

MEMORÁNDUM D.S.C. N° 386/2024

DE : DANIEL GARCÉS PAREDES
JEFATURA DE LA DIVISIÓN DE SANCIÓN Y CUMPLIMIENTO

A : MARIE CLAUDE PLUMER BODIN
SUPERINTENDENTA DEL MEDIO AMBIENTE

MAT. : PROPONE EJECUCIÓN SATISFACTORIA PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO ROL D-073-2015

FECHA : 5 DE AGOSTO DE 2024

Mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol D-073-2015, de 30 de octubre de 2015, se formularon cargos en contra de Inversiones y Rentas Los Andes S.A. (en adelante, e indistintamente, "el titular", "la empresa" o "IRLA"), titular de la unidad fiscalizable "Construcción Camino Sector El Manso", localizada en sector Río Manso, comuna de Cochamó, Región de Los Lagos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA"), por infracción a lo dispuesto en el artículo 35, letra b), de la LOSMA.

En virtud de lo anterior, con fecha 22 de enero de 2016, el titular presentó un programa de cumplimiento (en adelante, "PDC"), el cual fue aprobado con fecha 28 de enero de 2016, por medio de la Resolución Exenta N° 4/Rol D-073-2015, suspendiéndose el procedimiento administrativo sancionatorio.¹

Mediante la referida resolución, se derivó el programa de cumplimiento aprobado a la División de Fiscalización de esta Superintendencia, para que procediera a fiscalizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones allí establecidas.

Las acciones comprometidas en el PDC, en relación con el cargo formulado, se sistematizan en la siguiente tabla:

N°	Hechos constitutivos de infracción	Acciones
1.	Construcción de un camino cuyo punto de partida se encuentra en la Ruta V-721 a la altura del Puente Cheyre, en la comuna de Cochamó, al interior de la Zona de Interés	1. Mantener detenida la construcción del camino prohibiéndose cualquier actividad extractiva, movimiento de materia acopiado y maquinaria, sin perjuicio de las medidas que sean autorizadas por la SMA en virtud de la acción N° 4 que se describe en el presente Programa de Cumplimiento.

¹ Respecto de esta, la parte interesada Corporación Puelo Patagonia presentó reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, la cual fue rechazada mediante sentencia rol R-29-2016, de 28 de noviembre de 2016, confirmada posteriormente por la Excelentísima Corte Suprema, mediante sentencia rol 177-2017, 3 de octubre de 2017.



	Turístico Nacional de las Cuencas de los ríos Puelo y Cochamó de la Región de Los Lagos, declarada como tal mediante Resolución Exenta N° 567, de 5 de junio de 2007, del SERNATUR, sin contar con RCA que lo autorice.	2. Ingresar el proyecto de construcción de camino al SEIA.
		3. Tramitar el proceso de evaluación ambiental ante el SEA y todos los servicios técnicos con competencia ambiental, hasta la obtención de la RCA favorable.
		4. Proponer a la SMA e implementar medidas en ciertos sectores del camino referidos a todas las zonas con riesgos asociados, con el objeto de evitar posibles deslizamientos de material rocoso y procesos erosivos. Las medidas, de ser necesario, incluirán medidas de ejecución o mantención periódica.

Posteriormente, mediante la Res. Ex. N° 8/Rol D-073-2015, de 28 de junio de 2016, en conformidad a lo indicado en la acción N° 4, esta Superintendencia aprobó, con correcciones de oficio, el “Plan de Protección de Taludes y Prevención de Erosión” presentado por el titular.

Posteriormente, con fecha 3 de julio de 2017, La División de Fiscalización derivó el expediente de fiscalización DFZ-2016-747-X-PC-IA, que contiene el informe técnico de fiscalización ambiental (en adelante, “IFA”), en el cual se detalla el análisis de cumplimiento del PDC aprobado y de las actividades de fiscalización asociadas.

Posteriormente, se derivó el expediente de fiscalización DFZ-2017-5751-X-SRCA-IA, que contiene los resultados de inspección ambiental realizada el día 21 de agosto de 2017, con el objeto de verificar, entre otras cosas, la efectiva paralización de obras asociadas a la construcción del camino, y la implementación de medidas asociadas a la protección de taludes.

La fiscalización al programa de cumplimiento implicó la revisión de los antecedentes asociados a las acciones contempladas en él, así como sus metas, concluyéndose, por una parte, la conformidad de la acción N° 1²; y, por otra, la existencia de hallazgos en relación con las acciones N° 2, 3 y 4.

En primer lugar, en cuanto a la **acción N° 2**, consistente en “Ingresar el proyecto de construcción de camino al SEIA”, esta tenía por objeto retornar al cumplimiento de la normativa considerada como infringida en la formulación de cargos, esto es, los artículos 8 y 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. En cuanto al plazo de ejecución, correspondía a 14 meses desde la aprobación del programa.

Sobre dicha acción, el IFA levanta como hallazgo lo siguiente:

² Ello sin perjuicio que, durante la inspección de 21 de agosto de 2017, se constató la ejecución de trabajos, específicamente en el kilómetro 4,6, consistentes en perforaciones para obtener muestras de roca, además de otros trabajos necesarios para facilitar el acceso del equipo de perforación, así como también otros trabajos informados por IRLA en sus reportes periódicos, asociados a la implementación de medidas de protección de taludes (acción N°4). Respecto de los trabajos no relacionados con dichas medidas, mediante la Res. Ex. N° 12/Rol D-073-2015, esta Superintendencia determinó que estas labores no obstaban al cumplimiento de la acción N° 1, por cuanto consistían en la realización de estudios ordenados por el Sernageomin, en contexto de la evaluación ambiental del proyecto, conforme a lo indicado en el considerando N° 45.



“Titular presentó a evaluación ambiental el proyecto de construcción de camino dentro de los plazos establecidos en el programa de cumplimiento, sin embargo, dicha presentación abarca sólo el trazado comprendido entre el puente Cheyre y el km 18,2 lo cual difiere del resultado esperado del PDC aprobado por la SMA que estableció la obtención de una Resolución de Calificación Ambiental que califique ambientalmente la construcción del camino río Manso, cuyo punto de partida se encuentra en la ruta V-721 a la altura del puente Cheyre y finaliza en el sector fronterizo de paso El León, en la comuna de Cochamó”.

En cuanto a la **acción N° 3**, consistente en “Obtener RCA del proyecto Camino Río Manso”, esta se encontraba relacionada con el mismo objetivo de la acción N° 2, es decir, el retorno al cumplimiento de la normativa considerada como infringida. Sobre esta, el informe de fiscalización estimó que esta se encontraba incumplida, debido a las mismas razones expuestas para la acción anterior.

Al respecto, fue posible verificar que el titular efectivamente ingresó el proyecto “Camino Río Manso” al SEIA, mediante un Estudio de Impacto Ambiental, con fecha 28 de marzo de 2017, mismo que fue acogido a trámite por parte del Servicio de Evaluación Ambiental con fecha 3 de abril de 2017. Por lo tanto, en lo que respecta en particular a la acción N° 2, **se observa que esta fue ejecutada de manera conforme.**

Ahora bien, respecto de la acción N° 3, tal como se indicó previamente, esta se relaciona con el retorno al cumplimiento de la normativa considerada como infringida, cuyos hechos constitutivos de infracción se refirieron a la construcción de un camino de alto tonelaje que une la Central de Pasada Mediterráneo con la Ruta V-721, a la altura del Puente General Cheyre, a lo largo de la cuenca de los ríos Puelo y Manso, al interior de la Zona de Interés Turístico Nacional de dichas cuencas. Por lo tanto, resulta razonable sostener que la acción N° 3 del programa aprobado por esta Superintendencia se refiere a la evaluación ambiental para regularizar la construcción del mencionado camino, en el tramo constatado.

Por su parte, según consta en el expediente de evaluación ambiental del proyecto “Camino Río Manso”, con fecha 28 de enero de 2020, mediante la Res. Ex. N° 19/2020, la Comisión de Evaluación de la Región de Los Ríos calificó favorablemente el proyecto.³

Al respecto, la Res. Ex. N° 10/Rol D-073-2015, que resolvió, dentro de otras, la presentación de Corporación Puelo Patagonia, en que solicitó declarar el incumplimiento de PDC por haberse ingresado al SEIA de un proyecto que consideró, a su juicio, solo una fracción de la construcción del camino no evaluado, y no el total del mismo. Al respecto, en dicha resolución se expuso que el objetivo ambiental sustantivo del programa correspondía a la regularización de las obras que **constituían el camino efectivamente construido**, y que, mediante el Estudio de Impacto Ambiental -calificado favorablemente mediante la Res. Ex. N° 19/2020- se lograba regularizar el tramo

³ Respecto de esta, se interpusieron recursos administrativos y judiciales por la parte interesada, respecto de los cuales, en forma posterior, se solicitó tener por desistido, lo cual fue acogido por parte del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia en causa rol R-38-2022.



efectivamente construido, permitiendo el cumplimiento del resultado esperado del programa, esto es, el retorno al cumplimiento de la normativa considerada como infringida.⁴

En este sentido, la RCA N° 19/2020, estableció etapas para la construcción del camino, siendo la primera etapa aquella sometida a evaluación, y que correspondió al tramo entre el puente General Cheyre hasta el kilómetro 18,2, paralelo al río Manso, y que se encontraba ya construido en su mayoría. Por su parte, la segunda etapa comprendía el tramo entre el kilómetro 18,2 y el sector Paso El León en el kilómetro 37,2, cuyo diseño se encontraba en definición, y respecto del cual se adoptó un compromiso ambiental voluntario de ingreso al SEIA de este segundo recorrido.

Respecto de esta segunda etapa, cabe tener en consideración que el programa de cumplimiento no tuvo por objeto forzar la construcción de la mencionada segunda etapa ni definir los plazos asociados, **si no que solo la regularización del tramo ya construido dentro de la Zona de Interés Turístico**. En efecto, no resultaría adecuado ni acorde con los objetivos de protección de dicha zona forzar al titular a evaluar y construir este nuevo trazado. De este modo, conforme a la información contenida en el presente procedimiento sancionatorio, existirían proyecciones de construcción de un trazado por parte del Ministerio de Obras Públicas para conectar el Paso Internacional El León,⁵ razón por la cual carecería de sentido la construcción de dos caminos paralelos en el mismo sector.

A mayor abundamiento, mediante la Resolución N° 24, de 14 de mayo de 2021, del Ministerio de Obras Públicas, se aprobó el Convenio para la ejecución del proyecto “Construcción Camino Puelo – Paso El Bolsón”, que conectará las localidades de Puelo (Chile) y El Bolsón (Argentina), cuyo paso internacional se encuentra ubicado en las cercanías del camino que bordea el río Manso -objeto de esta evaluación ambiental-, razón por la cual se ve aun más inoficiosa la construcción de otro camino internacional dentro de la misma zona.⁶

⁴ En este sentido, los considerandos 30 y 31 de la Res. Ex. N° 10/Rol D-073-2015, dispuso que “(...) *el objetivo ambiental sustantivo del PDC objeto de análisis, corresponde a la regularización de las obras que constituyen el camino actualmente construido y que el tramo proyectado -que aún no presenta obras- también sea evaluado ambientalmente de forma previa a su construcción. De este modo, el PdC en comento no tiene por objeto forzar la construcción de un camino y definir los plazos para ello, sino asegurar la regularización del tramo construido y la evaluación ambiental del tramo proyectado en forma previa a su construcción. (...) en relación a lo anterior, cobran relevancia los nuevos antecedentes que fueron puesto[s] en conocimiento de esta Superintendencia por la empresa, respecto a que el MOP realizó una licitación pública que tiene por objeto definir el trazado y las características de un camino internacional al interior de la Zona de Interés Turístico que conectará Chile y Argentina a través del Paso El León. En efecto, considerando la intención del Estado de construir un camino al interior de la ZOIT, no sería adecuado para los fines de proteger el interés turístico y ambiental de la zona, que IRLA S.A. construya un camino y que con posterioridad el MOP deba construir uno adicional, en circunstancias que, con la debida coordinación, se podría construir un solo camino.*”

⁵ En este sentido, mediante presentación de 24 de marzo de 2027, IRLA acompañó antecedentes que daban cuenta que, con fecha 24 de mayo de 2016, la Dirección de Vialidad publicó en el Diario Oficial un llamado a licitación para efectos de adjudicar el contrato denominado “Estudio de Ingeniería Mejoramiento Conexión Vial Puente Cheyre – Paso Río Manso, Cochamó, Región de Los Lagos”, que tiene por fin la definición del trazado de un camino que pretende conectar Chile y Argentina a través del Paso El León, señalando entre otras cosas que en los primeros 17 kilómetros existe un camino construido de estándar básico. Respecto de esto, se indicó por parte de IRLA que se encontraban diseñando una solución conjunta para efectos de consensuar el trazado de la segunda sección del camino. Dicha información además fue confirmada por el MOP mediante Ord. 118, de fecha 5 de febrero de 2018, en respuesta a requerimiento de información efectuada por este Servicio mediante la Res. Ex. N° 11/Rol D-073-2017.

⁶ Según consta en causa rol 87.856-2023, seguida ante la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 13-05-2024.



En consecuencia, esta División estima que la ejecución de las acciones N° 2 y 3, en la forma verificada por el titular -es decir, mediante la evaluación y aprobación del proyecto en el SEIA, correspondiente al tramo del camino construido entre el puente General Cheyre hasta el kilómetro 18,2- **da cumplimiento al objetivo del programa aprobado, y permite el retorno al cumplimiento** de la normativa considerada como infringida.

Por último, en cuanto a la **acción N° 4**, consistente en “Plan de control de taludes y erosión”, esta tenía por objeto la eliminación, o contención y reducción, de los efectos negativos asociados a los hechos considerados constitutivos de infracción, asociados a posibles deslizamientos de material rocoso y procesos erosivos, producto de las obras de construcción del camino no evaluadas, en determinados tramos.

Sobre dicha acción, el IFA levanta como hallazgo que lo siguiente:

“A la fecha no se han ejecutado acciones asociadas al control de taludes entre los km. 14 a 14,5 tal como se constató en la actividad de inspección ambiental”.

Lo anterior basado en que, durante la actividad de fiscalización de 6 de abril de 2017, entre el kilómetro 14 y 14,5 del camino, se observó que *“entre el km 14 a 14,5 no se han efectuado trabajos asociados a la construcción del camino además que en este tramo no existe remoción de material asociados a la acción n° 4 del programa de cumplimiento (plan de control de taludes) como tampoco la construcción de gaviones al pie de los taludes (...)”.*

Al respecto, la forma de implementar esa acción consistía en *“proponer a la SMA e implementar medidas en ciertos sectores del camino referidas a todas las zonas con riesgos asociados, con el objetivo de evitar posibles deslizamientos de material rocoso y procesos erosivos. Las medidas, de ser necesario, incluirán medidas de ejecución o mantenimiento periódica.”* De este modo, con fecha 19 de febrero de 2016, el titular presentó el “Plan de Protección de Taludes y Prevención de Erosión”, el cual fue aprobado por este Servicio mediante la Res. Ex. N° 5/Rol D-073-2015, de 29 de marzo de 2016, respecto de todos los tramos del camino, salvo aquel comprendido entre el kilómetro 14 y 14,5, respecto del cual se solicitó al titular proponer otro tipo de medidas. Lo anterior debido a que el titular informó que sería necesario perfilar primero los taludes para reducir el riesgo de deslizamientos, y que para ello resultaba necesario remover aproximadamente 60.000 m³ de material, después de lo cual se procedería a evaluar el estado de los taludes para determinar el tratamiento final más adecuado. En este sentido, se solicitó por parte de esta Superintendencia justificar dicha necesidad de extracción de altos niveles de material, a raíz de lo cual se presentó un informe técnico elaborado por consultor externo, que daba cuenta de la necesidad de perfilamiento del talud en forma previa a implementar medidas como hidrosiembra, malla de coco o revegetación, estimando la necesidad de remover la cantidad aproximada de material ya indicada, para estabilización previa del talud.

Finalmente, las medidas propuestas fueron aprobadas, con correcciones de oficio, mediante la Res. Ex. N° 8/Rol D-073-2015, de 28 de junio de 2016. Las medidas, incluyendo las modificaciones de oficio incorporadas por la SMA, apuntaban a la extracción de 60.000 m³ de material como máximo,



considerando medidas para garantizar la estabilidad y control de la erosión durante la ejecución de las faenas de movimientos de tierra, entre otras.

Respecto de estas medidas, durante el procedimiento sancionatorio, la parte interesada Corporación Puelo Patagonia solicitó declarar la acción N° 4 como incumplida, debido a que, a su juicio, el titular no habría implementado completamente las medidas asociadas al plan aprobado. Dado lo anterior, personal fiscalizador de esta Superintendencia llevó a cabo una inspección en terreno, con fecha 6 de abril de 2017. Respecto de esta, se derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el expediente de fiscalización DFZ-2017-5751-X-SRCA-IA, que contiene los resultados de inspección ambiental realizada el día 21 de agosto de 2017. Conforme a los resultados expuestos en el informe técnico de fiscalización ambiental, disponible en el expediente de fiscalización antes mencionado, se recorrió el camino hasta el kilómetro 14,5, observándose algunos derrumbes en la zona, debido a precipitaciones intensas ocurridas en los días previos. Por otro lado, se observó la construcción de 21 metros lineales de gaviones en el kilómetro 14,2 aproximadamente.

Al respecto, esta Superintendencia se pronunció respecto de la solicitud de Corporación Puelo Patagonia mediante la Res. Ex. N° 12/Rol D-073-2015, señalando que “(...) *para determinar que existe un incumplimiento a la acción N° 4 del PdC, no basta con que se haya producido un derrumbe o deslizamiento, sino que es necesario analizar, si antes y después de ese hecho, la empresa actuó conforme al estándar de diligencia al cual se encuentra obligada conforme al PPTPE.*”, y que “(...) *respecto a un eventual incumplimiento de la acción N° 4 del PdC, los cuales se refieren al evento de socavación por lluvias informado por IRLA en el reporte periódico de noviembre de 2017, se remitirán a la División de Fiscalización (...) para efectos de evaluar la ejecución satisfactoria del programa de cumplimiento en la oportunidad procesal correspondiente.*”

Posteriormente, respecto de la falta de implementación de medidas en dicho tramo, constatadas durante la fiscalización, el titular se refirió a esto en presentación de 28 de marzo de 2023, mediante el cual dedujo recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N° 14/Rol D-073-2015, señalando que las medidas de control de taludes en dicho tramo no habrían resultado necesarias, por cuanto finalmente no se realizó la extracción de material y perfilamiento de taludes, y que este tipo de medidas tampoco fue incluido como medida de control de taludes en la evaluación ambiental, respecto de este tramo de la construcción del camino.

Al respecto, es posible desprender de lo indicado en la evaluación ambiental del proyecto, que las medidas de control de taludes fueron contempladas principalmente para el tramo identificado como “sector 3” en el Estudio de Impacto Ambiental, comprendido entre el kilómetro 4,6 y el 14, desde la salida del río Frío hasta el kilómetro 14, justo antes del acceso al futuro puente del río Tigre, y que está construido sobre ladera de cerro con curvas cerradas, en cuestas y pendientes de diferente grado. Conforme a lo indicado en el punto 1.10 de dicho Estudio, las medidas de control de taludes consisten en la instalación de malla metálica en el km 11; Hidrosiembra en el km 13; instalación de malla de fibra de coco en el km 14; instalación de medias cañas metálicas para evitar la erosión de taludes en el km 14; e instalación de gaviones en el km 14. Dichas medidas **se corresponden con aquellas propuestas por el titular en el Plan de Protección de Taludes y Prevención de Erosión**, presentado en contexto del cumplimiento de la acción N° 4. Por su parte, para el “sector 4”, comprendido **entre el km 14 y 16, se indica en el Estudio que la construcción se encontraba detenida** y que se retomarían las obras una vez aprobado el proyecto.



En este sentido, el “Informe Geológico Geotécnico, Tramo km 13,3 al 14,5”, contenido en el Anexo 1.3 B del Estudio de Impacto Ambiental, señala en primer término que, desde el kilómetro 14, **el camino aún no se encontraba en construcción, y cuyo primer tramo corresponde al puente sobre el río Tigre**. Respecto de este tramo, aun no existían certezas del trazado, tipo de plataforma, de puente, ni su emplazamiento final, así como tampoco el tipo de corte de talud (liso o escalonado), razón por la cual **no era posible implementar medidas de protección en forma previa en ese tramo**.

De este modo, el mencionado informe concluye que la determinación final de trazado demandaría la **ejecución de un levantamiento topográfico a escala, y la detección de taludes con comportamientos puntuales inestables demandarían la planificación y oportuna materialización de algunos procedimientos de control**, destinados a garantizar su futura seguridad operacional.

Por lo tanto, se observa que el objetivo planteado por esta Superintendencia al momento de aprobar las medidas de protección de taludes para el tramo entre el kilómetro 14 y 14,5, esto es, la menor intervención posible en términos de extracción de material, se cumple en forma satisfactoria, por cuanto a la fecha no se ha extraído material, y la implementación de las medidas futuras dependería de la definición final del trazado, y estas podrían ser fiscalizadas por la SMA.

En consecuencia, se implementaron las medidas de protección de taludes comprendidas en el Plan de Protección de Taludes y Prevención de Erosión, tal como se constató en inspección de fecha 6 de abril de 2017, y según es posible observar de las fotografías 3 y 4 del informe DFZ-2016-747-X-PC-IA, solo faltando un tramo de extensión menor, el que no se encontraba en construcción al momento de la fiscalización de programa de cumplimiento y cuyas medidas de protección serían evaluadas al momento de definir el trazado y ubicación definitiva del puente que atraviesa el río Tigre, conforme se desprende de la evaluación ambiental del proyecto aprobado.

En consecuencia, esta División estima que la ejecución de la acción N° 4, en la forma verificada por el titular -es decir, la implementación de medidas en ciertos sectores del camino construido, referidos a zonas con riesgos de deslizamientos- **da cumplimiento al objetivo del programa aprobado, y permite la contención de posibles efectos** asociados a la ejecución de las obras asociadas al tramo construido del camino.

En este sentido, y considerando las alegaciones de Corporación Puelo Patagonia, relativa a la existencia de eventos de derrumbes, cabe tener presente que, conforme a la información disponible en el presente procedimiento sancionatorio, los últimos eventos de deslizamiento de material fueron constatados en forma previa a la finalización de la ejecución del programa de cumplimiento, no existiendo antecedentes sobre deslizamientos posteriores en ningún tramo del camino construido.

A partir de lo expuesto, no se identifica que las desviaciones detectadas tengan una relevancia que comprometa el cumplimiento de la meta establecida en el PDC en relación con el cargo N° 1. Por lo tanto, no se justifica reiniciar el procedimiento sancionatorio seguido en contra del titular.

En definitiva, es posible sostener que el titular ha ejecutado satisfactoriamente todas las acciones y metas del PDC, habiendo retornado al cumplimiento de la normativa ambiental infringida, y



abordando los efectos negativos generados por la infracción, en los términos comprometidos en el PDC aprobado por esta SMA.

Por tanto, se propone, por medio del presente memorándum, que se declare la ejecución satisfactoria del programa de cumplimiento del procedimiento.

En virtud de lo anterior, y conforme a lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 42 de la LOSMA, y el artículo 12 del D.S. N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, se remite el expediente rol D-073-2015, para su análisis.

Cabe hacer presente que el expediente sancionatorio indicado se encuentra actualizado a la fecha y disponible electrónicamente en SNIFA, sin perjuicio de que aún no se ha publicado el IFA DFZ-2016-747-X-PC-IA ni la copia de este memorándum, los cuales deberán ser publicados, por parte de Fiscalía, de manera conjunta con la resolución de término de este procedimiento administrativo.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

Daniel Garcés Paredes
Jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

AMB

C.C.

- Oficina Regional de Los Lagos SMA

