N° 73 y 78

El reclamante argumentó que ambas resoluciones se pronunciaron sobre aspectos de fondo de la invalidación solicitada por éste en sede administrativa. En efecto - señaló- con la Resolución Exenta N° 73 se verificó el agotamiento de la vía administrativa para solicitar la invalidación, momento en el cual comenzó a correr el plazo para interponer la reclamación de autos. Por su parte, la Resolución Exenta N° 78 rechazó definitivamente la invalidación de la RCA, sin hacer referencia al procedimiento de oficio iniciado por la Comisión, sino que, por el contrario, indicó que lo resuelto era "la solicitud de

invalidación interpuesta". Por lo tanto, al encontrarse las citadas resoluciones directamente vinculadas con la invalidación requerida ante la autoridad administrativa, la reclamación judicial interpuesta por SQM impugnó ambas resoluciones. Agregó que la práctica realizada por la Comisión de no admitir a trámite solicitudes de invalidación para luego iniciar de forma independiente un proceso de invalidación de oficio y, posteriormente, cuestionar la legitimación activa para reclamar ante el Tribunal Ambiental de la resolución que resuelve el proceso de oficio, en la práctica implicaría facultar al SEA para impedir en forma discrecional el acceso a la tutela jurisdiccional por parte de los interesados en que se revise la ilegalidad de una RCA en particular.

El Reclamado, por su parte, sostuvo que la Resolución Exenta N° 73, no puede ser impugnada en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, pues dicha resolución no resuelve un procedimiento administrativo de invalidación ni cumple con un requisito fundamental exigido por el citado precepto legal, cual es, que la decisión impugnada corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de ellos. Agregó que en la Resolución Exenta N° 73, la Comisión se pronunció sobre los recursos de reposición y jerárquico interpuestos en contra de la Resolución Exenta N° 45, que resolvió no admitir a trámite la solicitud de invalidación a petición de SQM, por lo que no *"resuelve propiamente tal acerca de un instrumento de gestión ambiental, sin perjuicio de lo cual, esa misma resolución, inició de oficio un proceso de esa índole destinado a determinar si resultaba procedente invalidar la RCA del proyecto cuestionado"*.

b. Legitimación activa

En este punto, el Reclamante afirmó que su calidad de legitimado activo para solicitar la invalidación de resoluciones de calificación ambiental aprobadas a favor de terceros, ya habría sido resuelta a su favor por la

Contraloría General de la República mediante el Dictamen N° 38.581 de 18 de junio de 2013. En el citado dictamen, el órgano contralor habría resuelto en forma definitiva que, cumpliéndose los requisitos para ello y siendo conciliable la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 con el procedimiento especial establecido al efecto, no habría inconveniente para alegar la invalidación de un acto administrativo en el marco del SEIA. No obstante lo anterior, el Reclamante reiteró que la reclamación de autos se sustenta directamente en lo dispuesto por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que permite reclamar en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, dentro de los 30 días siguientes a su notificación.

Por su parte, el Reclamado afirmó que SQM no tiene la calidad de interesado en relación al procedimiento invalidatorio iniciado en sede administrativa y, en consecuencia, carece de legitimación activa respecto de la reclamación entablada ante este Tribunal. Para sustentar esta afirmación, señaló que el concepto de interesado para efectos del SEIA es aquel establecido en la Ley N° 19.300, y que la supletoriedad de la Ley N° 19.880 en relación a dicho concepto no es procedente, atendida la naturaleza especial y reglada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que contiene normas expresas sobre la materia. Agregó que, tratándose de una DIA y conforme al artículo 30 bis de la Ley N° 19.300, son "interesados" en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental únicamente el titular del proyecto evaluado y las personas naturales o jurídicas que hubiesen formulado observaciones durante el proceso de evaluación ambiental del mismo, no encontrándose el reclamante en ninguna de las mencionadas situaciones. Si se admitiera la participación irrestricta de terceros en la evaluación de los proyectos e impugnación de las calificaciones ambientales, se estaría actuando en contra de la letra y espíritu de la Ley N° 19.300, que regula expresamente la participación ciudadana, y los medios de impugnación tanto para los estudios como para las declaraciones de impacto ambiental.

Con todo -señaló el Reclamado- incluso si se aplicara el concepto de interesado del artículo 21 de la Ley N° 19.880, cabría señalar que SQM no ha sido afectado en sus derechos por la dictación tanto de la RCA del Proyecto como por aquella que resolvió el proceso de invalidación iniciado de oficio, haciendo presente a este Tribunal que de todas formas dicha calidad no ha sido acreditada ni en el procedimiento administrativo ni en esta reclamación judicial, y que éste y otros casos suscitados entre SQM y COSAYACH, obedecen a una cuestión de competencia económica que ha motivado la presentación de varias solicitudes de invalidación tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Por último, el tercero coadyuvante señaló que la única resolución que podría ser susceptible de reclamación ante este Tribunal es la Resolución Exenta N° 78, en cuyo caso sólo el titular del Proyecto cumple con los requisitos establecidos en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600 para accionar ante este Tribunal. En consecuencia, como SQM no fue parte del proceso de invalidación, carecería de legitimación activa para reclamar en contra de la Resolución Exenta N° 78. En efecto -agregó- el artículo 18 de la Ley N° 20.600, refiriéndose al artículo 17 N° 8 de la citada ley, señala que: *"en el caso del número 8) [del artículo 17], [es parte] quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación"*. Conforme al contenido de la disposición, el tercero coadyuvante señaló que SQM no es el solicitante de la invalidación, por cuanto ésta se inició de oficio, y en ningún caso puede ser el directamente por la resolución que puso fin a este procedimiento. Agregó también que la falta de legitimación activa de SQM, tanto para pedir la invalidación de la RCA del Proyecto, como para impetrar la reclamación de autos es clara, manifiesta e irrefutable, toda vez que el interés que alega comprometido es un interés económico dado por la *"intención de "eliminar" a sus competidores del mercado, y en caso alguno posee naturaleza ambiental, que es aquél llamado a ser tutelado por este Ilustre Tribunal"*.

c. Vicios de carácter esencial durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que harían procedente la invalidación

El Reclamante alegó, como primera causal de invalidación, la existencia de vicios esenciales durante el proceso de evaluación ambiental del proyecto, lo que habría impedido a los organismos sectoriales con competencia ambiental evaluarlo en su real dimensión. Lo anterior, debido a que luego de presentarse la respectiva DIA y una vez aprobado el examen de admisibilidad regulado en el artículo 14 ter de la Ley N° 19.300, el proyecto habría presentado cambios de consideración al incorporar nuevas áreas de mina en la Adenda N° 1, lo que habría generado las siguientes inconsistencias en el proceso de evaluación: (i) el aumento de los volúmenes de explotación respecto a los señalados en la DIA del proyecto; (ii) que la afectación de monumentos arqueológicos no fuera una consideración tomada a la vista por los organismos sectoriales con competencia ambiental al momento de efectuar la evaluación a que se refiere el artículo 29 inciso 2° del Reglamento del SEIA; (iii) que las emisiones atmosféricas del proyecto fueran consideradas como poco significativas en su DIA, a pesar de que se habría agregado una fuente importante de nuevas emisiones que afectaría localidades donde se encuentran superadas las normas primarias de calidad de aire para material particulado MP10 y MP 2,5; y (iv) que la DIA del proyecto no consideró en sus descripciones los mayores consumos de agua industrial, no obstante el aumento de la producción de la faena Soledad.

Por su parte, el Reclamado señaló que lo evaluado fue un proyecto descrito adecuadamente, y que la información entregada en las Adendas formó parte de las respuestas a las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones solicitadas por los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental que fueron parte de la evaluación. En cuanto a las nuevas áreas de mina contempladas en el proyecto y a las inconsistencias dentro del proceso de evaluación denunciadas

en la reclamación, precisó lo siguiente: (i) que la Comisión, en el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (ICSARA) N°1, determinó la necesidad de incluir las áreas de minas en el proyecto con la finalidad de evaluar ambientalmente la totalidad del proceso productivo de la planta conforme lo autoriza el inciso final del artículo 17 del Reglamento del SEIA; (ii) que los órganos competentes solicitaron un informe arqueológico como consecuencia de la información entregada por el titular del proyecto en la Adenda N° 1, y que dicho informe fue presentado en la Adenda N° 3, donde se precisó que las actividades y obras que contempla la ejecución del proyecto no intervendrían los puntos de interés arqueológico o de patrimonio cultural identificados; (iii) respecto a la generación de emisiones y conforme a la modelación de éstas realizada durante el proceso de evaluación, el reclamado señaló que se pudo constatar que, conforme a la distancia existente entre los proyectos pertenecientes al titular no se generaría sinergia de impacto entre ellos y no habría afectación en etapa de operación del proyecto sobre la población de Pozo Almonte; y (iv) en cuanto al consumo hídrico, el Reclamado señaló que era un tema resuelto, por cuanto el titular del proyecto especificó que dicho recurso sería suministrado mediante matriz de Aguas del Altiplano, en virtud de un contrato vigente de suministro, y se comprometió a no utilizar bajo ninguna circunstancia los 5,74 l/s de agua en pozos autorizados por la Dirección General de Aguas.

d. Efectos, circunstancias y características que justificaban la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental

Como segunda causal de invalidación, el Reclamante argumentó que el proyecto debió ser evaluado como Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y no como DIA, ya que la información contenida en dicha declaración fue insuficiente para acreditar que el proyecto no presentaba alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Agregó que para verificar lo anterior, se

debió considerar también los impactos generados por las demás faenas que forman parte del mismo proyecto de beneficio minero, como lo son las faenas "Cala Cala" y "Negreiros". Por último, el reclamante señaló que la faena Soledad se ejecuta en un área de ocupación que presentaría un alto número de hallazgos arqueológicos, razón por la cual se requería de un EIA, conforme lo señala expresamente la letra f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300 y el artículo 11 del Reglamento del SEIA.

Por su parte, el Reclamado reparó en lo absurdo de que la simple identificación de hallazgos arqueológicos (haga necesario la presentación de un EIA. El hecho de que el propio titular haya condicionado la ejecución del proyecto a la custodia de estos elementos por medio un cerco perimetral, explica que estos no serían afectados de acuerdo al criterio de significancia que establece el artículo 11 de la Ley N° 19.300. Agregó que fue la proximidad y el nulo impacto sobre los restos arqueológicos, lo que llevaron al Consejo de Monumentos Nacionales a manifestarse conforme, y, ante eso, la Comisión decidió aceptar la DIA y calificar favorablemente el proyecto.

e. Fraccionamiento del proyecto

Como tercera causal de invalidación, el Reclamante afirmó que el titular había fraccionado reiteradamente sus proyectos de desarrollo minero "a sabiendas", es decir con la intención deliberada de variar el instrumento de evaluación y eludir el ingreso de algunas partes del mismo al SEIA. Basado en los argumentos que la Corte Suprema expuso en el caso "Castilla", sostuvo la interdependencia económica entre los diversos proyectos de COSAYACH a través de SCM, lo que en su opinión contraviene el ordenamiento jurídico ambiental vigente. Dicha imputación quedaría demostrada al constatar que en las DIA de "Soledad" y "Negreiros", se indica que la totalidad de los volúmenes de solución de yodo preparados en ellas serán enviados a la planta refinadora "Cala Cala", y que, a su vez, en la DIA de aumento de producción para esta última planta,

se considera como condición para su funcionamiento los mayores volúmenes preparados por las plantas de Soledad y Negreiros. A mayor abundamiento, el Reclamante afirmó que en el considerando N° 10 de la Resolución Exenta N° 78 de 2013, la Comisión habría reconocido expresamente que realizó la evaluación ambiental del proyecto considerando los impactos sinérgicos entre los sub-proyectos Soledad, Cala Cala y Negreiros. Es decir, se habría realizado una evaluación ambiental con elementos propios de un EIA, pero dentro de un procedimiento más simplificado, como ocurre en el caso de las DIA, lo que sería ilegal.

Por su parte, el Reclamado negó el fraccionamiento de proyecto. Para que exista fraccionamiento -señaló- se exige la concurrencia de un elemento subjetivo, que es actuar "a sabiendas", que se traduce en que el titular debe saber y conocer que está eludiendo el SEIA o variando el instrumento de evaluación, sumado a la voluntad de querer realizar la conducta prohibida. Este elemento subjetivo no se puede presumir, debiendo acreditarse por quién lo alega, situación que no aconteció en el caso de autos. Además, señaló que el órgano competente para determinar un eventual fraccionamiento es la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), servicio que no entraba en funcionamiento a la fecha en que el proyecto cuestionado ingresó al SEIA y si el Director Ejecutivo del SEA se hubiese pronunciado, estimando infringido el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300, habría vulnerado flagrantemente el principio de juridicidad. Por último, el reclamado señaló que no hubo fraccionamiento de las obras del Proyecto, desde que no existe la supuesta interdependencia económica de los proyectos Soledad, Cala Cala y Negreiros, no obstante que, aun cuando sean de propiedad de un mismo titular, pueden subsistir de forma independiente, no dependiendo de la suerte del resto de las faenas pertenecientes al mismo titular.

f. Solicitud de las partes

El Reclamante solicita que se acoja a tramitación la Reclamación, y se decrete la invalidación de la Resolución

Exenta N° 01 dictada por la Comisión el 2 de enero de 2013. Por su parte, tanto el Reclamado como el Tercero Coadyuvante solicitaron a este Tribunal que rechace la reclamación deducida por SQM, con expresa condenación en costas.

Ahora bien, con fecha 29 de octubre de 2013 se celebró la vista de la causa ante los ministros titulares de este Tribunal, según consta a fojas 235 de autos. En dicha audiencia se escucharon los alegatos de los abogados señores Andrés Fernández Alemany, por la parte reclamante, Carlos Sepúlveda Fierro, por la parte reclamada, y Jorge Femenías Salas, por el tercero coadyuvante.

Como medidas para mejor resolver, este Tribunal ordenó oficiar al Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá, para que enviara copia autenticada del expediente administrativo completo y debidamente foliado de la evaluación ambiental del proyecto "Ampliación Plantas de Yodo COSAYACH" de 2007 (fojas 238). Asimismo, se ordenó traer a la vista los expedientes de evaluación ambiental solicitados como medida para resolver en la causa Rol R N°11-2013, por resolución de igual fecha (fojas 250). Por último, se ordenó oficiar también al Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá, para que enviara copia de los escritos correspondientes a las observaciones ciudadanas presentadas por SQM en el proceso de evaluación de impacto ambiental del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad", así como las resoluciones que los proveyeron, y que no constaban en el expediente de evaluación enviado a este Tribunal (fojas 251).

Recibidas las respuestas a los oficios recién citados y estudiados los aspectos fácticos y jurídicos que incumben a esta Reclamación, la causa quedó en estado de acuerdo con fecha 22 de mayo de 2014, según consta de la resolución de fojas 284.

CONSIDERANDO:

Primero. Que el primer punto a elucidar por parte de este Tribunal, dice relación con determinar si las Resoluciones Exentas N° 73 y 78, son reclamables de acuerdo a las reglas de competencia y legitimación activa contenidas en el artículo 17 N° 8 y 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, respectivamente. Lo anterior, se debe a que en la reclamación de autos, tanto el Reclamado como el Tercero Coadyuvante, hicieron presente la improcedencia del reclamo en contra de las citadas resoluciones. En el caso de la Resolución Exenta N° 73, la improcedencia se debería a que ésta no habría resuelto un procedimiento administrativo de invalidación, ni cumpliría con un requisito exigido por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, a saber, que la decisión impugnada corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociada con uno de ellos. A su vez, la Resolución Exenta N° 78 no sería de aquellas reclamables ante este Tribunal, por cuanto sólo el titular del proyecto cumpliría con los requisitos establecidos en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, que exige para accionar ante esta Magistratura ser el solicitante de la invalidación administrativa o el directamente afectado, requisitos que no cumple SQM, pues el proceso que culminó con la Resolución Exenta N° 78 fue iniciado de oficio y no podría ser considerado como directamente afectado por la citada resolución.

Segundo. Que, para determinar si las citadas resoluciones pueden ser conocidas vía reclamación por este Tribunal, se deben tener presente las disposiciones legales que contienen las reglas sobre competencia y legitimación activa, en particular, aquellas relacionadas con el procedimiento de invalidación administrativa que se encuentran reguladas en los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, respectivamente.

Tercero. Que, en cuanto a la competencia, el citado artículo 17 señala: "Los Tribunales Ambientales serán competentes

para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental [...] Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos [...] En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

Cuarto. Que, por su parte, la legitimación activa para reclamar ante este Tribunal en contra de una decisión que resuelva sobre un procedimiento administrativo de invalidación, se encuentra regulada en el artículo 18 de la Ley N° 20.600 que señala: “[...] Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: [...] 7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”.

Quinto. Que, en primer lugar, tratándose de la Resolución Exenta N° 73, el Reclamado señaló que si bien la citada resolución era una decisión de carácter formal, dictada por un organismo de la Administración del Estado de aquellos a los que se refiere el inciso segundo de la Ley N° 18.575, y que emanaba de un organismo con competencia ambiental, no cumplía con el último requisito establecido por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, por cuanto la decisión “no corresponde a un instrumento de gestión ambiental ni se

encuentra asociado a uno de ellos", ya que la citada resolución se pronunció "sobre los recursos de reposición y jerárquico interpuestos en contra de la Resolución Exenta N° 45, que resolvió no admitir a trámite la solicitud de inicio de un proceso de invalidación a petición de SQM, y no resuelve propiamente tal acerca de un instrumento de gestión ambiental [...] En otras palabras, la Resolución Exenta N° 73 no resolvió el procedimiento de invalidación solicitado, por lo que no puede recibir atención lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 ya señalado".

Sexto. Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnabile conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de "control de admisibilidad" respecto a la legitimación activa -que rechazó- para luego iniciar de oficio un procedimiento de invalidación, concurriendo, en la especie -conforme a lo señalado en los artículos 28 y siguientes de la Ley N° 19.880- dos procesos de invalidación, a saber: (i) el iniciado por SQM y que finalizó con la Resolución Exenta N° 73; y (ii) el iniciado de oficio por la Comisión que culminó con la Resolución Exenta N° 78.

Séptimo. Que, en relación al carácter ambiental de la Resolución Exenta N° 73 -requisito cuestionado por el Reclamado y el Tercero Coadyuvante- se debe señalar que, si bien la citada resolución se pronunció sobre la legitimación activa del solicitante, ésta lo es en relación a una solicitud de invalidación presentada en contra de la RCA del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad", lo que necesariamente enmarca la decisión dentro del SEIA, instrumento de gestión ambiental por definición. De este modo, Reclamante y Coadyuvante confunden el requisito establecido por el artículo 17 N° 8, toda vez que en él no se

exige que la resolución reclamada ante este Tribunal -en este caso, la referida Resolución Exenta N° 73- corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociada con uno de éstos; sino que exige que ella haya puesto término a un procedimiento administrativo de invalidación recaído sobre un "acto administrativo de carácter ambiental", que corresponda a uno de dichos instrumentos o se encuentre directamente relacionado con uno de ellos, cuál es precisamente el caso de autos, en el que lo que se impugnó -como se indicó al inicio- es una RCA. Es decir, el requisito del carácter ambiental del acto recae sobre aquel que es objeto de la impugnación por la vía de la invalidación, y no sobre la resolución que pone término a dicho proceso y que habilita al solicitante o al directamente afectado por la misma a acudir ante este Tribunal, pues, de otro modo, el agotamiento de la vía administrativa implicaría siempre para el actor la pérdida del "carácter ambiental" del acto, malentendido como resolución de término.

Octavo. Que, a su vez, la legitimación activa del reclamante para ocurrir ante este Tribunal impugnando la Resolución Exenta N° 73 debe ser reconocida. En efecto, SQM cumple con lo señalado en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, por cuanto fue quien solicitó la invalidación que dio origen al procedimiento administrativo que culminó con la Resolución Exenta N° 73.

Noveno. Que, en consecuencia, en atención a lo señalado en los tres considerandos precedentes, estos sentenciadores concluyen que la Resolución Exenta N° 73, es de aquellas resoluciones que pueden ser conocidas por este Tribunal, por cuanto se trata de una decisión que, conforme al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, resuelve un proceso de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental y fue impugnada ante este Tribunal por el solicitante, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 18 N° 7 de la citada ley. Por lo anterior, este Tribunal se pronunciará en las siguientes consideraciones acerca de la decisión adoptada por la Comisión que resolvió la falta de legitimación activa

de SQM para requerir la invalidación de la RCA del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad".

Décimo. Que, los fundamentos de la Resolución Exenta N° 73, para determinar que SQM carecía de legitimación activa fueron los siguientes: (i) que el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental constituye un procedimiento administrativo especial, que se caracteriza por ser reglado, incluido su régimen de recursos, razón por la cual no procede la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en la materia; (ii) que respecto de una DIA, la Ley N° 19.300 establece, como vía de impugnación específica para las RCA, el recurso de reclamación. Dicho medio de impugnación sólo puede ser interpuesto -conforme al artículo 20 de la Ley N° 19.300- por el titular del proyecto y -conforme al artículo 30 bis de la Ley N° 19.300- por cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido consideradas debidamente en la RCA; (iii) que durante el proceso de evaluación del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad", no hubo proceso de participación ciudadana, por lo cual el único que pudo reclamar de la RCA es el titular del proyecto; y, (iv) que el solicitante no se encuentra facultado para impugnar la RCA del proyecto conforme al mecanismo previsto en la Ley N° 19.300 y tampoco posee la calidad de interesado para impugnar dicha resolución, no siendo procedente la aplicación supletoria del concepto de interesado establecido en la Ley N° 19.880, por cuanto este no resulta conciliable con la naturaleza del procedimiento especial establecido en la Ley N° 19.300.

Undécimo. Que, a juicio de este Tribunal, es efectivo que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en la Ley N° 19.300 establece una reclamación específica en sus artículos 20 y 30 bis, que puede ser impetrada sólo por el titular del proyecto y por quienes hayan realizado observaciones ciudadanas no consideradas debidamente en la RCA, la que los habilita luego para reclamar de dicha decisión ante el Tribunal Ambiental, conforme al artículo 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600, respectivamente. Sin embargo, el reclamante de autos no acudió a las acciones de los

artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, ni interpuso ante este Tribunal -por ende- la reclamación fundándose en el numeral 5 o 6 del artículo 17, sino que procedió conforme a la reclamación contenida en numeral 8 del citado artículo 17, que se refiere a la impugnación de una resolución que resuelve un procedimiento de invalidación.

Duodécimo. Que, de acuerdo a los argumentos señalados en la Resolución Exenta N° 73, la Comisión sostiene que los únicos medios de impugnación que proceden dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental son los contenidos en la Ley N° 19.300 -y que corresponden a las reclamaciones de los numerales 5 y 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600- lo que estaría descartando la posibilidad de impugnar actos administrativos ambientales -como la RCA - dictados dentro de un procedimiento de evaluación ambiental, por otra vía, especialmente, la de la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo que a todas luces es insostenible.

Decimotercero. Que la supletoriedad de la Ley N° 19.880 respecto de la Ley 19.300 ha sido reconocida expresamente en la propia Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, mediante remisiones directas a la misma a propósito precisamente de la regulación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como dan cuenta los artículos 19 bis y 25 quinquies de la ley. Manifestación de lo cual ha sido el amplio uso que se ha dado históricamente a los recursos de reposición y jerárquico - principales vías recursivas de la Ley N° 19.880- frente a las diversas resoluciones administrativas que se dictan en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos y que, de hecho, fueron impetrados en el caso de autos.

Decimocuarto. Que la procedencia de la invalidación en contra de actos administrativos ambientales dictados dentro de un proceso de evaluación ambiental, se confirma con lo señalado en el inciso final del artículo 17 N° 8, el que establece que: *"En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los*

recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido". Conforme a esta regla, se entiende, a contrario sensu, que fuera de los casos contemplados en el artículo 17 N° 5 y 6 de la Ley N° 20.600, procede la invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Es decir, la invalidación se encuentra restringida sólo respecto del titular del proyecto y de las personas naturales o jurídicas cuyas observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y sólo en relación a las causales contenidas en los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, pues en estos casos disponen de un medio de impugnación específico. En todas las demás situaciones, si se cumple con los requisitos legales, la invalidación es totalmente procedente.

Decimoquinto. Que ha sido la propia Excma. Corte Suprema quien se ha pronunciado sobre la procedencia de la invalidación dentro del procedimiento de evaluación ambiental y la competencia que tienen los tribunales ambientales para conocer de ella, al señalar que: "[...] no puede perderse de vista que a contar de la dictación de la Ley N° 20.600, de 28 de junio de 2012, que crea los tribunales ambientales, son éstos los llamados a conocer las controversias medioambientales que se encuentren sometidas a su competencia dentro de las cuales se encuentra por cierto la solicitud de invalidación de una resolución de calificación ambiental, conforme se desprende de la nueva institucionalidad ambiental[...]" (SCS Rol 16.817-2013, consideración Segunda). Por lo demás, el hecho que haya sido el propio SEA quien haya iniciado un procedimiento de invalidación de oficio, y haya ejercido la potestad invalidatoria contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 dentro de otros procedimientos de evaluación ambiental, confirma que fuera de los casos que "deben" ser reclamados de acuerdo a los artículos 17 N° 5 y 6, se puede ejercer la invalidación.

Decimosexto. Que, establecida la procedencia de la invalidación en contra de actos administrativos ambientales en el marco de un procedimiento de evaluación ambiental,

resta determinar si SQM cumple con los requisitos legales para solicitarla, lo que se traduce en determinar si concurre en él el interés que lo habilite para ello. En este orden de cosas, que SQM no detente la calidad de titular del proyecto y que no haya realizado observaciones en un periodo de participación ciudadana -pues no hubo tal periodo- en principio sólo le impide ejercer las impugnaciones de los artículos 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y accionar en contra de la RCA a través de las reclamaciones de los numerales 5 o 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600; pero no le impide requerir la invalidación de la RCA. Por lo tanto, para determinar si SQM estaba habilitado para solicitar la invalidación de la RCA del proyecto "Ampliación Planta Productora de Yodo Soledad", éste debió acreditar fehacientemente que le asistía la calidad de interesado conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, con las particularidades que se señalarán en el considerando siguiente.

Decimoséptimo. Que, conforme a lo anterior, se debe agregar que tampoco es suficiente acreditar cualquier tipo de interés individual o colectivo - conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880- para ser legitimado activo y solicitar la invalidación de un acto administrativo ambiental y en particular una RCA, pues se requiere que el derecho o interés esté vinculado y limitado a aquellos que el procedimiento de evaluación ambiental resguarda. Así, el contenido sustantivo del interés y/o derechos que se invoquen en el caso concreto conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, deben relacionarse con el procedimiento respecto del cual se están invocando, lo que implica una limitación al interés o derecho pretendido. Por ende, si lo que se pretende invalidar es un acto de carácter ambiental dictado dentro de un proceso de evaluación ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente.

Decimoctavo. Que, en la solicitud de invalidación de 8 de febrero de 2013, SQM señaló que el interés "*para interponer el presente recurso administrativo, se sustenta en lo*

dispuesto por el artículo 19 N° 21 de la Ley N° 19.880. De este modo, afectándose intereses individuales y colectivos de nuestra representada, SQM S.A. intervino, oportunamente, formulando sus observaciones al proyecto". De acuerdo a lo señalado por el solicitante, aparece de manifiesto lo precario de sus argumentos para acreditar el exigido interés, por cuanto cita un artículo -19 N° 21- que no es parte de la Ley N° 19.880, pudiendo entenderse que se refiere al artículo 21 N° 3 de la citada disposición, que considera como interesados en el procedimiento administrativo a "aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva".

Decimonoveno. Que, conforme a lo señalado en el considerando anterior, es evidente que SQM no acreditó suficientemente cuales eran sus intereses individuales o colectivos de naturaleza ambiental afectados por la RCA del proyecto "Ampliación Planta Producción de Yodo Soledad", requisito fundamental para cumplir con lo señalado en el numeral 3 del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Por lo demás, las observaciones realizadas al proyecto, a través de las cuales se quiso acreditar el apersonamiento en el procedimiento exigido por el citado artículo 21, se hicieron en ejercicio del derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República, que tiene un alcance mucho más amplio que el concepto de interesado de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos.

Vigésimo. Que, además, las observaciones a las que se hizo referencia en el considerando anterior, se realizaron de acuerdo a lo señalado por la entonces Dirección Ejecutiva de CONAMA, mediante Oficio D.J. N° 062516, de 5 de septiembre de 2006. Pues bien, fue en este mismo oficio donde la autoridad determinó el alcance y efecto de estas observaciones como ejercicio del derecho constitucional de petición, expresando que: "lo anterior no significa que dichas observaciones formen parte del proceso de participación ciudadana regulado

en el Art. 28 y 29 de la Ley de Bases del Medio Ambiente, o que quien las presenta tenga calidad de interesado en conformidad al Art. 21 de la Ley 19.880; simplemente constituyen aspectos que pueden o no ser considerados dentro de la evaluación técnica del proyecto”.

Vigesimoprimero. Que, en definitiva, estos sentenciadores coinciden con la decisión de la autoridad administrativa que negó la legitimación activa para requerir la invalidación de la RCA, pero no comparten el fundamento de la decisión. Para este Tribunal, la reclamación contenida en los artículos 17 N° 5 y 6, no es el único medio de impugnación que se puede hacer valer en contra de una RCA, ya que también procede -entre otros- la invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, siendo los criterios contenidos en el artículo 21 de esta Ley, relacionados con las características del procedimiento de evaluación ambiental, los que deben concurrir para determinar si el solicitante de la invalidación cuenta con el interés de naturaleza ambiental que lo legitime para solicitarla.

Vigesimosegundo. Que el motivo por el cual SQM carece de legitimación activa se debe a que no acreditó suficientemente su interés individual o colectivo afectado por la RCA del proyecto. Al no ser parte del proceso de evaluación ambiental, recaía sobre el solicitante una mayor exigencia para acreditar el carácter de interesado conforme al artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, lo que evidentemente no cumplió.

Vigesimotercero. Que, por todas las consideraciones señaladas precedentemente, estos sentenciadores no anularán la Resolución Exenta N° 73, de 21 de junio de 2013, dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá.

Vigesimocuarto. Que, por su parte, en lo que respecta a la Resolución Exenta N° 78, el Tercero Coadyuvante señaló que SQM carecía de legitimación activa en esta sede para impugnar esta resolución, por cuanto no puede ser solicitante de un proceso de invalidación iniciado de oficio por la Comisión y tampoco puede ser directamente afectado por la Resolución Exenta N° 78, que puso fin al proceso iniciado de oficio.

Agregó que la falta de legitimación activa de SQM, tanto para pedir la invalidación de la RCA del proyecto como para impetrar la reclamación de autos, es manifiesta, toda vez que el interés que alega comprometido es un interés económico dado por la "intención de "eliminar" a sus competidores del mercado, y en caso alguno posee naturaleza ambiental, que es aquél llamado a ser tutelado por este Ilustre Tribunal".

Vigesimoquinto. Que el reclamante de autos justifica la impugnación de la Resolución Exenta N° 78, por la evidente relación que ésta tendría con la solicitud de invalidación que fue rechazada definitivamente por la Resolución Exenta N° 73. En efecto -señaló- "al rechazar la solicitud de invalidación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 01 sin hacer ninguna referencia al procedimiento de invalidación de oficio, resulta evidente que esta última Resolución también se pronunció sobre aspectos de fondo de nuestra solicitud de invalidación y se la debe considerar como tal en el conocimiento de este Recurso de Reclamación".

Vigesimosexto. Que el argumento del reclamante en cuanto a que la Resolución Exenta N° 78 se pronunció sobre aspectos de fondo de la solicitud de invalidación presentada por SQM es correcto, así como también es efectivo que la Comisión -en la parte resolutive de dicha resolución- pareciera estar resolviendo la solicitud de invalidación interpuesta por SQM y no el proceso de oficio iniciado por ella. Pero más allá de este error por parte de la Comisión en la redacción de la citada resolución, lo cierto es que SQM no puede ser considerada solicitante en un procedimiento iniciado de oficio ni tampoco un directamente afectado por la Resolución Exenta N° 78. En este último caso, al no haber acreditado SQM en sede administrativa ni tampoco ante este Tribunal la afectación de un interés individual o colectivo de naturaleza ambiental en los términos ya señalados en esta sentencia, no se ve cómo puede considerarse directamente afectado en los términos exigidos por el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, teniendo como única vinculación con la Resolución Exenta N° 78 el que no se hayan acogido los argumentos

contenidos en una solicitud de invalidación que, por lo demás, no estaba legitimado para requerir.

Vigesimoséptimo. Que en este caso, el directamente afectado necesariamente requiere acreditar una afectación a un derecho o interés, pero no cualquiera, como sería el mero interés económico que quedó de manifiesto tras las alegaciones del reclamante, sino que aquellos intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y a la salud de las personas que se pretende proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, criterio que ya fue recogido por este Tribunal en la sentencia Rol R N° 6-2013, al señalar que: *"De esta manera, si las resoluciones sancionatorias de la SMA no se han ajustado a la ley, los reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, los titulares de los intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y la salud de las personas que se pretendía proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, sin duda deben ser considerados como directamente afectados"*.

Vigesimoctavo. Que, en virtud de lo señalado precedentemente, estos sentenciadores concluyen que SQM no cuenta con legitimación en esta sede para impugnar la Resolución Exenta N° 78, de 8 de julio de 2013, dictada por la Comisión, por lo que este Tribunal no se pronunciará sobre el fondo de la citada resolución.

Y TENIENDO PRESENTE además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7 de la Ley N° 20.600; 15, 21, 28, 30 y 53 de la Ley N° 19.880, 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300 y en las demás disposiciones citadas pertinentes;

SE RESUELVE: rechazar la reclamación deducida por Sociedad Minera de Chile en contra de las Resoluciones Exentas N° 73 y 78, de 21 de junio de 2013 y 8 de julio de 2013 respectivamente, dictadas por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá, sin costas por existir motivo plausible para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

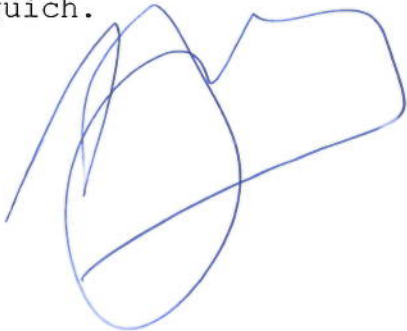
Rol R N° 10-2013

Three handwritten signatures in blue ink, arranged horizontally. The first signature on the left is highly stylized and appears to be 'Benji'. The middle signature is also stylized with a prominent vertical stroke. The signature on the right is more fluid and cursive.

Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor José Ignacio Vásquez Márquez, y por los Ministros señores Rafael Asenjo Zegers y Sebastián Valdés De Ferrari.

Redactó la sentencia el Ministro señor José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Alejandro Domic Seguich.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line, positioned below the text 'Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Alejandro Domic Seguich.'