

Antofagasta, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS:

1. Con fecha 17 de junio de 2021, comparece la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANDACOLLO** (en adelante "la reclamante" o la "Municipalidad" indistintamente), representada legalmente por su alcalde Sr. Gerald Albert Cerda Pizarro, chileno, soltero, psicólogo, ambos con domicilio en calle Plaza Videla N° 50, de la comuna de Andacollo, quien interpuso reclamación judicial de conformidad a lo previsto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta D.S.C. N° 881, de fecha 20 de abril de 2021, dictada por la **SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE** (en adelante "la reclamada", "la SMA", o "la Superintendencia" indistintamente), en virtud de la cual archivó la denuncia ingresada con fecha 8 de noviembre del año 2017 por la I. Municipalidad de Andacollo y la denuncia ingresada con fecha 8 de enero del año 2020 por doña Silvia Núñez Araya, por supuestos incumplimientos incurridos por la Compañía Minera Teck Carmen de Andacollo en la ejecución de su proyecto Hipógeno.

La reclamante solicitó a esta magistratura dejar sin efecto la Resolución Exenta D.S.C. N° 881, antes referida y, en definitiva, declarar la ilegalidad del acto administrativo impugnado o, en subsidio, disponer los actos de inspección para corroborar la veracidad de los hechos denunciados respecto de los cuales la SMA no se pronunció.

2. Por su parte, con fecha 12 de julio de 2021, la abogada Pamela Torres Bustamante, en representación de la **SMA**, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, procedió a informar los motivos y fundamentos de la Resolución Exenta D.S.C. N° 881 (en adelante la "Res. Exenta N°881/2021"), solicitando el rechazo de la acción de reclamación por carecer de fundamentos tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condena en costas.

1) Antecedentes del acto administrativo reclamado



1. Consta que con fecha 08 de noviembre de 2017 la Municipalidad ingresó a la SMA una denuncia en contra de Compañía Minera Teck Carmen de Andacollo, por el supuesto incumplimiento de la RCA 104/2007 que aprobó el denominado "Proyecto Hipógeno", cuyo titular es Compañía Minera Teck Carmen de Andacollo (en adelante "el titular", "la Empresa", o "Teck CDA").

Las infracciones denunciadas son las siguientes:

- a) Expansión del proyecto Hipógeno sin actualizar los compromisos de la RCA N°104/2007;
- b) Incumplimiento del plan de reasentamiento establecido en la referida RCA, respecto de dos familias;
- c) Afectación del medio humano por cercanía con receptor más cercano;
- d) Afectación a las familias ubicadas en el sector Subida Mina Hermosa, las que producto de la indicada expansión, debieron abandonar sus pertenencias no siendo consideradas por la RCA 104/2007;
- e) Contaminación por material particulado respirable (MP10) producto de las tronaduras. Por último, la denunciante expresa la necesidad de revisar y actualizar la precitada RCA 104 de acuerdo a la nueva legislación ambiental.

2. Con fecha 08 de enero de 2020, la SMA recibió una nueva denuncia ingresada por doña Silvia Núñez Araya en contra del titular del Proyecto, por no haberse dado cumplimiento a los compromisos de reasentamiento respecto del Sr. Omar Núñez Olivares.

3. Como consecuencia de dichas denuncias, la SMA ejecutó las siguientes actividades de fiscalización: a) requerimiento de información a la denunciada respecto del proceso de reasentamiento de las 2 familias señaladas en la RCA N° 104/2007; b) fiscalización ambiental a las instalaciones del Proyecto; c) recolección de información primaria de carácter cualitativo (entrevistas semiestructuradas) a las 2 familias reasentadas por el proyecto.

4. Con fecha 20 de abril de 2021, mediante Resolución Exenta N° 881 la SMA archivó las denuncias anteriormente individualizadas, debido a que no se cumplieron los presupuestos necesarios para la configuración de alguna de las infracciones del artículo 35 de la Ley N° 20.417

2) Antecedentes del proceso de reclamación judicial.

A fs. 1, consta la reclamación judicial interpuesta por la Ilustre Municipalidad de Andacollo, dirigida en contra de la Resolución Exenta N° 881/2021, dictada por la SMA. En dicha reclamación la reclamante solicitó a esta judicatura dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 881/2021, y, en definitiva, declarar la ilegalidad del acto administrativo impugnado, o en subsidio, disponer los actos de inspección para corroborar la veracidad de los hechos denunciados respecto de los cuales la SMA no se pronunció.

A fs. 140, 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 N°20.600.

A fs. 142, la reclamada solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de fecha 01 de julio de 2021.

A fs. 153, la reclamada evacuó su informe, solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.

A fs. 437, el Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.

A fs. 438, el Sr. relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.

A fs. 439, se trajeron los autos en relación, fijándose la vista de la causa para el día miércoles 25 de agosto de 2021, a las 15:00 horas, por videoconferencia.

A fs. 484, consta que con fecha 25 de agosto de 2021 se llevó a efecto la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, Sra. Sandra Rivera González, y, por la parte reclamada, Sra. Pamela Torres Bustamante.

A fs. 485, consta certificado de acuerdo.

A fs. 486, el Tribunal designó como redactor de la sentencia

al Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

CONSIDERANDO

a) Alegaciones de la reclamante

Que, la reclamación de autos está basada en los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

Señala que la empresa minera Teck Carmen de Andacollo, incorporó nuevas faenas a su "Proyecto Minero Andacollo-Cobre" sin un estudio de impacto ambiental previo. Dicha expansión afectaría a la población de Andacollo y sus sistemas de vida y costumbres.

Acusa también el incumplimiento del plan de reasentamiento previsto en la RCA N° 104/2007 respecto de dos familias que habitaban en el sector de quebrada el Churque, y que debieron abandonar sus viviendas como consecuencia de las obras de expansión de la referida faena minera. Dicho plan considera la entrega de un sitio de 10.000 metros cuadrados en el sector Los Negritos, comuna de Andacollo, incluyendo el título de dominio de dicha propiedad, facilidades para el traslado de bienes y animales para la relocalización, la entrega de 1.000 (mil) kilos de pasto para los animales y la participación de los relocalizados en la determinación del lugar de ubicación de las viviendas.

La reclamante sostiene además que la RCA 104/2007 no tomó en consideración a las familias que residen en el sector de Subida Mina Hermosa como receptor cercano, las cuales, producto de la expansión, deberán hacer abandono de sus pertenencias. Al respecto la Municipalidad señala que la SMA no se pronunció sobre este hecho denunciado.

Asimismo, la reclamante sostiene que la Resolución Exenta N° 881 tampoco se pronuncia sobre la denuncia asociada a calidad del aire. Explica que Compañía Minera Teck se obligó a una serie de medidas para mantener las emisiones de material particulado respirable MP10 y evitar peligro, daño o molestias al vecindario. Al respecto sostiene que no constan actas de

fiscalización u otro medio de verificación que permitan controvertir lo denunciado por la Municipalidad.

En consecuencia, indica que la Resolución Exenta N° 881 vulneró el principio conclusivo, toda vez que sólo se pronuncia sobre de la obligación de reasentamiento y no sobre la totalidad de los hechos denunciados, incurriendo en una decisión arbitraria, contraria a los principios de razonabilidad y motivación.

Por último, sostiene que la SMA incumple el principio de celeridad al haber resuelto después de 4 años de presentada la denuncia.

b) Argumentos de la reclamada

En lo que dice relación con la supuesta infracción al principio conclusivo la Superintendencia del Medio Ambiente asevera que procedió al archivo de las denuncias pronunciándose sólo respecto aquellas materias que revisten el mérito necesario para ser considerados un hecho denunciado, a la luz del artículo 47 de la Ley N° 20.417. A juicio de la SMA los únicos hechos denunciados que cumplían con dicho requisito son los relacionados con la infracción a la obligación de reasentamiento previsto en la RCA N° 104/2007 y sobre la posible hipótesis de elusión al SEIA por la expansión del proyecto.

Precisa que dicho criterio quedó asentado en el Informe de Fiscalización Ambiental 2018 donde se precisa que sólo cuenta con seriedad y mérito el hecho relacionado con la no ejecución del reasentamiento de las dos familias destinatarias del mismo.

Asimismo, la Superintendencia descartó la hipótesis de elusión al constatar que las instalaciones del "Proyecto Hipógeno" fueron construidas de acuerdo con lo evaluado ambientalmente y se encuentran dentro de los terrenos de propiedad de la empresa Teck.

Sin perjuicio de lo anterior, indica que también fiscalizó los hechos sobre afectación a las familias que habitan en el sector de Subida Mina Hermosa y las obligaciones sobre contaminación atmosféricas producto de la actividad de tronaduras.

En este contexto, y en relación a la falta de pronunciamiento por no consideración en la RCA N° 104/2007 de las familias que habitan en el sector Subida Mina Hermosa, la SMA justifica su omisión indicando que dicha imputación no constituye una infracción de su competencia ya que la Superintendencia no tiene facultades para cuestionar la evaluación ambiental del "Proyecto Hipógeno", añadiendo que la RCA N° 104/2007 se encuentra vigente de conformidad con la regulación ambiental y que no existe una obligación de actualización en nuestro ordenamiento jurídico para continuar con la ejecución del mismo.

Respecto del otro hecho denunciado y no resuelto en la resolución de archivo asociado a emisiones atmosféricas producto de tronaduras, sostiene que, a pesar de no referirse la denunciante a un hecho concreto, la SMA fiscalizó esta materia sin constatar hallazgos que permitieran iniciar un procedimiento sancionatorio.

En relación con la supuesta infracción al principio de celeridad, la Superintendencia del Medio Ambiente declara que cuenta con un pasivo de denuncias importante para lo cual se ha implementado el denominado "Programa de Gestión de Denuncias" enfocado en reducir dicho pasivo. Sin embargo, el retardo en resolver la denuncia no acarrea la invalidación del acto jurídico en virtud del principio de conservación del acto administrativo.

Considerando lo expuesto, la Superintendencia del Medio Ambiente solicitó que el reclamo de ilegalidad presentado por la Ilustre Municipalidad de Andacollo sea rechazado en todas sus partes, declarando que la Resolución Exenta N° 881 de la Superintendencia del Medio Ambiente es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

II. Determinación de las controversias

Primero. Que, conforme a los argumentos expuestos por la parte reclamante y las alegaciones y defensas de la parte reclamada, se han determinado las siguientes controversias:

- I. Falta de pronunciamiento.
- II. Motivación de la resolución reclamada.
- III. Infracción al principio de celeridad.

Segundo. Previamente, se hace necesario referirse a los aspectos relevantes del mencionado "Proyecto Hipógeno", como también al marco normativo aplicable a la facultad de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente.

En relación al "Proyecto Hipógeno" debemos señalar que se localiza en la IV Región de Coquimbo, Provincia del Elqui, Comuna de Andacollo, aproximadamente a 37 kilómetros en línea recta al sudeste de la ciudad de La Serena, a una altura aprox. de 1.050 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.)

Dicho proyecto consiste en la actualización, adecuación y/o modificación del Plan Minero del "Proyecto minero Andacollo-Cobre" (CDA) para incorporar la explotación y el procesamiento de mineral hipógeno o primario del yacimiento y extender la vida útil del referido proyecto hasta el año 2023.

El Proyecto Hipógeno se desarrolla en torno al actual yacimiento e instalaciones de CDA, utilizando la actual propiedad superficial y sumando nuevas áreas al Sur y Sur Oeste. Las obras y actividades que forman parte del proyecto son las siguientes: i) componente mina; ii) componente planta de procesamiento de minerales; iii) componente depósito de relave; iv) componente suministro y conducción de agua fresca; v) componente transporte terrestre de concentrado, materiales e insumos y; vi) componente puerto. En este punto destaca el uso de superficie adicional para la construcción y operación del depósito de relaves y para el conducto o línea para transporte de agua (412 hectáreas adicionales en total).

El Estudio de Impacto Ambiental del mencionado proyecto fue calificado favorablemente a través de la Resolución Exenta N°104 de fecha 13 de junio de 2007 (en adelante "RCA 104/2007"), de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Coquimbo.

Tercero. En relación con la facultad de fiscalización y

sanción de la Superintendencia del Medio Ambiente y el marco regulatorio aplicable es necesario señalar que dicha potestad forma parte de la denominada actividad de policía conferida por la ley a la Administración para investigar y sancionar determinadas infracciones, con el objeto final de resguardar el medio ambiente.

Como es posible advertir, la ya referida actividad de policía está compuesta a su vez de dos funciones o potestades claramente distinguibles, estas son, la de fiscalización y la de sanción. En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante LOSMA) dispone que "la Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley".

La fiscalización de los referidos instrumentos de gestión ambiental considera las actividades de inspección, control, medición, requerimiento de información a los sujetos sometidos a la fiscalización y, finalmente, el análisis de la información recopilada, con el objetivo de verificar el cumplimiento de normativa o condiciones de operación.

En el aspecto procedimental de la mencionada potestad fiscalizadora, y de conformidad con el artículo 47 de la LOSMA, cabe señalar que una denuncia puede dar origen a un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente, de lo contrario, se dispondrá previamente la ejecución de actividades de fiscalización. Sólo en el caso de no existir mérito para fiscalizar o, habiendo agotado la etapa de investigación concluye que no existe mérito para iniciar un procedimiento de sanción, la SMA podrá decretar el archivo de la denuncia. En este caso la resolución deberá ser fundada.

Despejados los antecedentes asociados a la naturaleza y

características principales del proyecto, como también del marco regulatorio relativo a las facultades de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente, procede el análisis y desarrollo de las controversias identificadas anteriormente.

I. Falta de pronunciamiento.

Cuarto. Como se ha señalado, la reclamante alega la falta de pronunciamiento en relación a dos materias, esto es, en lo referido a la denuncia sobre calidad del aire y sobre la falta de consideración en la RCA N° 104/2007 de las familias que habitan en el sector Subida Mina Hermosa.

Quinto. Al respecto la Superintendencia sostiene que la denuncia carece de seriedad y mérito suficiente ya que en ambas materias la Municipalidad no describió hechos concretos. Por lo tanto, a juicio de la SMA estos hechos no constituyen una materia denunciada.

Sexto. Sin perjuicio de lo anterior, la SMA señala haber fiscalizado los hechos constitutivos de una eventual elusión y lo relacionado con el cumplimiento de los compromisos relativos a calidad del aire que establece la RCA del proyecto, sin detectar hallazgos.

Séptimo. Luego, y en un segundo ejercicio de análisis la SMA decide pronunciarse sólo respecto de las materias que consideró eran de su competencia, esto es, sobre la obligación de reasentamiento y sobre la supuesta hipótesis de elusión al SEIA sin emitir pronunciamiento sobre calidad del aire, pese a haber sido una materia fiscalizada. En su informe la Superintendencia expone que dicha omisión no produce ningún efecto toda vez que "no existen antecedentes que tengan el mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio".

Octavo. Concluye indicando que no se infringe el principio conclusivo ya que la resolución impugnada puso término al procedimiento pronunciándose sobre la cuestión de fondo

mediante la cual se procedió al archivo de la denuncia.

Noveno. En relación a la presente alegación es preciso indicar que conforme lo dispone el inciso final del artículo 47 de la LOSMA la resolución administrativa que disponga el archivo de una denuncia debe ser fundada y notificada al interesado. Sin perjuicio de la debida fundamentación exigida por la ley, y tal como lo ha resuelto la Contraloría General de la República en diversos dictámenes, la SMA goza de un cierto grado de discrecionalidad para discernir si da o no inicio a un procedimiento sancionatorio.

Décimo. Que, el principio conclusivo se encuentra regulado en el artículo 8° de la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos (en adelante, LBPA) que, a la sazón, es aplicable supletoriamente en materia administrativa ambiental en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la LOSMA. El referido artículo 8° expresa que “todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad”.

Luego, el inciso segundo del artículo 11 de la LBPA indica que “los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

Undécimo. Tal como se señaló precedentemente, es la Resolución Exenta N° 881 la que puso término al proceso de fiscalización mediante el archivo de las denuncias. En consecuencia, es entonces dicha resolución la que contiene la decisión objeto de la presente revisión.

Duodécimo. Que, revisada la referida resolución exenta se puede advertir con claridad que la Superintendencia se refirió a dos de los cuatro hechos denunciados. En efecto, la decisión recayó sobre las obligaciones derivadas del plan de reasentamiento y el análisis sobre una eventual hipótesis

de infracción. En este contexto la SMA profundiza sobre las actividades de fiscalización realizadas y sus resultados, para luego concluir con la decisión de archivo respecto de los hechos aludidos.

Decimotercero. Por el contrario, el acto administrativo reclamado omite pronunciarse sobre los hechos denunciados referidos a la afectación de las familias ubicadas en el sector Subida Mina Hermosa y los episodios de contaminación por emisión de material particulado respirable MP10 producto de la actividad de tronaduras.

Decimocuarto. Que, no obstante la omisión referida precedentemente, cabe señalar que consta en el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-1566-IV-RCA agregado a fojas 152 y siguientes de autos, que la SMA fiscalizó dichos hechos enunciados (capítulos 5.1 y 5.2).

Decimoquinto. Que, tal como se ha expresado anteriormente, el legislador exige que la decisión de archivo sea fundada, es decir, debe expresar los motivos de hecho y de derecho en virtud de los cuales la Administración consideró que no existía mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio.

En este sentido no basta que la resolución haga una referencia vaga o imprecisa respecto de dichos elementos de juicio ya que, precisamente de estos fundamentos recae el control judicial que le compete a esta magistratura conforme a la legislación vigente.

Tampoco se podrá considerar que la resolución cumple con el estándar de fundamentación si sólo se refiere a alguno de los hechos denunciados toda vez que en este caso no solo el acto administrativo se torna en infundado, sino también arbitrario.

La discrecionalidad que la ley le otorga a la SMA cuando evalúa la seriedad o el mérito de una denuncia no alcanza a la opción de fundar o no su decisión de archivo ya que tal decisión sí afecta o puede llegar a afectar los intereses tanto del denunciante como del sujeto investigado.

Para estos efectos no basta que los antecedentes de la fiscalización y sus conclusiones consten en el aludido informe de fiscalización, pues, por un lado, no consta en autos que dicho antecedente haya sido puesto en conocimiento de la reclamante y, en segundo término, la obligación de fundamentar las decisiones de la autoridad recae en aquellas actuaciones resolutivas que producen sus efectos jurídicos en el sujeto regulado. Por lo tanto, las conclusiones que se destacan en un antecedente de esta naturaleza no pueden suplir los defectos u omisiones que se constatan en la resolución de archivo.

Decimosexto. Despejado lo anterior, se hace necesario analizar si la omisión constatada reviste la emvergadura o magnitud necesaria para decretar la nulidad de la Resolución Exenta N° 881 a la luz del principio de conservación del acto administrativo.

Decimoséptimo. Sobre este aspecto de revisión resulta conveniente citar lo expuesto por la reclamada en su informe al señalar que la comentada falta de pronunciamiento no produce efectos jurídicos "pues no existen antecedentes que tengan el mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio" (párrafo 88 de informe).

Decimooctavo. Dicha afirmación es la que permite dejar por establecida la falta de pronunciamiento comentada y la necesidad de evaluar el impacto que esta tiene en el acto jurídico reclamado.

Decimonoveno. En esta materia el artículo 13 de la LBPA establece que "el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado".

Al respecto la jurisprudencia de nuestros tribunales ha sostenido que el vicio que permite anular un acto o procedimiento administrativo, "debe ser grave y esencial,

pues éste es un remedio excepcional que opera frente a la ilegalidad de un acto burocrático” (Corte Suprema sentencia de casación, rol N° 12907-2018, considerando trigésimo segundo).

La misma sentencia a continuación precisa que “no basta con denunciar irregularidades o que éstas efectivamente se presenten en un proceso, sino que se debe demostrar que inciden de manera concreta en el quebranto de los derechos de los sujetos procesales”.

Vigésimo. De acuerdo a lo que se viene señalando ha quedado asentado que la resolución exenta reclamada omitió pronunciarse sobre los fundamentos que determinaron la decisión de archivar la denuncia respecto de dos hechos, estos son: la afectación de las familias que habitan en el sector Subida Mina Hermosa y los episodios de contaminación en la calidad del aire producto de las tronaduras.

También ha quedado expresado que dichos hechos fueron fiscalizados por la SMA, siendo también objeto de análisis y conclusiones, todo lo cual no fue conocido sino una vez acompañados los antecedentes a este proceso judicial.

Vigésimo primero. Así las cosas, corresponde entonces determinar si el vicio que genera la indicada omisión produce el quebranto de los derechos procesales de la denunciante, lo que redundaría en la declaración de nulidad de la Resolución Exenta N° 881 y en la necesidad de corregir, enmendar o complementar el procedimiento administrativo respectivo.

Vigésimo segundo. Que, el referido test de perjuicio implica ponderar los antecedentes que constan en el expediente administrativo y evaluar el mérito y seriedad de la denuncia, en esta parte, y el resultado de las actividades de fiscalización.

Vigésimo primero. En primer término, como ya se ha expresado, la Municipalidad acusó que al momento de aprobarse la RCA N° 104/2007 del “Proyecto Hipógeno” y hasta

la fecha de la denuncia, no se ha tomado en consideración la situación de las familias que residen en el sector Subida Mina Hermosa (página 17 de denuncia de fecha 8 de noviembre de 2017).

Vigésimo segundo. Sobre el particular el Informe de Fiscalización Ambiental del 2018 (IFA) indica que el sector donde se encuentran emplazadas las familias es de propiedad de Bienes Nacionales y corresponde a una zona de restricción (ZR2) según el plan regulador de Andacollo, la que solo permite el uso del suelo para la actividad minera y sus depósitos de material de desperdicio. Finalmente, el citado informe concluye que el Proyecto Hipógeno no considera la utilización de dichos terrenos y que estos son ocupados sin autorización fiscal.

Vigésimo tercero. Que, a juicio de estos sentenciadores, los hechos denunciados dicen relación con un reproche a un proceso de evaluación ambiental que culminó con la RCA N° 104/2007. En este contexto, no es la Superintendencia del Medio Ambiente el organismo competente para revisar la legalidad de una RCA ya que el legislador contempla otros mecanismos tendientes a invalidar un acto administrativo de esta naturaleza, conforme a las reglas especiales de la Ley N° 19300 y a las del derecho administrativo previstas en la Ley N° 19880.

Vigésimo cuarto. En consecuencia, la falta de pronunciamiento en este aspecto de la denuncia, si bien constituye un vicio que efectivamente vulnera el principio conclusivo, para esta judicatura no reviste el carácter de esencial que fuerce a la invalidación de la Resolución Exenta N° 881, en la medida que la ausencia de mérito de la denuncia es evidente.

Vigésimo quinto. Que, en relación a los hechos de contaminación en la calidad de aire denunciados, es relevante indicar que la Municipalidad realizó una alegación genérica e imprecisa, sin entregar los antecedentes mínimos necesarios para una adecuada fiscalización y eventual sanción, más allá de la legítima preocupación que pueda

generar en la comunidad la existencia de material particulado en suspensión producto -presumiblemente - de la actividad de tronaduras en la faena minera Andacollo.

Vigésimo sexto. Sobre esta materia, la SMA se remitió a los resultados de 23 actividades de fiscalización ambiental realizadas entre los años 2016 a 2018 a Compañía Miera Teck de Andacollo en el marco del Decreto Supremo N° 59/2014 que establece el Plan de Descontaminación Atmosférica para la localidad de Andacollo y sectores aledaños, del Ministerio del Medio Ambiente, como también a la respuesta entregada por el Servicio Nacional de Geología y Minería mediante el Ordinario N° 2712/2017.

De acuerdo a los resultados arrojados por ambos antecedentes fue posible concluir que el proyecto minero Andacollo ejecuta su programa de tronaduras conforme al "Procedimiento de Ejecución y Control de Tronaduras" y que no se registran superaciones a la norma de calidad de aire para material particulado respirable MP10. Lo anterior permite aseverar de forma objetiva y bajo información científica que no se han registrado eventos de contaminación en el amplio período que debió abarcar la SMA ante la falta de claridad de la denuncia.

Cabe señalar que dicha información fue complementada por sucesivos informes de fiscalización verificados entre los años 2018 a 2021, todas asociados al cumplimiento del Plan de Descontaminación Atmosférica ya referido, y en específico al cumplimiento de los compromisos dispuestos sobre esta materia en la RCA 104/2007.

Cuadragésimo noveno. Que, del mérito de los antecedentes expuestos y pese a la falta de información mínima necesaria para calificar la seriedad de la denuncia, la Superintendencia ejecutó las actividades de fiscalización que le permitieron arribar a la convicción de que no se configuraban las infracciones reclamadas por la I. Municipalidad de Andacollo. En consecuencia, la falta de pronunciamiento de la SMA en estas dos materias no reviste un vicio esencial del acto administrativo reclamado ya que

dicha omisión no altera la decisión de archivo adoptada.

II. Motivación de la resolución reclamada.

Quincuagésimo. Como se ha señalado, corresponde ahora hacerse cargo de los hechos denunciados que fueron materia de fiscalización y posteriormente objeto de archivo mediante la Resolución Exenta N° 881. El análisis se centrará en la correcta ponderación de los hechos y del derecho que la Superintendencia realizó para concluir en la falta de méritos para iniciar un procedimiento sancionatorio respecto del plan de reasentamiento de las personas directamente afectadas por el proyecto Hipógeno y de la hipótesis de elusión en que habría incurrido la Compañía Minera Teck.

Quincuagésimo primero. Que, el referido control judicial sobre la motivación de la resolución reclamada responde a las propias alegaciones de las partes y principalmente a la exigencia que subyace en el inciso final del artículo 47 de la LOSMA al señalar que el archivo de la denuncia debe decretarse en virtud de una resolución fundada, que de cuenta de la falta o insuficiencia de méritos para dar inicio a un procedimiento administrativo, en este caso, después de haber practicado las acciones de fiscalización.

Quincuagésimo segundo. En este contexto, y como cuestión previa, se debe reconocer la discrecionalidad de la que goza la Superintendencia del Medio Ambiente en el ejercicio de su potestad sancionadora, lo que no sólo se encuentra recogido en la LOSMA sino también en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley N° 19880, norma que a propósito de la etapa de información previa de los procedimientos administrativos señala: "Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la **conveniencia** o no de iniciar el procedimiento" (el destacado es nuestro).

Quincuagésimo tercero. Asimismo, tanto la doctrina nacional como la extranjera es conteste en reconocer la libertad de que goza todo órgano administrativo persecutor para "iniciar, o no, el expediente y la de archivarlo en cualquier momento antes de la resolución" (Niето, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Quinta edición. p. 101).

Sin perjuicio de lo anterior, dicho margen de apreciación debe estar revestido de un fundamento racional, lo que será objeto de revisión a continuación.

a. Respecto de la obligación de reasentamiento.

Cuadragésimo cuarto. El denominado "Plan de reasentamiento habitantes Quebrada Churque" fue incorporado por la empresa como una medida de compensación en el capítulo VI del estudio de impacto ambiental del proyecto Hipógeno sobre "Plan de medidas de mitigación, reparación y/o compensación" (páginas 6 y 7) y complementado en la Adenda N° 1 del procedimiento de evaluación ambiental como respuesta a la observación formulada por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo en su Ordinario N° 356 de fecha 4 de abril de 2006.

En efecto, en dicho proceso la empresa identificó a las dos familias que fueron objeto de la relocalización y definió las condiciones bajo las cuales estas serían reubicadas. Dicha medida de compensación es incluida finalmente en la RCA N° 104/2007 en su apartado 7.1.1.3

En síntesis, el plan tenía por objeto compensar la reubicación de las personas que habitaban en la quebrada del Churque con la entrega en propiedad de un sitio de 10.000 m² en el sector de Los Negritos, Comuna de Andacollo, con determinadas características constructivas, con la participación de los relocalizados en la determinación de la localización de la vivienda en el sitio y la determinación de las actividades concretas de la relocalización.

Bajo esta figura, y tal como consta del documento denominado "Reporte de sistematización y resultados de actividad de recolección de información primaria", agregado a fojas 381 y siguientes, el referido plan de relocalización fue implementado en términos distintos a los establecidos en la RCA N° 104/2007 toda vez que fueron los mismos jefes de familia que solicitaron, en vida, ser reubicados en lugares diversos al de Los Negritos. Es así como el señor Omar Núñez fue reubicado en el sector de Yegúin (sector de La Laja) y don Gustavo Díaz en calle Manuel Blanco Encalada N° 42, en la comuna de Andacollo, respectivamente. Los cambios a los que se alude fueron además registrados a través de instrumentos privados denominados "Acuerdo de traslado", ambos suscritos con feca 19 de abril de 2007 entre la empresa y los señores Núñez y Díaz, respectivamente.

Con esta información la SMA procedió al análisis de la denuncia formulada por la Municipalidad de Andacollo indicando en el punto 26 de la resolución reclamada que "si bien el plan de reasentamiento no se cumplió estrictamente de acuerdo a lo establecido en la RCA N° 104/2007, no es menos cierto que una parte del mismo no fue cumplido por propia decisión de las personas que debían ser localizadas, toda vez que encontraron mejores alternativas a las propuestas en el plan original".

La resolución continúa señalando en el apartado 27 que: "teniendo en cuenta este incumplimiento parcial de la medida y las condiciones actuales de los dos reasentados, es posible sostener que no existe mérito suficiente para perseguir el incumplimiento que se denuncia, toda vez que en las condiciones actuales se trataría de un hallazgo o desviación formal o menor".

Vigésimo quinto. Que, con el mérito de los antecedentes recopilados por la Superintendencia es posible coincidir que la empresa no cumplió con la medida de compensación de reubicación en los términos previstos en el considerando 7.1.1.3 de la RCA N° 104/2007. En consecuencia, lo que corresponde evaluar en sede judicial es si dicho incumplimiento constituye efectivamente un hallazgo menor o meramente formal, como lo ha calificado la Superintendencia del Medio Ambiente.

Vigésimo sexto. Para el análisis en comento se tendrán en consideración tres aspectos fundamentales, estos son: el principio de la buena fe, la disponibilidad de la medida de compensación y la equivalencia de la medida en sus actuales condiciones.

Vigésimo séptimo. Que, en relación al principio de la buena fe en la implementación de la medida de relocalización, es preciso indicar que tal modificación tiene su origen en la propia voluntad de las personas que debían ser reubicadas, en el marco de la participación que la medida contemplaba para determinar con exactitud el lugar donde las personas serían relocalizadas. En este contexto, a fojas 390 de autos se evidencia la intención del señor Núñez para ser reubicado en el sector de Yegúin, al considerarlo el sector más apto para el desarrollo de la agricultura. Mientras que el señor Díaz optó por ser reubicado en el domicilio de su hija, atendidas sus condiciones de salud.

Vigésimo octavo. Del mismo documento consta también que estos nuevos lugares permitieron mejorar las condiciones de vida de las dos personas. De esta forma es posible constatar que la empresa y las personas reubicadas acordaron una ejecución distinta y más beneficiosa para estas últimas, sin que se verifiquen indicios de fuerza, error o dolo.

Vigésimo noveno. Que, a través del plan de relocalización se busca, en lo posible, mejorar las condiciones de vida de las personas reubicadas no sólo en la búsqueda de un bienestar material sino también cultural y social, frente a la necesidad de modificar el sistema de vida y costumbre de los afectados con un determinado proyecto.

Por esta razón la medida de compensación en comento puede implementarse en el área o lugar donde resulte más efectiva, de acuerdo a lo previsto en el artículo 101 del RSEIA, y no necesariamente en el área o lugar donde se presentan o generan los impactos significativos. Precisamente, la definición del lugar de reubicación de los grupos humanos es el elemento central de la medida que permitirá cumplir o no con el objetivo de producir el efecto positivo

alternativo y equivalente al provocado por la salida y desplazamiento de las dos familias ya referidas. Por lo tanto, la efectividad de la medida en este caso dice directa relación con el lugar más idóneo que permita mejorar el estándar de vida de las personas que residían en quebrada Churque.

Trigésimo. Que, pese a que la medida de compensación en comento establecía como lugar de reubicación al sector de Los Negritos, el cambio de las circunstancias hizo que las personas implicadas decidieran optar por otros lugares de reubicación, en un caso, considerando mejores condiciones para el desarrollo de la actividad económica de la agricultura y, en el otro caso, mejorar los cuidados de salud.

Trigésimo primero. Que, si bien dicho cambio en la ejecución de la medida, a juicio de esta judicatura, no se reduce a un hallazgo menor o meramente formal, lo cierto es que cumple con el objetivo normativo y también específico de reubicar a dos familias en aquellos sectores donde la calidad de vida podía mejorar.

Trigésimo segundo. Que, a mayor abundamiento, ninguna de las personas reasentadas formuló, en vida, reproche respecto del lugar donde fueron reubicadas, lo que permite inferir que el resultado del proceso fue exitoso. Sin perjuicio de lo anterior, y pese a que la denunciante Sra. Silvia Núñez no formuló reclamo judicial contra la Resolución Exenta N° 881, se estima necesario que Compañía Minera Teck Carmen de Andacollo se haga cargo en el más breve plazo posible de todas las gestiones necesarias para obtener el título de dominio del inmueble emplazado en terreno fiscal, en el sector Yaguín, teniendo en consideración lo resuelto por la SEREMI de Bienes Nacionales de la Región de Coquimbo en su Resolución Exenta N° 666 de fecha 28 de mayo de 2018.

Trigésimo tercero. Que, con todo, y sin perjuicio de los beneficios que el cumplimiento alternativo de la medida produjo en las personas reasentadas y la buena fe de las partes involucradas, es necesario referirse a un aspecto

normativo de fondo y que consiste en la posibilidad de cumplir una RCA en una forma distinta a lo aprobado ambientalmente, teniendo en consideración lo señalado en el inciso final del artículo 24 de la Ley N° 19300 y artículo 71 del RSEIA.

Trigésimo cuarto. En este sentido es importante tener en consideración la función de las sanciones en materia ambiental y su justificación como última *ratio* en el castigo de infracciones administrativas.

En efecto, las sanciones administrativas presentan dos funciones, estas son, la de prevenir conductas ilícitas y su represión, en caso de ser estas cometidas. Con todo, en materia ambiental, la sanción tiene como función final la protección ambiental.

En este caso en particular, la infracción constatada por la Superintendencia no provocó una afectación al componente medio humano sino que, por el contrario, provocó un beneficio en el bienestar de dos personas y sus respectivas familias. En consecuencia, la sanción se vuelve innecesaria toda vez que el bien jurídico tutelado no se ha visto afectado.

Que, en este caso en específico, donde los interesados han podido manifestar su voluntad en orden a ejecutar una medida de compensación en términos distintos a los previsto en la RCA respectiva, a la gravedad de la infracción y al ámbito acotado de los intereses ambientales dispuestos, es posible verificar que el actuar y la decisión de la SMA en orden a no iniciar un procedimiento sancionatorio en contra de Compañía Minera Teck de Andacollo es razonable, proporcional y, por lo tanto, legal.

b. Respecto de la hipótesis de elusión.

Trigésimo quinto. Como se ha señalado, la Municipalidad de Andacollo acusa que la empresa incorporó en su proceso productivo nuevas faenas sin haberlas sometido al sistema de evaluación ambiental con anterioridad, incurriendo en la

infracción tipificada en el artículo 35 literal b) de la LOSMA. Además, indica que sobre esta materia la resolución exenta reclamada omite pronunciamiento ya que solo se refiere a la obligación de reasentamiento.

Trigésimo sexto. Que, la SMA asevera haber constatado la inexistencia de una eventual infracción de elusión al SEIA al no haber constatado la construcción de obras fuera de lo evaluado en el proyecto Hipógeno, como tampoco comprobó una modificación a la RCA respectiva.

Trigésimo séptimo. Que, si bien la reclamante no precisa a qué obras nuevas se refiere, la SMA deduce que se trataría de la ejecución de la Fase 6 del plan minero de la Minera Andacollo, área más próxima al límite urbano de la comuna de Andacollo y al sector de Subida Mina Hermosa.

Trigésimo octavo. En este contexto, la SMA descartó la hipótesis de elusión con el resultado de las actividades de fiscalización realizadas pudiendo confirmar que se trata de la ejecución del proyecto Hipógeno en los términos evaluados ambientalmente. Para estos efectos, la Superintendencia se remite específicamente a la actividad de inspección realizada con fecha 8 de mayo de 2018, a través de la cual sostiene que "no se constató la construcción de obras fuera evaluado en el proyecto Hipógeno y tampoco se constató alguna modificación, ya que no existe la expansión no evaluada que señala el escrito de la denuncia, sino la ejecución de un proyecto evaluado por el SEIA" (Resolución Exenta N° 881, considerando número 29).

Trigésimo noveno. Que, como primer análisis, se debe descartar inmediatamente la pretendida falta de pronunciamiento alegada por la actora, respecto de la denuncia de elusión formulada, toda vez que consta de la misma Resolución Exenta N° 881 que la SMA si se manifestó al respecto, tal como consta en el literal B. del capítulo IV, bajo el epígrafe "Sobre la eventual infracción de elusión al SEIA".

Cuadragésimo. Que, en relación a los fundamentos de la resolución reclamada se debe destacar que la denuncia por presunta elusión tiene su origen en la comunicación enviada

por Compañía Minera Teck al señor Beltrán Godoy Rivera, con fecha 22 de julio de 2016. En dicha nota la empresa comunicó su decisión de poner término al contrato de comodato suscrito por las partes y solicitó al señor Godoy hacer abandono del terreno donde funciona la planta de tratamiento de minerales de oro "Santa Hilda".

Cabe señalar que la decisión de término contractual comunicada por la empresa se sustentó en las condiciones desfavorables del mercado y precio del cobre, lo que llevó a la decisión de expandir su operación minera.

Cuadragésimo primero. Con estos antecedentes la Superintendencia del Medio Ambiente procedió a analizar tres documentos: a) el contrato de comodato suscrito entre la Compañía Minera Teck y el Sr. Beltrán Godoy; b) la carta enviada por la empresa al Sr. Godoy de fecha 22 de julio de 2016 y c) la carta enviada por la empresa al alcalde de la Municipalidad de Andacollo.

De dichos antecedentes la SMA constató que el terreno donde se emplaza la planta Santa Hilda es de propiedad de Compañía Minera Teck de Andacollo, y que la comunicación enviada por la empresa al Sr. Godoy respondía al cumplimiento de un contrato de comodato celebrado previamente por las partes.

Cuadragésimo segundo. Que, según lo informado por la empresa, la ejecución de la fase 6 del proyecto requiere de una zona mínima de seguridad que corresponde al área donde se encuentra el relave de la planta operada por el Sr. Godoy.

Cuadragésimo tercero. Que, revisados los antecedentes del proyecto y especialmente de los resultados obtenidos en la visita en terreno efectuada en las instalaciones del proyecto minero con fecha 8 de mayo de 2018, se constata que no existen nuevas obras en su ejecución que pudieran dar lugar a una hipótesis de elusión. Por el contrario, consta que el desarrollo de la Fase 6 forma parte del estudio de evaluación ambiental aprobada por la Resolución Exenta N° 104/2007, según lo previsto en su considerando 4.

Cuadragésimo cuarto. En consecuencia, esta judicatura considera que la resolución exenta reclamada se encuentra

suficientemente motivada, de acuerdo a las actividades y análisis precisados por la SMA, descartándose la infracción de elusión al SEIA prevista en el artículo 35 letra b) de la LOSMA.

III. Infracción al principio de celeridad.

Cuadragésimo quinto. La reclamante acusa que la Superintendencia del Medio Ambiente demoró casi 4 años en resolver el procedimiento administrativo originado con la denuncia, incumpliendo de esta manera el principio de celeridad previsto en el artículo 7 de la Ley N° 19.880

Cuadragésimo sexto. Que, la SMA si bien reconoce el retardo en resolver el archivo de la denuncia, sostiene que este no se transforma en una causal de ilegalidad del acto administrativo reclamado. Añade que el retraso denunciado no constituye un vicio de un requisito esencial del acto ni tampoco generó un perjuicio para los reclamantes.

Cuadragésimo séptimo. Que, el artículo 7 de la Ley 19.880 consagra: "Principio de celeridad. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión.

En el despacho de los expedientes originados en una solicitud o en el ejercicio de un derecho se guardará el orden riguroso de ingreso en asuntos de similar naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia".

Cuadragésimo octavo. Que, a su turno, el artículo 27 de la Ley N° 19.880 precisa lo siguiente: "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

Cuadragésimo noveno. Que, si bien en el presente caso no se inició un procedimiento sancionatorio por las razones ya expuestas, no es menos cierto que el plazo de 6 meses previsto por el legislador se constituye como un periodo razonable para adoptar una decisión de archivo. En este sentido, aparece como injustificado y excesivo el tiempo que demoró la SMA en resolver sin que se adviertan hechos que configuren las causales de caso fortuito o fuerza mayor, más allá de las explicaciones que formula la SMA sobre la realidad que les afecta como servicio y de la forma cómo se encuentran actualmente gestionando el pasivo de denuncias.

Quincuagésimo. Que, tal como lo ha señalado la jurisprudencia " ... el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí sólo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa, según ya se expuso" (sentencia Corte Suprema rol N° 17.485-2021, considerando quinto).

Quincuagésimo primero. Que, fluye de una rápida revisión del expediente administrativo que el último antecedente evacuado durante la etapa de fiscalización corresponde a la carta S/N de fecha 26 de junio de 2018 en virtud de la cual Compañía Minera Teck de Andacollo remitió la información requerida en el Acta de Inspección de fecha 14 de junio del mismo año.

Quincuagésimo segundo. Que, durante el mismo año 2018 se emitió el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-1566-IV-RCA. En consecuencia, transcurrieron más de dos años

desde la última actuación administrativa con fecha cierta de emisión, y la resolución de archivo, y más de tres años desde la fecha de la denuncia.

Quincuagésimo tercero. Que, a pesar de lo injustificado y excesivo del tiempo para adoptar una decisión de archivo, la inexistencia de las infracciones investigadas hace que la dilación del procedimiento no haya provocado un perjuicio en la reclamante que conlleve a la ineficacia del procedimiento administrativo, más allá de la incertidumbre que pudo haber generado el retardo en los interesados.

Por los fundamentos expuestos anteriormente,

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en el artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600; Ley N° 20.417; Ley N°19.880, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

SE RESUELVE:

I.- Rechazar la acción de reclamación interpuesta por la Ilustre Municipalidad de Andacollo.

II.- No se condena en costas a la parte reclamante por existir motivo plausible para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

Rol N° R-45-2021.



Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez, Sr. Cristián López Montecinos y Sr. Eric Sepúlveda Casanova, estos últimos subrogando legalmente.

Autoriza el Secretario Abogado (I) del Tribunal, Sr. Pablo Miranda Nigro.

En Antofagasta, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.