



OF. ORD.: N° (N° digital y fecha de la resolución en costado inferior izquierdo)

ANT.: Ordinario N° 2767, de fecha 08 de octubre del 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que solicita pronunciamiento informe de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación Ambiental.

MAT.: Evacúa Informe.

Valdivia,

**A : SR. CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN
SUPERINTENDENTE
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE**

**DE : DIRECTORA REGIONAL
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
REGIÓN DE LOS RÍOS**

Mediante Ordinario N° 2767, de fecha 08 de octubre del 2020, recepcionado con fecha 14 de octubre del 2020 (“Ordinario N° 2769/2020”), de la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), ha solicitado a esta Dirección Regional emitir un pronunciamiento a fin de analizar, si conforme a los antecedentes acompañados, el Proyecto denominado “Cutipay I”, requiere ingresar de forma obligatoria al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), de conformidad a lo dispuesto por los artículos 8 y 10 de la Ley N° 19.300.

Al respecto, esta Dirección Región ha tenido a la vista los siguientes antecedentes:

1. Oficio Ordinario N° 2767, de fecha 08 de octubre del 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente.
2. Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-3310-XIV-SRCA.
3. Traslado al Titular.
4. Oficio Ordinario N° 945, de fecha 28 de agosto de 2020 (“Ord. N° 945/2020”), de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos (“SEREMI MINVU”).
5. Oficio Ordinario N° 248, de fecha 31 de agosto de 2020 (“Ord. N° 248/2002”), de la Dirección Regional de Corporación de Desarrollo Indígena de la Región de Los Ríos (“CONADI”).

6. Oficio Ordinario N° 127, de fecha 10 de julio de 2020 (“Ord. N° 127/2020”), de la SEREMI de Medio Ambiente de la Región de Los Ríos (“SEREMI de Medio Ambiente”).
7. Oficio Ordinario N° 517, de fecha 3 de septiembre de 2020 (“Of. Ord. N° 517/2020”), de la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Valdivia.
8. Oficio Ordinario N° 325, de fecha 14 de agosto de 2020 (“Ord. N° 325/2020”), del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de Los Ríos (“SAG”).
9. Oficio Ordinario N° 1940, de fecha 21 de agosto de 2020 (“Ord. N° 1940/2020”), de la Dirección de Vialidad de la Región de Los Ríos.
10. Oficio Ordinario N° 56, de fecha 14 de julio de 2020 (“Ord. N° 56/2020”), de la Corporación Nacional Forestal (“CONAF”).
11. Los demás antecedentes que constan en el expediente administrativo sobre requerimiento de ingreso, Rol REQ-033-2020.

1. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROYECTO

El Proyecto “Cutipay I”, corresponde a un proyecto de división de suelo de un inmueble de 33,5 hectáreas, el cual será subdividido en 52 lotes resultantes. De aquella superficie 1,66 hectáreas serán destinadas a áreas verdes, 2,92 hectáreas a caminos y 28,92 hectáreas a parcelas.

El proyecto se emplaza en una zona rural¹, ubicada en el kilómetro 3,3 de la Ruta T-354, en la de la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos. Las coordenadas geográficas de referencia son representadas en la siguiente Tabla:

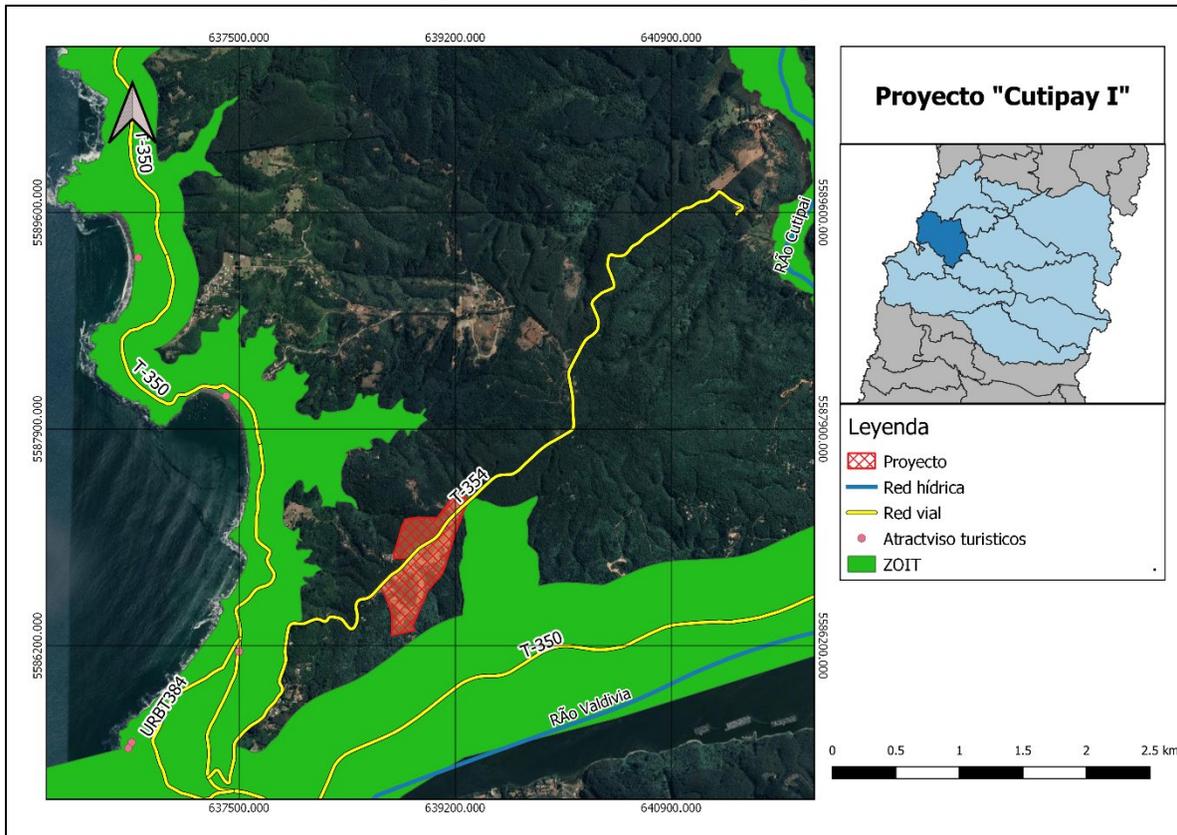
Tabla 1. Coordenadas geográficas del del Proyecto “Cutipay I”

Vértices	Coordenada UTM Localización del Proyecto (Datum WGS84 HUSO 18)	
	Norte (m)	Este (m)
Referencia	5.589.212	651.372

Fuente: Elaboración propia, en base a Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-3310-XIV-SRCA.

¹ SEREMI MINVU (2020), Of. Ord. N° 945, número 2, p. 2

Figura 1. Emplazamiento del Proyecto “Cutipay I”.



Fuente: Elaboración propia.

2. HECHOS CONSTATADOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

El proceso de investigación tiene su origen en la denuncia, de fecha 06 de junio del 2020, presentada por el Comité de Agua Potable Rural Niebla Los Molinos, Comité de Agua Potable Rural San Ignacio playa Rosada, Loncoyen y Centinella y el Consejo de Desarrollo de la Costa, la que, en términos generales, informa de la existencia de una serie de proyectos inmobiliarios ejecutados en la comuna de Valdivia, los que por sus características y envergadura, no podrían estar ejecutándose sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental. Asimismo, denuncian que dichos proyectos constituyen una amenaza para desarrollo de sus actividades de captación de agua.

De acuerdo a los hechos constatado por la SMA en la inspección realizada el día 12 de agosto del 2020, se observa lo siguiente:

- El Proyecto “Cutipay I”, emplaza en una zona rural de la comuna de Valdivia. El Proyecto considera la división de suelo de un inmueble de 33,5 hectáreas², el cual será subdividido en 52 lotes resultantes, ubicado en la zona rural, de la comuna de Valdivia. De aquella superficie 1,66 hectáreas serán destinadas a áreas verdes, 2,92 hectáreas a caminos y 28,92 hectáreas a parcelas.

Se informó, además, que 38 de los lotes resultantes se encontrarían vendidos. Además, dos de los lotes resultantes habrían sido cedidos a la empresa Sociedad Austral de Electricidad S.A. para la instalación de una subestación eléctrica.

La SMA también constató que los lotes se encontrarían cercados, y actividad de movimiento de tierra y obras para construcción de una casa habitación.

² Con todo, la visita de inspección y fiscalización el Titular, señaló que el proyecto posee una superficie de 23 hectáreas.

- ii) El acceso al proyecto de loteo que ubican hacia al sur de la Ruta T-354, su se realiza desde el kilómetro 3,3 de la señalada Ruta, el cual conecta con el camino interior que da acceso a los lotes resultantes. El referido camino interior se encontraría habilitado con estabilizadores. Además, se señala que la longitud de estos caminos sería de aproximadamente 1,1 kilómetros, con un ancho de 7 metros aproximadamente. Por otra parte, los lotes que se ubican al norte de la Ruta T-354, poseen accesos propios desde la Ruta. De igual forma se constató la construcción de canales para la evacuación de aguas lluvias.
- iii) En relación a la energía eléctrica se indica que actualmente existe postación eléctrica y arranques de electricidad, la cual es suministrada por la empresa SAESA S.A.
- iv) En cuanto a las obras de suministro de agua potable, se indica que cada dueño de lote deberá gestionar el suministro del recurso mediante captaciones de agua subterráneas desde pozos profundos. Asimismo, en la actividad inspección la SMA constató la presencia de hitos en cada una de las parcelas que dan cuenta de la excavación de dichos pozos.

Adicionalmente, se observa que, en el marco del procedimiento administrativo instruido por la SMA, se solicitaron Informes a la SEREMI de Medio Ambiente de la Región de Los Ríos, la SEREMI MINVU, Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Valdivia; a la CONADI; a la Dirección de Vialidad de la Región de Los Ríos; a la CONAF; y al SAG de Los Ríos. Dichas solicitudes fueron respondidas a través de los respectivos, Ord. N° 127/2020; Ord. N° 945/2002; Ord. N° 517/2020; Ord. N° 248/2020; Ord. N° 1940/2000; Ord. N° 56/2020; y Ord. N° 325/2020.

Ahora bien, del análisis de los Informes emitidos por las indicadas reparticiones Públicas, se observa lo siguiente:

- i) De acuerdo al Ord. N° 945/2020, de la SEREMI MINVU, se constata que Proyecto se emplaza en una zona rural de la comuna de Valdivia, y que, al 28 de agosto de 2020, dicha repartición pública no ha emitido “Informe Favorables para la Construcción para Construcciones Ajenas a la Agricultura en Área Rural” (“IFC”), de conformidad a lo prescrito en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- ii) Por su parte, la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Valdivia, mediante su Of. Ord. N° 517/2020, informa que no se ha otorgado ningún permiso de edificación ni de ejecución de obras de urbanización para el Proyecto “Cutipay I”. Además, se indica que el Proyecto al emplazarse en área rural deben contar con permisos de edificación y ejecución de obras de urbanización, para lo cual se deberá obtener, de forma previa, el citado IFC.
- iii) De acuerdo al Ord. N° 127/2020, la SEREMI de Medio Ambiente, informa que el Proyecto “Cutipay I” se encuentra dentro de los límites geográficos definidos mediante Decreto Supremo N° 17/2014, del Ministerio del Medio Ambiente, que declara Zona Saturada por Material Particulado Respirable MP10, como concentración diaria y anual, y por Material Particulado Fino Respirable MP2,5, como concentración diaria, en la comuna de Valdivia.
- iv) Mediante el Ord. N° 248/2020, la CONADI informó que el Proyecto “Cutipay I” no se superponen con Títulos de Merced Indígena. Asimismo, informa la existencia de ocho Títulos de Merced inscritos a nombre de personas con calidad indígena, lo que se encontrarían entre 2 a 3 km de distancia del Proyecto. Asimismo, se identifican ocho Comunidades Indígenas presentes a una distancia entre 1 a 3 km de distancia del Proyecto.
- v) Mediante el Ord. N° 1940/2020, la Dirección de Vialidad de la Región de Los Ríos, informa que no se han registrados ingresos formalizados para el uso de faja fiscal por parte del Titular del Proyecto “Cutipay I”.
- vi) Mediante el Ord. N° 56/2020 CONAF informó que se ha ejecutado la corta de 0,5 hectáreas bosque nativo, tales como canelo, luma, meli y arrayan, sin contar con autorización de

CONAF y 10 hectárea vegetación alcotana, dominada preferentemente por Espinillo (*Ulex europaeus*). Se informa, además, que *“Perdida de cubierta boscosa, generando condiciones para la erosión del suelo por estar la superficie intervenida en zona de alta pendiente y suelo de alta erodabilidad (frágil). Asimismo, pudiendo la actividad efectuada afectar a procesos relacionados al recurso hídrico”*.

- vii) Finalmente, mediante el Ord. N° 325/2020, el SAG informó que Inmobiliaria Kuriñanco Ltda. habría ingresado entre los años 2016 y 2020, cuatro proyectos de subdivisión de predios rustico. Sin embargo, la referida repartición pública no acompañó el o los certificados de subdivisión del Proyecto “Cutipay I”, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.516 de 1980.

Por otra parte, y más allá de los argumentos que sosteniente el Titular del proyecto en su traslado, se observa que aquel acompaña una serie de actos administrativos, los que también corresponden ser ponderados a objeto de emitir el presente Informe. Así, de la revisión de ellos esta Dirección Regional estima pertinente considerar lo siguiente:

- i) Según declara el Titular de proyecto, la subdivisión del predio se habría certificado mediante el Certificado N° 143, del 12 de febrero de 2001, del SAG. Sin embargo, dicho antecedente no se encuentra disponible en el expediente administrativo sobre requerimiento de ingreso, Rol REQ-033-2020.
- ii) De acuerdo al Acta de Inspección de Terreno N° 1900, de fecha 23 de junio de 2020, la DGA habría constatado *“no existe extracción de agua subterránea, por lo cual no se infringen normas asociadas al Código de Aguas”*. Además, se hace presente que *“se observaron 19 captaciones (sondajes) que no están habilitadas ni energizadas”*.

Finalmente, se observa que la Superintendencia del Medio Ambiente, mediante su Ord. N° 2769/2020, concluye que el Proyecto “Cutipay I”, *“se encontraría en una hipótesis de elusión según lo dispuesto en el artículo 10°, literales h) y p) de la Ley N° 19.300”*.

3. PERTINENCIA DE SOMETER A EVALUACIÓN AMBIENTAL EL PROYECTO “CUTIPAY I”

Considerando los antecedentes anteriormente expuestos, la SMA ha solicitado al SEA emitir un informe sobre la pertinencia de ingreso al SEIA del proyecto “Cutipay I” de conformidad a lo dispuesto por el artículo 10 literales h) y p) de la Ley N° 19.300.

En relación a ello, se hace presente que la Ley N° 19.300, en su artículo 8° dispone que:

“Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley”.

Para tales efectos, y según se ha dado cuenta en el acápite 2 anterior, esta Dirección Regional advierte que la obras, acciones y partes del proyecto, guardarían relación con proyecto o actividades listados en el artículo 10 literal g), h), p) de la Ley N° 19.300, disposiciones que encuentran su desarrollo reglamentario en el artículo g), h), y p) del RSEIA.

El literal g) del artículo 3° del RSEIA dispone que son proyectos susceptibles de causar impacto ambiental los *“Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes evaluados estratégicamente de conformidad a lo establecido en el párrafo 1° bis del Título II de la Ley. Se entenderá por planes a los instrumentos de planificación territorial”*. En específico, el subliteral g.1) establece que,

“Se entenderá por proyectos de desarrollo urbano aquellos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento, de acuerdo a las siguientes especificaciones: [...]

g.1.1 Conjuntos habitacionales con una cantidad igual o superior a 80 viviendas, o tratándose de vivienda social, vivienda progresiva o infraestructura sanitaria, a ciento sesenta (160) viviendas.

g.1.2. Proyectos de equipamiento que correspondan a predios y/o edificios destinados en forma permanente a salud, educación, seguridad, culto, deporte, esparcimiento, cultura, comercio, servicios, fines científicos o sociales y que contemplen al menos una de las siguientes características:

a) superficie construida igual o mayor a cinco mil metros cuadrados (5.000 m²);

b) superficie predial igual o mayor a veinte mil metros cuadrados (20.000 m²).

El literal h) del artículo 3° del RSEIA indica que son proyectos susceptibles de causar impacto ambiental los “*Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas*”. Específicamente el subliteral h.1), señala que:

“Se entenderá por proyectos inmobiliarios aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización, así como los proyectos destinados a equipamiento, y que presenten alguna de las siguientes características:

h.1.1. Que se emplacen en áreas de extensión urbana o en área rural, de acuerdo al instrumento de planificación correspondiente y requieran de sistemas propios de producción y distribución de agua potable y/o de recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas;

h.1.2. Que den lugar a la incorporación al dominio nacional de uso público de vías expresas o troncales;

h.1.3. Que se emplacen en una superficie igual o superior a siete hectáreas (7 ha) o consulten la construcción de trescientas (300) o más viviendas; o

Finalmente, el literal p) del artículo 3 del RSEIA, referida a “*Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita*”.

Que, sobre la base de la información tenida a la vista y los criterios expresados anteriormente, esta Dirección Regional estima que el proyecto “**Cutipay I**” **no debe ingresar obligatoriamente al SEIA en forma previa a su ejecución**, en razón de los fundamentos que se entregan en lo sucesivo.

3.1. PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO O TURÍSTICO, EN ZONAS NO COMPRENDIDAS EN ALGUNO DE LOS PLANES EVALUADOS SEGÚN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO 1 BIS

En relación al literal g) del artículo 3 del RSEIA, se constata que, según lo informado por la SEREMI MINVU, mediante su Of. Ord. N° 945/2020 el Proyecto se emplaza en la comuna de Valdivia, en una zona rural o bien, fuera del límite urbano. Asimismo, se advierte que dicha zona no se encuentra regulado por algún de los Instrumentos de Planificación Territorial de aquellos indicados en el artículo 2.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (“OGUC”). Por consiguiente, corresponde analizar si, atendida sus características, el Proyecto se subsume a alguno de los subliterales dispuestos por la causal de ingreso al SEIA en análisis.

El **subliteral g.1.** señala que se entenderá proyecto de desarrollo urbano aquellos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento. Por consiguiente, el literal exige la concurrencia de una determinada obra –edificación y/o urbanización–, por una parte, y un destino o finalidad –habitacional, industrial y/o equipamiento–, por otra.

En cuanto a las obras, el precepto refiere, en primer término, a las “edificaciones”. Se observa que aquel vocablo no ha sido definido expresamente por el legislador, de modo que, de acuerdo a las reglas de interpretación del Código Civil, así como también lo dispuesto por la jurisprudencia del Contraloría General de la República, aquella debe entenderse según el uso general de las mismas.³ Así, la Real Academia de la Lengua Española la define como la “*la acción y efecto de edificar*”, es decir, “*hacer o construir un edificio, o mandarlo a construir*”. En congruencia con la definición transcrita, el artículo 1.1.2. de la OGUC define el concepto de “*edificio*” como “*toda edificación compuesta por uno o más recintos, cualquiera sea su destino*”. En este contexto, y según fue revisado en el acápite 2 del presente Informe, el Proyecto “Cutipay 1” no consulta ni considera obras de edificación.

En cuanto a al concepto de “urbanización”, el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (“LGUC”), establece que son obras de urbanización “*el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno*”. A su vez, el artículo 1.1.2. de la OGUC indica que la acción de urbanizar corresponde a “*ejecutar, ampliar o modificar cualquiera de las obras señaladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el terreno propio, en [...] un proyecto de loteo y fuera del terreno propio en los casos del inciso cuarto del artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones [...]*” (énfasis añadido). Es decir, basta con que se ejecute una de las obras indicadas en el artículo 134 de la LGUC para concluir que se está ejecutando una urbanización.

En este contexto, de los hechos constatados por la SMA en su actividad de inspección y fiscalización, se logra establecer que el Proyecto considera ciertas obras de urbanización, entre ellas, la instalación de postaciones eléctricas, pero que –por sí solas– no permiten concluir indubitadamente que la actividad efectuada por el Titular sea una urbanización cuyo destino sea habitacional, pues el suministro eléctrico también es un insumo requerido para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas o forestales.⁴ No se consideran, por lo demás, como obras de urbanización la apertura nuevas vías y mejoramiento de vías de acceso existentes, pues no es concluyente que aquellas consideren ser pavimentadas. Finalmente, en relación a los 19 sondajes, la DGA habría constatado que estos no se encontrarían habilitados ni energizados para la extracción de agua subterránea y, por tanto, aquellos no constituyen instalaciones sanitarias. Ahora bien, aun cuando SMA concluya que el desarrollo o ejecución del Proyecto en comento considera obras de urbanización, tampoco resultaría inconcuso de los antecedentes que se tienen a la vista que el Proyecto cumpla con algunos de los destinos o finalidad –habitacional y/o equipamiento– señalados en los subliterales g.1.1. y g.1.2.

En relación al **literal g.1.1)**, si bien, de la información analizada, no se ha logrado establecer la finalidad habitacional del Proyecto, si resulta claro que éste no considera habilitar o edificar viviendas, razón por la que el Proyecto no se subsume a la causal de ingreso en estudio.

En relación al **literal g.1.2)**, es preciso indicar, de forma preliminar, que “equipamiento” según dispone el artículo 1.1.2. de la OGUC, corresponde a aquellas “*Construcciones destinadas a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular, cualquiera sea su clase o escala*”. Más adelante en el citado cuerpo normativo, en el artículo 2.1.27, prescribe que “*El tipo de uso equipamiento se refiere a las construcciones destinadas a la prestación de servicios necesarios*”.

³ CGR (2007), Dictamen N° 7.634.

⁴ Sin perjuicio de ello, y según se dirá en la parte conclusiva del presente Informe se recomienda solicitar un pronunciamiento al órgano competente, esto es, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo a fin de determinar si tal postación corresponde por sí sola una obra de urbanización.

para complementar el resto de las actividades, como son las residenciales y las productivas, incluyendo las interrelaciones y actividades anexas que se generan a partir de ellas". Adicionalmente, el subliteral g.1.2. del artículo 3 del RSEIA, enuncia distintas clases de equipamiento, a saber, salud, educación, seguridad, culto, deporte, esparcimiento, cultura, comercio, servicio, fines científicos o sociales, todas las cuales son coincidentes y cuyo ámbito de aplicación, por lo demás, se encuentran desarrolladas en el artículo 2.1.33. de la OGUC. Ahora bien, de la sustanciación del procedimiento instruido por la SMA, no resulta manifiesto que el Proyecto considera la habilitación o construcción de obras de equipamiento o bien alguna de sus categorías, indicadas precedentemente, razón por la que no corresponde determinar el ingreso por la causal en análisis. Se hace presente que la subestación eléctrica que se habilitó en los lotes cedidos a la Sociedad Austral del Sur S.A., no constituye una obra de equipamiento de acuerdo a los preceptos precedentemente citados, sino que una obra de infraestructura energética, según lo dispuesto en el Artículo 2.1.29. de la OGUC.

En conclusión, se indica que el Proyecto informado no se subsume a las causales de ingreso dispuestas por el artículo 10 letra g) de la Ley N° 19.300 y, específicamente el artículo 3 letras g.1.1) y g.1.2) del RSEIA.

3.2. PROYECTOS INDUSTRIALES O INMOBILIARIOS QUE SE EJECUTEN EN ZONAS DECLARADAS LATENTES O SATURADAS

En relación con el literal h) del artículo 3 del RSEIA, esta Dirección Regional observa que mediante Decreto Supremo N° 17/2014, del Ministerio del Medio Ambiente, que declaró "Zona Saturada por Material Particulado Respirable MP10, como concentración diaria y anual, y por Material Particulado Fino Respirable MP2,5, como concentración diaria, a la comuna de Valdivia" y establece, en su artículo único, sus límites geográficos. Así, del análisis del emplazamiento informado del Proyecto y los límites geográficos de la indicada zona saturada, se verifica que el proyecto se localiza en la zona saturada en cuestión y, por consiguiente, corresponde analizar si, atendida sus características, el Proyecto se subsume a alguno de los subliterales dispuestos por la causal de ingreso al SEIA en comento.

Así, el **subliteral h.1)** señala que se entenderá proyectos inmobiliarios aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización que presenten algunas de las características singularizadas en sus subnumerales. Si bien, no resulta concluyente que el Proyecto consulte la construcción o edificación de viviendas –según fue explicado en el acápite precedente– resulta preciso analizar si aquel corresponde a un Proyecto de loteo de aquellos que se encuentran condicionados u obligados a ejecutar obras de urbanización.

Al respecto, se debe comenzar precisando que, a efectos de determinar la naturaleza del proyecto en desarrollo, resulta central considerar la existencia de dos regímenes distintos aplicables a los procesos de subdivisión de inmuebles. El primero de ellos, corresponde al regulado por el Decreto Ley N° 3.516, del MINAGRI, el que en su artículo 1° dispone que "*Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos [...] podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas*". El segundo de los regímenes corresponde al regulado por el artículo 55 de la LGUC, que dispone que "*Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones*", estableciendo luego, las excepciones a la prohibición general citada.

En el mismo sentido, Contraloría General de la República ha sostenido que "*del análisis de la reseñada normativa aparece [...] que el procedimiento regulado en el antedicho artículo 55 [...] constituye un régimen especial, **diverso** del contenido en el singularizado decreto ley [N° 3.517]*"⁵ (énfasis añadido).

⁵ CGR (2013), Dictamen N° 35.926.

En este orden de consideración, esta Dirección Regional observa que mediante el Certificado N° 143, del 12 de febrero de 2001, el SAG de la Región de Los Ríos, autorizó la subdivisión de él o los inmuebles que componen el Proyecto, de conformidad al Decreto Ley N° 3.516. de 1980. En otras palabras, las subdivisiones objeto del procedimiento en cuestión, corresponden a la división de predios rústicos acogida al Decreto Ley N° 3.516 y que, como tal, los inmuebles resultantes serán destinados a fines agrícolas, ganadero o forestales y, por tanto –según lo dispuesto en el artículo 2° del citado Decreto Ley– aquellos no podrán tener “*finés urbanos o habitaciones*”.

Por otra parte, no consta que el Titular del Proyecto hubiere presentado antecedentes para autorizar la construcción de obras ajenas a la agricultura en área rural, de conformidad a la excepción disputada en los incisos 3° y 4° del artículo 55 LGUC, tampoco se observa que la SEREMI MINVU hubiere calificado las obras como “*nuevos barrios o poblaciones*”. De esta forma, –de acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista– el Proyecto en cuestión no corresponde a un loteo, de aquellos regulado por la LGUC y su Ordenanza General, esto es, aquellos que se encuentran condicionados u obligados a ejecutar obras de urbanización, según establece el artículo 65 letra b) del citado cuerpo legal. En efecto, el artículo 65 de la OGUC, dispone que “[e]l proceso de subdivisión y urbanización del suelo comprende tres casos”, a saber, la subdivisión de terrenos, el loteo de terrenos y la urbanización de loteos existentes. En relación los loteos de terrenos indica que aquel proceso de subdivisión estará “*condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones*” (énfasis añadido). Así, de la información analizada se observa que, si bien el Proyecto en cuestión considera la apertura de calles, no resultaría concluyente que aquellas tengan por objeto habilitar o formar “*nuevos barrios o poblaciones*”, razón por la que no corresponde determinar el ingreso por la causal en examen.

En conclusión, se indica que el Proyecto informado no se subsume a las causales de ingreso dispuestas por el artículo 10 letra h) de la Ley N° 19.300 y, específicamente, al artículo 3 letra h.1) del RSEIA.

3.3. EJECUCIÓN DE OBRAS, PROGRAMAS O ACTIVIDADES EN ÁREAS COLOCADAS BAJO PROTECCIÓN OFICIAL

En relación al literal p) de la Ley N° 19.300, se hace presente que mediante Oficio Ordinario N° 130.844/2013, la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, “Uniformó los criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, e instruye sobre la materia”. Asimismo, se informa que el citado Oficio Ordinario N° 130.844/2013, ha sido complementado por el Oficio Ordinario N° 161.081, de fecha 17 de agosto de 2016, y el Oficio Ordinario N° 202099102647, de fecha 12 de noviembre de 2020, ambos de la Dirección Ejecutiva del SEA.

Las señaladas instrucciones, junto con delimita el concepto de “áreas colocadas bajo protección oficial”, establecen un catálogo de aquellas áreas que se entienden comprendidas por aquel concepto y que, por tanto, determinan la obligación de ingresar al SEIA en caso de que en aquellas se efectúan obras, programas o actividades. Ahora bien –del referido listado o catálogo–, esta Dirección Regional observa que sólo existiría una categoría de “áreas colocadas bajo protección oficial” que se relacionan con el Proyecto en cuestión y que corresponde a las denominadas Zonas de Interés Turístico (“ZOIT”), reguladas por la Ley N° 20.423 sobre Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

En efecto, mediante Decreto Supremo N° 390, de fecha 7 de junio de 2017, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, aprobó la “Zona de Interés Turístico Valdivia”. Asimismo, se informa que mediante la Resolución Exenta N° 44 de fecha 23 de febrero de 2017, la Subsecretaría de Turismo, aprobó el “Plan de Acción de Zona de Interés Turístico Valdivia”.

Por lo demás, se hace presente que –de acuerdo al citado Oficio Ordinario N° 130.844/2013–, para establecer si un proyecto o actividad que contempla ejecutar “obras”, “programas” o “actividades” en un área colocada bajo protección oficial debe ingresar de forma obligatoria al SEIA, se deberá considerar su “*envergadura y los potenciales impactos del proyecto o actividad, en relación al objeto de protección de la respectiva área*” (énfasis añadido). Además, se apunta –en relación específica a

la ZOIT– que se deberá atender si aquella *“ha sido declarada como tal en consideración a elementos o componentes ambientales que constituyen condiciones especiales para la atracción turística”*.

En este orden de consideraciones, se evidencia que el Proyecto “Cutipay I”, se superponen en aproximadamente 0,60 hectáreas con la señalada ZOIT. Adicionalmente, se constata que el Proyecto efectúa su ingreso por la Ruta T-354 y que para acceder a ella se debe transitar por la Ruta T-350, que forma parte integrante de la referida área colocada bajo protección oficial. Por otra parte, se observa que uno de los contenidos mínimos tanto de la Declaración como Estudios de Impacto Ambientales, corresponde a la identificación de *“los caminos de acceso a los sitios en los que se desarrollará el proyecto o actividad”*⁶; acceso que, junto a los respectivos flujos vehiculares, son uno de los elementos integrantes de las partes, acciones y obras físicas del Proyecto y que, como tales, son factores generadores de impactos relevantes para la evaluación ambiental. En efecto, su significancia –en el marco de un eventual proceso de evaluación de impacto ambiental– deben ser ponderada en consideración a los efectos, características y circunstancias detalladas por el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Ahora bien, a fin de determinar el Proyecto es susceptible de afecta a la ZOIT en consideración a su *“envergadura y los potenciales impactos del proyecto o actividad”* se debe realizar una revisión del citado Decreto Supremo N° 390/2017 y el referido “Plan de Acción de Zona de Interés Turístico Valdivia” y, en conformidad a ello, determinar su objeto de protección.

Así, se constata que los citados instrumentos no han determinado de forma expresa un objeto de protección ambiental. Empero, y siguiendo en este punto, lo dispuesto en el artículo 41 inciso 5° de la Ley N° 19.880, los órganos de la Administración no pueden abstenerse de resolver un asunto bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales que sean aplicables al caso. Por lo tanto, corresponde efectuar análisis de los referidos instrumentos a fin de determinar e identificar los objetos de protección establecidos en ella.

En este sentido, se observa, en primer término, que el Decreto Supremo N° 390/2017, en su considerando 6°, identifica cuales son **“las especiales condiciones”** de esta zona para atraer flujos turísticos. En otras palabras, el señalado Plan establece cuáles son aquellos atributos de la zona que representan un elemento distintivo y que, en definitiva, motivan la declaración de la ZOIT de Valdivia. Al respecto, señala:

“[...] la alta presencia de reservas privadas de la Región asociados al producto Selva Valdiviana, la existencia de una extensa red fluvial con humedales y avifauna característica en los ríos: Valdivia, Cruces, Calle Calle, Cau Cau y Cutipay; su extensa zona costera “denominada Costa Valdiviana” y su legado de alto valor histórico cultural, con presencia de comunidades mapuche Lafkenche y el importante patrimonio arquitectónico de la conquista española y colonización alemana”.

Por su parte, el Plan de Acción considera cuatro unidades territoriales, entre ellas, la “Unidad Territorial Costa”. Conforme al citado instrumento la Unidad Territorial Costa, posee aptitudes para el desarrollo de actividades turísticas, debido a que el sector costero posee una *“gran diversidad visual, costa, selva valdiviana y ecosistemas silvoagropecuarios”*.⁷ Agrega que, *“[s]in lugar a dudas, el mayor activo de este sector, está en la concentración de comunidades y agrupaciones mapuche Lafkenche, los que si bien no poseen actualmente una oferta de servicios, están abiertas a la implementación del turismo como actividad económica, replicando el concepto de turismo mapuche existente en la región de la Araucanía”*.⁸ Finalmente, pone en relieve e indica que forman parte de la citada Unidad Territorial los accesos al sector costero los cuales se realizan *“a través de Niebla y*

⁶ Artículos 18 letra c.3. y 19 letra a.3. del RSEIA.

⁷ SERNATUR (2016), “Plan de acción para la gestión de la Zona de Interés Turístico Valdivia”, p. 7.

⁸ Ibid.

*Torobayo, ambos caminos dan conectividad durante todo el año, permitiendo el flujo de turistas sin mayores dificultades”.*⁹

De igual forma, se advierte que el Plan de Acción identifica como amenaza a la puesta en valor de la ZOIT a los “*proyecto de infraestructura con largos plazos de ejecución que dificultan accesos y perjudican la imagen del destino*”.¹⁰ En similar sentido, el referido Plan de Acción identifica como una oportunidad el desarrollo y mejoramiento de proyectos de infraestructura que impacten positivamente en las condiciones del destino y garanticen una mejora en la conectividad terrestre,¹¹ permitiendo potenciar otras unidades territoriales y turísticas, entre ellas, a la Unidad Territorial Costa.¹²

En definitiva, tanto el Decreto Supremo N° 390/2017, del MINECON, como el Plan de Acción identifican tres elementos distintivos sobre los cuales se centra o justifica la declaratoria y que, por tanto, a efecto del presente Informe constituyen el objeto de protección de la Unidad Territorial Costa de la ZOIT Valdivia. En primero de ellos, corresponde a la diversidad visual del sector costero; el segundo, el desarrollo del etnoturismo o turismo mapuche; y, el tercero, la conectividad que permita un adecuado flujo turístico entre las Unidades Territoriales Valdivia y Costa.

En base a lo anterior, es preciso indicar que Proyecto “Cutipay I”, no se relación con el primero de los objetos de protección precedentemente indicados, puesto que el Proyecto se emplaza en una zona que ha sido excluida de los límites geográficos de la ZOIT Valdivia, según se observó en la Figura 1 del presente Informe. Sin embargo, podría existir un eventual efecto sobre determinados puntos de observación, lo que –de acuerdo a la “Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el SEIA”– deben ser considerados, pues desde aquellos puntos de interés podría, eventualmente, visualizarse las parte y obras del Proyecto¹³, ocasionado un efecto perjudicial al indicado atractivo turístico. Ahora bien, esta Dirección Regional no cuenta con mayores antecedentes que permitan establecer de manera indubitada que el objeto de protección en cuestión es susceptible de ser afectado en consideración a la envergadura del Proyecto o bien los potenciales impactos del proyecto o actividad, pues aún no se identifican obras o partes que tengan por efecto una artificialización de la cuenca visual, razón por la que no es concluye que se configura la causal de ingreso en análisis.

En relación al segundo de los objetos de protección identificados, esto es, el desarrollo de etnoturismo o turismo mapuche, esta Dirección Regional constata que, de los antecedentes del procedimiento instruido por la Superintendencia del Medio Ambiente, no se logra establecer la existencia de un nexo causal que determine de forma concluyente que el Proyecto afectará el desarrollo de las actividades de etnoturismo. En efecto, de acuerdo a la información disponible en el expediente administrativo, se constata que CONADI, mediante su Of. Ord. N° 248/2020, informó que, si bien existen comunidades indígenas, que se ubica a una distancia que varía entre 1 y 3 km. del Proyecto, no es concluyente que en ella se realicen actividades etnoturísticas razón por la que no es posible afirmar *a priori* la susceptibilidad de afectar el objeto de protección en comento. Por lo demás, se indica que de la revisión de información suministrada por la plataforma Infraestructura de Datos Geospaciales (“IDE”) no se logró identificar atractivos turísticos relacionados a la cultura Mapuche Lafkenche en o próximo a la zona de emplazamiento del Proyecto.¹⁴ Por otra parte, es relevante aclarar que el etnoturismo protegido por la ZOIT, no es equivalente a la protección que la legislación indígena ha querido entregar a los pueblos originarios, de modo que, la eventual susceptibilidad de impacto debe

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., p. 33.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., p. 3.

¹³ SEA (2019) “Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el SEIA”, p. 39. Al respecto, se señala que “*Los puntos de observación se establecen considerando el emplazamiento del proyecto. Estos puntos de observación se deben ubicar en los sectores de mayor acceso para un observador cualquiera y desde donde sea posible visualizar el paisaje y las partes y obras del proyecto [...]. Se recomienda considerar los siguientes criterios para identificar los puntos de observación: [...] Vistas desde miradores panorámicos ubicados en caminos y senderos*”.

¹⁴ Información disponible en: < <https://bit.ly/2MrfPSy> >. Se hace presente que el listado, según informa el sitio web, fue actualizado el 5 de septiembre de 2019.

ser determinada en consideración a eventuales efectos negativos sobre el desarrollo de la actividad turística y no así sobre los impactos que el Proyecto pueda generar sobre los sistemas de vida y costumbre de las comunidades Mapuches Lafkenche presentes en la zona costera de la comuna de Valdivia.

Por último, en relación al tercero de los objetos de protección identificados, esto es, la conectividad que permita un adecuado flujo de turístico entre las Unidades Territoriales Valdivia y Costa, se informa que el Proyecto se relación con la ZOIT de Valdivia, en tanto, aquel considera habilitar un acceso por la Ruta T-354 y que, para acceder a ella, se debe transitar por la Ruta T-350, que forma parte integrante de la referida área colocada bajo protección oficial. Sin embargo, no existen antecedentes cuantitativos que permitan determinar o bien estimar aproximadamente los flujos vehiculares que generará o atraerá el Proyecto durante sus fases, según periodos, origen y destino, razón por la que –con la información disponible– tampoco es posible concluir que el Proyecto, per se, afectare a la libre circulación, conectividad o aumento significativo en los tiempos de desplazamiento que dificulten el accesos y perjudican la imagen del destino¹⁵ de la ZOIT y la referida Unidad Territorial Costa.

En definitiva, se indica que el Proyecto informado no se subsume a la causal de ingreso dispuesta por el artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300.

4. CONCLUSIONES

Que, en definitiva, de los antecedentes tenidos a la vista y el análisis anteriormente efectuado, no es concluyente que el Proyecto “Cutipay I” deba ingresar obligatoriamente al SEIA, de forma previa a su ejecución.

Adicionalmente, se hacen presente una serie de consideraciones adicionales. En relación a la primera de ellas, se indica que la ponderación del presente caso exigir atender el principio de realidad, el cual ha sido recogido jurisprudencialmente por Contraloría General de la República. Conforme a aquel principio la Administración Pública “*debe orientar la labor interpretativa del Derecho Administrativo*”¹⁶ y, por consiguiente, lo que ocurre en la práctica o realidad debe prevalecer por sobre lo plasmados en los documentos, de modo que, si con ocasión de las eventuales obras de edificación o urbanización, se logra verificar y demostrar la existencia de un proyecto inmobiliario en los términos dispuestos por el artículo 3 letra h.1) del RSEIA, aquello no puede ser neutralizado por formalidades, entre ella, la obtención de la mencionada certificación por parte del SAG, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.516.

Por otra parte, que de acuerdo con la jurisprudencia administrativa del órgano Contralor, un terreno derivado de una subdivisión efectuada en conformidad con el aludido artículo 1° del Decreto Ley N° 3.516 se podrá acoger posteriormente a las autorizaciones dispuestas en el artículo 55 de la LGUC.¹⁷ De esta forma, y en observancia al Dictamen citado, se indica que si bien la información existente en el presente caso no daría cuenta que el Proyecto corresponde a un proyecto inmobiliario de loteo que contemple obras de urbanización o bien un destino habitacional, tampoco es posible descartar que, con posterioridad, o bien con el curso de la investigación, resulte que la referida subdivisión del

¹⁵ Ibid., p. 33.

¹⁶ CGR (2020), Dictamen N° 33.624.

¹⁷ CGR (2016), Dictamen N° 29.289. Al respecto, se indica “*sobre si sería procedente que un terreno derivado de una subdivisión efectuada en conformidad con el aludido artículo 1° del decreto ley N° 3.516, se acoja posteriormente a las disposiciones del artículo 55 de la LGUC, es menester anotar, en concordancia con el parecer expuesto por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en su presentación, que conforme al tenor del inciso séptimo de ese precepto, y en lo que concierne, los “predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos” que establece el citado artículo 55. [//] De ello se sigue que a tales predios les resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC, en tanto prohíbe abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones, con las excepciones que indica, y permite, bajo los supuestos y autorizaciones que expresa, la subdivisión y urbanización de terrenos para los fines que detalla en su inciso tercero y las construcciones mencionadas en su inciso cuarto*”.

inmueble considere obras urbanización y, con ello, originar poblaciones o bien un nuevo núcleo urbano al margen de la planificación territorial.

Por último, se recomienda solicitar pronunciamiento específico de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo a objeto de determinar si, efectivamente, el Proyecto ha consultado o ejecutado aquellas obras que determinan la urbanización de un loteo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la LGUC. En efecto, es dicha repartición pública la responsable –según informa el Dictamen N° 29.289 de 2016– para cautelar que, con motivo de las divisiones de predios rústicos, no se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación territorial y, en consecuencia, aquella podrá establecer, conforme a sus competencias, si en la especie se están ejecutando obras de urbanización.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

KARINA BASTIDAS TORLASCHI
Director Regional
Servicio de Evaluación Ambiental
Región de Los Ríos

ACHD/MMS/mms

Distribución

- Sr. Cristóbal de la Maza Guzmán, Superintendente, Superintendencia del Medio Ambiente.

C.c.:

- Dirección Ejecutiva, SEA
- Oficina de Partes, SEA Los Ríos.