

REQUIERE A LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LAJA, EL INGRESO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PASEO COSTANERA SUR LAGUNA SEÑORAZA, LAJA”, BAJO APERCIBIMIENTO DE SANCIÓN.

RESOLUCIÓN EXENTA N°2705

SANTIAGO, 28 de diciembre de 2021.

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N°20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “LOSMA”); en la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante “Ley N°19.300”); en el Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente que fija el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “RSEIA”); en la Ley N°19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Resolución Exenta N°769, de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece el Instructivo para la Tramitación de los Requerimientos de Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; en la Ley N°18.834 que Aprueba el Estatuto Administrativo; en el Decreto con Fuerza de Ley N°3, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N°2124, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija su organización interna; en el Decreto N°31, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra Superintendente; en la Resolución Exenta RA 119123/129/2019, de 2019, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que nombra Fiscal; en la Resolución Exenta RA 119123/45/2021, de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente que nombra Jefa del Departamento Jurídico; en el expediente de requerimiento de ingreso al SEIA rol REQ-012-2021; y en la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES

1° La Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “SMA” o “Superintendencia”) fue creada para 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 establece la ley, así como imponer sanciones en caso que se constaten infracciones de su competencia.

2° Los literales i) y j) del artículo 3° de la LOSMA establecen que esta Superintendencia tiene, entre otras funciones y atribuciones, la de requerir, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEA”), mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción a los titulares de proyectos nuevos o de resoluciones de calificación ambiental (en adelante, “RCA”), que sometan al Sistema de Evaluación de Impacto

Ambiental (en adelante, “SEIA”) los proyectos, modificaciones o ampliaciones que, conforme al artículo 10 de la Ley N°19.300, requieran contar con una resolución de calificación ambiental.

3° El artículo 8° de la Ley N°19.300, indica que *“los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental (...)”*. Por su parte, el artículo 10 de la mencionada Ley, establece un listado de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que, por tanto, previo a ejecutarse, deberán someterse al SEIA.

4° Por otra parte, requerir el ingreso de un proyecto que ha eludido el SEIA, es una medida correctiva ordenada por la SMA en el marco de sus facultades de fiscalización, y que se adopta a través del inicio de un procedimiento administrativo especial, el cual no obsta ni impide el posterior inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental, para efectos de imponer las sanciones que correspondan por los incumplimientos normativos incurridos por un titular, en atención al lapso de tiempo en que ejecutó irregularmente su actividad.

5° Lo anterior, ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, Dictamen N°18602 de 2017 al señalar que *“(...) es menester puntualizar que la circunstancia que el titular someta voluntariamente su proyecto o actividad al SEIA después de iniciada su ejecución, es sin perjuicio de la sanción que la SMA pueda imponerle con arreglo al artículo 35, letra b), de su ley orgánica, como también de la responsabilidad por daño ambiental que haya podido originarse a su respecto a causa de tal ejecución irregular”*.

6° En aplicación de estas competencias, en lo sucesivo se expondrán una serie de antecedentes que le permiten a esta Superintendencia **requerir, bajo apercibimiento de sanción, a la Ilustre Municipalidad de Laja, el ingreso al SEIA del proyecto “Construcción paseo costanera sur laguna Señoraza, Laja”**, dado que corresponde a un proyecto que cumple con lo establecido en los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

II. DENUNCIA Y LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

7° La Ilustre Municipalidad de Laja (en adelante, “titular”) es titular del proyecto “Construcción paseo costanera sur laguna Señoraza, Laja” (en adelante, “proyecto”), ubicado en la Costanera Sur, comuna de Laja, región del Biobío.

8° Dicho proyecto consiste en la construcción de nuevas áreas en el sector de la laguna Señoraza, entre ellos una ciclovía, escaleras, sendas de hormigón, áreas verdes, miradores, juegos infantiles, iluminación, entre otros.

9° Entre los meses de mayo y octubre de 2020, se recibieron diversas denuncias ciudadanas alegando una posible elusión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto, las cuales fueron asignadas con los códigos de seguimiento interno en el sistema Siden ID 48-VIII-2020, 108-VIII-2020, 110-VIII-2020 y 111-VIII-2020.

10° Dichas denuncias se refieren, en síntesis, a lo siguiente:

i) La falta de evaluación de impacto ambiental del proyecto, sobre la laguna La Señoraza y el ecosistema ahí existente. Señalan que en el mes de mayo de 2020 se dio inicio a la fase de construcción del proyecto, considerado dentro del plan FNDR con las siguientes características: 6.000 m² de pavimento asfáltico para vehículos; 1.950 m² de ciclovía; 3.766 m² de estacionamiento; 1.800 m² de muelles-miradores; 13.396 m² de áreas verdes; 1.500 m² de senderos y escaleras. Lo anterior, habría generado una serie de impactos sobre la laguna La Señoraza aún sin calificar.

ii) La ausencia de aplicación de la Ley N°21.202 sobre humedales urbanos en el proyecto, así como del acuerdo RAMSAR suscrito por el Estado de Chile.

iii) La nula participación ciudadana en el diseño y comunicación de la obra, así como los impactos ambientales asociados en el ecosistema de la laguna La Señoraza.

iv) Tala de vegetación ripariana.

v) Intervención en red de drenaje protegida.

vi) Excavación de cerro colindante tipificado como riesgo de remoción en masa.

vii) La contravención por parte del titular y la empresa constructora Manque Ltda. de las ordenanzas y del plan regulador comunal.

viii) La falta de presentación de una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA.

ix) Diversos impactos en el medio ambiente y que se desagregan en las siguientes categorías: medio físico (hidrología y geomorfología) ecosistemas terrestres y acuáticos, medio perceptual (paisaje).

11° Al efecto, se adjuntaron los siguientes documentos: (i) Informe y caracterización de avifauna sector “La Señoraza y El Pillo”, (ii) caracterización biológica, hidrología y cartográfica de las lagunas y su entorno: La Señoraza, El Pillo, El Desagüe y La Potrerada, (iii) el problema de la contaminación de los cuerpos de agua en la comuna de Laja, (iv) fotografías, (v) Oficio Ordinario N°279, de fecha 17 de junio de 2020, de la SEREMI de Medio Ambiente del Biobío, y (vi) Plan Regulador Comunal vigente.

12° En razón de los hechos denunciados, esta Superintendencia realizó diversas actividades de fiscalización ambiental al proyecto “Paseo costanera sur laguna la Señoraza”, lo cual dio origen al expediente de fiscalización ambiental individualizado como **DFZ-2020-2878-VIII-SRCA**. Dichas actividades de fiscalización incluyeron la dictación de requerimientos de información, análisis documental y dos actividades de inspección ambiental.

13° De esta manera, la SMA constató los siguientes hechos:

i) El proyecto se ubica en la ribera sur de la laguna La Señoraza, en la comuna de Laja, región del Biobío.

ii) Éste consiste en la prolongación por más de 860 metros lineales aproximadamente del camino anteriormente construido y aprobado por el SERVIU BB-1605. Las obras corresponden a: contención con gaviones, dos metros de ciclovía, siete metros de calzada y 1,2 metros de veredas. Todo lo anterior, con una base de estabilizado de 18 cm.

El proyecto además contempla la conexión peatonal de la Costanera Sur con la calle Los Manzanos, a través de escaleras y sendas de hormigón con vallas peatonales y contenidas a través de muros de hormigón.

iii) La SMA efectuó una primera actividad de inspección ambiental en la laguna La Señoraza con fecha 11 de junio de 2020. En dicha oportunidad, se observó que las obras de construcción se encontraban detenidas debido a la interposición de un recurso de protección por los denunciantes. Luego, con fecha 24 de noviembre de 2020, la SMA realizó una segunda actividad de inspección ambiental. En dicha instancia se observaron acciones de escarpe, con el objeto de ensanchar camino y realizar terraplén, no obstante, las faenas aún permanecían detenidas. En el sector vertiente los fiscalizadores de la SMA realizaron el recorrido de huella de maquinaria, observando que se usó una retroexcavadora por la ladera, afectando árboles nativos presentes, tales como Quillay, Boldo y Patagual.

iv) Consultada la titular del proyecto, indicó en lo medular, que (i) éste se encontraba aprobado por el SERVIU con anterioridad a la dictación y vigencia de la Ley N°21.202, de 2020 sobre Humedales Urbanos y dicha ley no tiene efectos retroactivos; (ii) que la laguna Señoraza no tiene la calidad de humedal urbano, puesto que no ha sido declarado por el acto respectivo del Ministerio del Medio Ambiente; (iii) que la superficie de terreno a afectar no supera las 30 hectáreas, ya que el área de influencia del cuerpo de agua, es en un área aprox. de 3 hectáreas de la superficie del terreno a intervenir; (iv) además indica que el proyecto viene a mejorar la actual condición de foco de vectores sanitarios y basurales que proliferan en la laguna, no existirían efectos significativos en la calidad de los recursos de la laguna porque se contemplan medidas de mitigación.

v) A la fecha de las actividades de fiscalización efectuadas, la laguna Señoraza efectivamente no contaba con una declaratoria oficial como humedal urbano, sin perjuicio de que, mediante el oficio ordinario N°279, de fecha 17 de junio de 2020, de la SEREMI de Medio Ambiente del Biobío, este servicio señaló que *“la laguna La Señoraza y su área circundante califican como Humedal, según la definición de Ramsar. Además, se encuentra en zona urbana por lo que calificaría como Humedal Urbano según la Ley N°21.202”*.

vi) Por su parte, el Plan Regulador Comunal (en adelante, “PRC”) de Laja, fue calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N°84/2008 por la COREMA de la región del Biobío, y fue promulgado mediante la Resolución Exenta N°106/2008 del Gobierno Regional del Biobío. Dicho PRC establece para el área del perímetro de la laguna, la existencia de dos zonificaciones: Zona de protección de drenaje (“ZPdr”) y zona turística-esparcimiento La Señoraza (“ZTes”).

vii) Por último, en la laguna La Señoraza se encuentran 28 especies de plantas vasculares, 22 especies de *magnoliopsidas*, 2 especies de *liliopsidas* y una especie de *polypodiopsida* y pinopsida, de las cuales 26 son nativas, 8 son consideradas endémicas y 14 introducidas. En lo que respecta a fauna, existen 5 especies de aves, de las cuales se destaca la tagua, el cisne de cuello negro y el jilguero. Respecto a los peces, se puede indicar que la especie *cheirodon galusdae* se encuentra en el hábitat de la laguna y, según el libro rojo de los Vertebrados Terrestres de Conaf, se categoriza como vulnerable en la región del Biobío.

III. HIPÓTESIS DE ELUSIÓN Y EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE REQUERIMIENTO DE INGRESO AL SEIA

14° De acuerdo a la información recopilada en las actividades de fiscalización ambiental, la SMA concluyó que el proyecto cumpliría con las tipologías de ingreso al SEIA establecidas en los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

15° En consecuencia, mediante Resolución Exenta N°884, de fecha 21 de abril de 2021 (en adelante, "RE N°884/2021"), la Superintendencia dio inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA. En el marco de dicho procedimiento, se confirió traslado al titular para que, en el plazo de 15 días hábiles, hiciera valer las observaciones, alegaciones o pruebas que estimara pertinentes. Asimismo, mediante el Oficio Ordinario N°1446, de fecha 29 de abril de 2021, se solicitó el pronunciamiento del SEA respecto a las tipologías configuradas para el proyecto.

16° En el referido acto que da inicio al procedimiento de ingreso del proyecto, y en el Oficio dirigido al SEA, se analizaron pormenorizadamente cada una de las tipologías aplicables al proyecto, de acuerdo al siguiente razonamiento:

Literal p) del artículo 10 ley N°19.300

17° El artículo 10 de la Ley N°19.300 señala que, entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, se encuentran los siguientes:

"p) 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".

18° Para determinar si el proyecto se ejecuta dentro de un área colocada bajo protección oficial, se aplicó lo señalado por la Contraloría General de la República, en Dictamen E39766, de fecha 30 de septiembre de 2020, que consideró como áreas puestas bajo protección oficial del Estado para efectos de la aplicación del artículo 10 letra p) de la Ley N°19.300, aquellas áreas de preservación de recursos de valor natural establecidas en los planes reguladores. Lo anterior, por cuanto éstas, si se encuentran establecidas en un instrumento de planificación territorial (en adelante, "IPT"), incluidos los PRC, con anterioridad a la modificación del año 2009 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "OGUC"), constituyen áreas colocadas bajo protección oficial por una norma de carácter ambiental dictada por una autoridad facultada para ello.

19° De acuerdo al artículo 2.1.18 de la OGUC, se las "áreas de protección de recursos de valor natural" son "todas aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como: bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales".

20° En el presente caso, según se verificó en la investigación, el PRC de Laja indica en el artículo 14 que “*En toda la **zona de Protección de Drenaje se prohíbe toda intervención que afecte su condición, permitiéndose sólo el desarrollo de áreas verdes, vialidad y obras de arte, debiendo mantener y resguardar la riqueza ecológica y natural existente***” (énfasis agregado).

21° Por lo tanto, el área en que se emplaza el proyecto (laguna La Señoraza) cumple con ser un área colocada bajo protección oficial para efectos del literal p) de la Ley N°19.300, ya que la ZPdr se trata de un área que protege expresamente elementos naturales, declarada en el PRC de Laja, que es un IPT formulado en forma previa a la modificación de la OGUC del año 2009.

22° Luego, se tuvo en cuenta el criterio de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental para la aplicación de este dictamen, recogido en su Oficio ORD N°202099102647 de fecha 12 de noviembre de 2020. Conforme a dicho criterio, la aplicación de lo señalado en el Dictamen E39766 no debe afectar relaciones jurídicas consolidadas, esto es: (i) proyectos o actividades que hayan dado inicio a su ejecución antes de la fecha del Dictamen E39766 (30 de septiembre de 2020); (ii) al amparo de la autorización que jurídicamente resulta procedente, lo cual deberá determinarse según el caso concreto, dada la diversidad de proyectos posibles a emplazarse en estas áreas y la pluralidad de autorizaciones otorgables respecto de estos.

23° A la luz de ello, se analizó primero, si el proyecto había sido iniciado con anterioridad a la dictación del referido dictamen. Al respecto, se consideró la fecha de adjudicación del proyecto, a saber, 15 de mayo de 2020, por lo cual, se cumple con el primer requisito de la excepción. No obstante, al estudiar si el proyecto, a la fecha del dictamen contaba con las autorizaciones necesarias, se observó que el titular requería contar con permisos para realizar actividades de “modificación de cauces”, y para ello, según los artículos 41 y 171 del Código de Aguas, debía contar con autorización previa de la Dirección General de Aguas, la cual a la época del dictamen de Contraloría (30 de septiembre de 2020), no había sido otorgada.

24° Aclarado lo anterior, se precisó el objeto de protección del área protegida, a fin de analizar si el proyecto es susceptible de afectarlo, de acuerdo a lo instruido en el Oficio ORD. N°130.844 de 22 de mayo de 2013 del SEA, que “Uniforma criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del SEIA”. Dicho objeto se refiere a la inalterabilidad del ecosistema que compone la laguna, resguardando la riqueza ecológica y natural existente. Dicho ecosistema incluye 28 especies de plantas vasculares, 22 especies de *magnoliopsidas*, 2 especies de *liliopsidas* y una especie de *polypodiopsida* y pinopsida, de las cuales 26 son nativas, 8 son consideradas endémicas y 14 introducidas. Por su parte, en lo que respecta a fauna, existen 5 especies de aves, de las cuales se destaca la tagua, el cisne de cuello negro y el jilguero. Respecto a los peces, se puede indicar que la especie *cheirodon galusdae* se encuentra en el hábitat de la laguna y, según el libro rojo de los Vertebrados Terrestres de CONAF, se categoriza como vulnerable en la región del Biobío.

25° De esta manera, se determinó que el proyecto en análisis es susceptible de causar afectación al objeto de protección del área protegida, ya que la construcción y operación de la costanera, con todas sus obras y actividades asociadas, tienen el potencial de generar un quiebre en los equilibrios ecosistémicos entre la ribera y el cuerpo de agua, que son el hábitat de especies de fauna, algunas de ellas en categoría de protección.

26° Por tanto, se verificó que el proyecto se encuentra dentro de un área colocada bajo protección oficial, que tiene un objeto ambiental susceptible de ser afectado por el proyecto, debiendo entonces ingresar al SEIA en base al artículo 10 literal p) de la Ley N°19.300.

Literal s) artículo 10 de la Ley N°19.300.

27° Luego, se analizó la aplicación al proyecto de la tipología establecida en el literal s) del artículo 10 de la Ley N°19.300, que mandata la evaluación de impacto ambiental previa de proyectos que consistan en lo siguiente:

s) Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie”.

28° Al respecto, se tuvo en cuenta lo indicado en el artículo 4° de la Ley N°21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los humedales urbanos, en cuanto indica que “(...) la ley define a los humedales como aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no excede los 6 metros, y que se encuentren total o parcialmente dentro del radio urbano”.

29° De esta manera, se determinó la aplicación del literal s) por cuanto esta Superintendencia consideró el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia de un humedal y (ii) que éste se encuentre dentro del límite urbano. Lo anterior, sucede cuando un humedal ha sido declarado como “humedal urbano” o cuando forma parte del Inventario Nacional de Humedales y se emplaza dentro del límite urbano.

30° En cuanto al primer requisito, se observó que el área afectada corresponde a un humedal según la definición la Ley N°21.202. Junto con ello, el humedal se encuentra en el Inventario Nacional de Humedales¹, identificado con el código “UR-08-57”, tipo “Humedal asociado a límite urbano”, por tanto, su estatus de humedal urbano resulta indiscutible.

31° En seguida, se concluyó que el proyecto puede significar una alteración física que genera diversos impactos sobre la laguna y el valor ecosistémico que representa su existencia como tal, que implica el deterioro y menoscabo de su flora y fauna, bajo los mismos antecedentes citados en el análisis del literal p) anterior.

32° Por ende, atendiendo a que parte del área afectada por el proyecto corresponde a un Humedal Urbano, dado que se encuentra dentro del Inventario Nacional de Humedales y del límite urbano, y que las obras del proyecto pueden generar

¹ Inventario Nacional de Humedales, del Ministerio del Medio Ambiente, disponible en el siguiente enlace: <https://gis.mma.gob.cl/portal/apps/webappviewer/index.html?id=19ff876d63ed4a53aef1a57e39370474>

alteración de sus componentes en los términos definidos por el literal analizado, se definió que éste debía someterse a evaluación previa en virtud de la letra s) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

IV. TRASLADO, OBSERVACIONES Y ALEGACIONES DEL TITULAR

33° La RE N°884/2021 fue notificada por correo electrónico al titular con fecha 30 de abril de 2021.

34° Encontrándose dentro de plazo, con fecha 25 de mayo de 2021, mediante el Oficio Ordinario N°521, el titular evacuó el referido traslado, remitiendo una copia de los documentos presentados ante el SEA de la región del Biobío, señalando en síntesis lo siguiente:

(i) El proyecto corresponde a una modificación del PRC de Laja calificado ambientalmente favorable por la RCA N°84/2008, y la construcción del segundo tramo del proyecto de conectividad Laguna Señoraza fue aprobada de forma anterior a la publicación de la Ley N°21.202. Lo anterior, debido a que el proyecto comienza con la aprobación del PRC de la comuna de Laja en 2008, continúa con la construcción de un primer tramo de costanera en 2010 y obtiene su primera aprobación técnica en 2013 por el SERVIU, continuando con la asignación monetaria y expropiación de terrenos el año 2017 y 2018, hasta su licitación el año 2020.

(ii) La modificación que se pretende implementar consiste en la incorporación de superficies para la construcción de muelles y miradores, zonas para juegos infantiles, proyecto sendas, escaleras, estacionamientos y ciclovías. Hace presente el titular que la modificación no implica un cambio en la zonificación o usos permitidos para el sector según el PRC aprobado.

(iii) La fase de construcción considera la extracción de especies arbóreas, un trazado general de plantación, habilitación del terreno y desmalezamiento, emparejamiento y nivelación de terreno, manejo del arbolado existente, uso de maquinaria, mano de obra y baños químicos.

(iv) El titular señala que el proyecto no se encuentra dentro de áreas protegidas o colocadas bajo protección oficial, ni sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos. Así, indica que, el proyecto se localiza a 50 metros de la laguna Señoraza, la cual, si bien se registra en el inventario de humedales del Ministerio del Medio Ambiente, no tiene la calidad de humedal urbano conforme al procedimiento de declaración respectivo. Por lo anterior, no es posible definir un objeto de protección específico y no aplicaría la letra p) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

(v) Agrega que los principales servicios ecosistémicos de la laguna serían: (i) recreación pasiva a la comunidad, (ii) conservación de la biodiversidad, y el (iii) mantenimiento de la conectividad ecosistémica en cuanto a la presencia de avifauna.

(vi) Luego, indica que el proyecto no alterará los servicios ecosistémicos del humedal en la fase de construcción que tiene una duración de 8 meses, ni tampoco en la fase de operación, ya que el proyecto se encuentra a una distancia de 50 metros

de la ribera de la laguna, existirá un correcto manejo de los residuos, se implementará una señalética con prohibición de cazar, el control de ruido mediante paneles acústicos, así como la instalación de mallas para evitar el deslizamiento de material hacia la laguna.

(vii) En su presentación, el titular señala que actualmente el tramo que se proyecta construir, es utilizado en forma indebida, con acumulación de residuos, perros y basura que perjudican la presencia de avifauna de la laguna. Por ende, el proyecto busca habilitar y disponer de basureros para las personas, esto también permitiría el control de perros que pone actualmente en peligro la presencia de avifauna en la laguna con nidificación terrestre. Por otro lado, el mejoramiento de la ribera de la laguna permitirá evitar el ingreso de contaminación fecal a la laguna producto del pastoreo en el borde de la laguna.

(viii) En cuanto a la letra s) del artículo 10 de la Ley N°19.300, el titular señala que el proyecto no busca el drenaje, secado, extracción de caudales o alteración de la flora y fauna. Lo anterior, señala, debido a que se trata de una obra de menor envergadura que mejorará el actual estado y acceso de la laguna. También, porque la fase de construcción contempla diversas medidas para evitar una alteración física o química de los componentes bióticos en el humedal.

(ix) Finalmente, indica que el proyecto contempla la implementación solo de áreas verdes, asimismo, se construirá una alcantarilla para permitir el drenaje de las aguas provenientes de las quebradas hacia la laguna.

V. PRONUNCIAMIENTO DEL SEA

35° Posteriormente, con fecha 23 de noviembre de 2021, mediante el Oficio Ordinario N°202108102207, el Director Regional (S) del SEA de la región de Biobío, remitió a esta SMA su pronunciamiento respecto a la hipótesis de elusión del proyecto.

36° Al respecto, el SEA Biobío señaló lo siguiente:

(i) Con fecha 4 de diciembre de 2020, el titular presentó una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA en relación al proyecto. Al efecto, mediante la Resolución Exenta N°202108101513, de fecha 20 de octubre de 2021, el SEA de la región de Biobío resolvió que dicho proyecto requería ingresar al SEIA de forma obligatoria, debido a que cumplía con lo preceptuado en el literal p) del artículo 3° del Reglamento del SEIA.

(ii) Del análisis de la información remitida por la SMA, el SEA señaló que se trata del mismo proyecto sometido a consulta de pertinencia. Por consiguiente, mantuvo los mismos criterios de análisis, concluyendo que *“la actividad del titular Ilustre Municipalidad de Laja, que acusa su consulta y que, según los antecedentes que constan en su Of. Ord N°3453 de fecha 12 de octubre de 2021, y que no ha sido evaluada en el SEIA, **reúne los requisitos y características de la tipología descrita en el literal p del artículo 3° del Reglamento del SEIA, por lo cual previo a su ejecución debe ingresar de forma obligatoria al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**”* (énfasis de origen).

VI. ANÁLISIS DE LA SMA FRENTE A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL TITULAR

37° Como ha sido expuesto en el desarrollo de este procedimiento administrativo, las tipologías analizadas en función del proyecto, son aquellas establecidas en los literales p) y s) del artículo 10 de la ley N°19.300.

38° En efecto, respecto al literal p) del artículo 10° de la ley N°19.300, el análisis efectuado por el SEA y esta SMA confirman su aplicación, debido a que el proyecto se encuentra en ZPdr del PRC de Laja vigente desde el año 2008, constituyendo un área con condición de resguardo asociada a las áreas colocadas bajo protección oficial, según el criterio de la Contraloría General de la República en el Dictamen N°E39766, de 2020.

39° Luego, en cuanto a la aplicación del literal s), resulta indudable para esta SMA que el proyecto debe ingresar por dicha tipología, por cuanto: (i) se trata de un humedal en los términos del artículo 4° de la Ley N°21.202, y (ii) corresponde a un humedal urbano presente en el inventario nacional de humedales, asociado al límite urbano, pese a no poseer la declaratoria oficial otorgada por el Ministerio del Medio Ambiente, y (iii) el proyecto tiene la aptitud de afectar el ecosistema existente en la laguna La Señoraza.

40° En cuanto al primer aspecto, a partir de las actividades de fiscalización efectuadas, se reitera que el área en que se ejecutará el proyecto corresponde a un humedal según la definición la Ley N°21.202. Junto con ello, el humedal se encuentra en el Inventario Nacional de Humedales², identificado con el código “UR-08-57”, tipo “Humedal asociado a límite urbano”.

41° La consideración de este humedal como humedal urbano, aún no contando con declaración oficial, ha sido confirmado por la Corte Suprema en sentencia dictada en causa rol 42687-2021 al señalar que *“si un proyecto inmobiliario pretende levantarse en las inmediaciones de un humedal, como quiera que esta Corte ha llegado al convencimiento que la Laguna La Señoraza constituye un humedal que debiera estar siendo protegido, independiente de su calificación como humedal urbano, pudiendo verse alterado el ecosistema que lo circunda”*. Asimismo, dicho razonamiento fue reiterado por esta magistratura en sentencia en causa rol 129273-2021 indicando que: *“es posible concluir que no existe controversia en cuanto a que parte del área afectada por el proyecto corresponde a un humedal, según la definición de RAMSAR que, además, se encuentra dentro del Inventario de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente y del límite urbano (faltando sólo una formalidad, la declaratoria, para su reconocimiento oficial)”*.

42° Luego, la Contraloría General de la República, mediante Dictamen E157665, de fecha 19 de noviembre de 2021, reafirmó que: *“(…) los proyectos que afecten humedales en los términos que establece el literal s), deben someterse al SEIA aun cuando a su respecto no haya mediado declaración de humedal urbano o esta se encuentre en trámite (...). De este modo, para estos efectos, debe entenderse que es objeto de protección cualquier humedal, sus componentes y las interacciones entre estos, así como los flujos*

² Inventario Nacional de Humedales, del Ministerio del Medio Ambiente, disponible en el siguiente enlace: <https://gis.mma.gob.cl/portal/apps/webappviewer/index.html?id=19ff876d63ed4a53aef1a57e39370474>

ecosistémicos de aquellos que se hallen total o parcialmente dentro del límite urbano, independiente de la declaratoria de “humedal urbano” a cargo del Ministerio del Medio Ambiente”.

43° En cuanto a la aptitud del proyecto para afectar los servicios ecosistémicos presentes en la laguna, en la misma presentación del titular, se identifican como relevantes, la (i) conservación de la biodiversidad, y el (ii) mantenimiento de la conectividad ecosistémica en cuanto a la presencia de avifauna. Al respecto, y como se ha indicado o a partir de los hechos e información levantados en esta investigación, la laguna Señoraza alberga una importante cantidad de especies de flora y fauna, incluso algunas catalogadas como vulnerables.

44° El proyecto genera una condición de susceptibilidad de afectación en relación a la alteración de los componentes bióticos del humedal, dado que intervendrá directamente sectores de quebradas y vertientes con vegetación y fauna nativa, y contempla la modificación de las riberas con la construcción de estructuras de contención, lo cual incide en la alteración directa de zonas de nidificación en sectores con pajonales sin considerar zonas *buffer* de protección. Luego, la incorporación de senderos y caminos perimetrales, preparando una futura densificación del área perimetral, puede generar un quiebre en los equilibrios ecosistémicos entre la ribera y el cuerpo de agua, erradicando especies de la fauna de algunos sectores modificando el caudal de entrada de aguas lluvias por la incorporación de nuevas descargas de colectores de aguas lluvias y facilitar el acceso de peatones a zonas que no presentaban antes presencia antrópica.

45° En específico, respecto a la susceptibilidad de afectación resulta ilustrativo lo señalado por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia dictada en causa Rol R 44-2020 al señalar que “(...) *el legislador ha utilizado el concepto de susceptibilidad de afectación en diversos pasajes de la legislación referente a materias ambientales (...)*”. Así “(...) *el tenor de estas disposiciones y conceptos expresados, es posible concluir que la noción de susceptibilidad de afectación no se determina por la efectividad del impacto sobre un componente, sino que por la capacidad o posibilidad de que este resulte afectado por un proyecto o actividad. Esta interpretación, se aviene con el carácter predictivo del SEIA, y es acorde también con el tenor literal de los conceptos ya descritos*”.

46° Al respecto, debe tenerse presente que de la actividad de inspección ambiental efectuada por la SMA con fecha 24 de noviembre de 2020, se observaron acciones de escarpe y el uso de una retroexcavadora por la ladera, que afectó a árboles nativos, tales como Quillay, Boldo y Patagual.

47° Así, el requerimiento de ingreso efectuado por esta SMA busca que la susceptibilidad de afectación de los servicios ecosistémicos identificados por el propio titular, sea una aptitud cuya evaluación ambiental debe realizarse ante el SEIA, y no por el mismo proponente en forma anticipada.

48° En este contexto, cabe señalar que aun considerando como área directa de construcción y operación solo aquella que se encuentra a 50 mts de la ribera de la laguna, como indica el titular, las obras y sus efectos son susceptibles de alcanzar dicho cuerpo de agua y su flora y fauna, e intervienen directamente la *zona buffer* que debe considerarse para su efectiva protección. Por otra parte, la maquinaria a utilizar y la duración

de la construcción concebida en 8 meses, más su operación permanente, reúnen las condiciones suficientes para ser susceptibles de afectar los componentes y servicios ecosistémicos del humedal.

49° Luego, en lo relacionado con la incorporación de medidas de mitigación que se proponen para iniciar la fase de construcción del proyecto, así también la corrección de situaciones como la presencia de vectores actualmente, en este caso, involucran la ejecución de obras distintas a las de mero mantenimiento de las condiciones del humedal. Así, corresponden a obras de otras características que requieren evaluarse ambientalmente, precisamente en su calidad de mitigar los impactos que se prevén con la construcción del proyecto y posterior operación, no siendo suficiente la evaluación anticipada del titular al margen del sistema creado especialmente por la ley para ello.

50° Finalmente, en cuanto a la alegación del titular respecto a que su proyecto no debe ingresar al SEIA debido a que la Ley N°21.202 entró en vigencia el 23 de enero de 2020, la propia Excelentísima Corte Suprema ha zanjado en este caso que no puede prosperar, puesto que, de los antecedentes tenidos a la vista, se observa que la adjudicación del proyecto se produjo con fecha 15 de abril de 2020. En efecto, dicha adjudicación fue acordada por el Concejo Municipal el 15 de abril de 2020 y el contrato de ejecución de las obras se suscribió el 4 de mayo y fue aprobado por Decreto Alcaldicio N°2966 de 6 de mayo de 2020, concluyendo la entrega material de los terrenos para la obra recién con fecha 15 de mayo de 2020, época en que la Ley N°21.202 se encontraba vigente y, por ende, conocida por el titular. Más aún, el mismo titular sometió voluntariamente su proyecto a una consulta de pertinencia con fecha 4 de diciembre de 2020 ante el SEA Biobío (Sentencia de 13 de septiembre de 2021, causa rol 129273-2020).

VII. CONCLUSIONES

51° En consecuencia, de acuerdo a lo expuesto, el proyecto “Paseo Costanera Sur Laguna Señoraza” se encuentra en elusión al SEIA, ya que ha desarrollado actividades sin contar con una RCA, en circunstancias que éstas cumplen con las tipologías descritas en los literales p) y s) del artículo 10 de la ley N°19.300.

52° Cabe destacar que en este procedimiento administrativo se han observado todas las etapas dispuestas en la normativa que regula la materia: se realizaron actividades de fiscalización, se solicitó y estudio el pronunciamiento del SEA, se dio traslado al denunciado y se atendieron debidamente cada una de sus alegaciones.

53° En virtud de lo anteriormente expuesto, se procede a resolver lo siguiente:

RESUELVO:

PRIMERO: REQUERIR, BAJO APERCIMIEN TO DE SANCIÓN, a la Ilustre Municipalidad de Laja, en su carácter de titular del proyecto “Construcción costanera sur laguna La Señoraza, Laja”, ubicado en la comuna de Laja, región del Biobío, el ingreso de éste al SEIA, por configurarse las tipologías de ingreso contenidas en los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

SEGUNDO: OTORGAR UN PLAZO DE DIEZ (10) DÍAS HÁBILES, contados desde la notificación de la presente resolución, para presentar a esta Superintendencia, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será ingresado al SEIA el proyecto “Construcción costanera sur laguna La Señoraza, Laja”.

TERCERO: PREVENIR que, (i) de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N°10.300, las actividades que han eludido el SEIA, no podrán seguir ejecutándose, mientras no cuenten con una resolución de calificación ambiental que lo autorice; y (ii) que el titular, al ingresar su proyecto al SEIA, deberá hacer presente la circunstancia de haber sido requerido por esta Superintendencia.

CUARTO: OFICIAR a la Dirección General de Aguas de la región de Biobío, para que se abstenga de otorgar permisos ambientales sectoriales u otras autorizaciones al proyecto, mientras éste no obtenga una Resolución de Calificación Ambiental favorable, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N°19.300.

QUINTO: FORMA Y MODO DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA. Los antecedentes requeridos deberán ser acompañados en un escrito en formato *word* o *pdf*, contenido en soporte digital (CD o DVD), presentado mediante una carta conductora en la Oficina de Partes de esta Superintendencia, ubicada en calle Teatinos N°280, piso 8°, comuna y ciudad de Santiago.

No obstante, dadas las circunstancias actuales relacionadas con el brote de COVID-19, es posible realizar el ingreso de documentación ante la SMA mediante correo electrónico dirigido a la dirección oficinadepartes@sma.gob.cl, entre 9:00-13:00 hrs, indicando que se asocia al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA **REQ-012-2021**. El archivo ingresado no deberá tener un peso mayor a 10 megabytes. Adicionalmente, todo ingreso deberá remitir los antecedentes en su formato original (kmz, .gpx, .shp, .xls, .doc, .jpg, entre otros) que permitan la visualización de imágenes y el manejo de datos, como en una copia en PDF (.pdf).

En el caso de mapas, se requiere estos sean ploteados, y ser remitidos también en copia en PDF (.pdf). Junto con ello, en caso que la información que deba remitir a este servicio conste en varios archivos, deberá realizarlo mediante una plataforma de transferencia de archivos, adjuntando el vínculo correspondiente. Para ello, deberá indicar el nombre completo, teléfono de contacto y correo electrónico del encargado, con el objeto de poder contactarlo de inmediato, en caso de existir algún problema con la descarga de los documentos.

SEXTO: RECURSOS QUE PROCEDEN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN. De conformidad a lo establecido en el Párrafo 4° del Título III de la LOSMA, artículo 56, en contra de la presente resolución procede el reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde la notificación de esta resolución. Lo anterior, sin perjuicio de los medios de impugnación que establece la Ley N°19.880.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y DESE CUMPLIMIENTO.

EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)

PTB/TCA/BOL

Notificación por correo electrónico:

- Ilustre Municipalidad de Laja, titular del proyecto "Construcción costanera sur laguna La Señoraza, Laja". Correo electrónico: comunicaciones@munilaja.cl
- Don Israel Araneda. Correo electrónico: Israel.araneda.68@gmail.com
- Don Avelino Díaz Gutiérrez. Correo electrónico: avelinodiazg@gmail.com
- Salvemos La Señoraza. Correo electrónico: Isoldemedinaviveros@gmail.com Evepazmino78@gmail.com
salvemoslaseñoraza@gmail.com

C.C.:

- Servicio de Evaluación Ambiental de la región del Biobío.
- Dirección General de Aguas de la región del Biobío.
- Fiscal, SMA.
- Departamento Jurídico, SMA.
- División de Fiscalización y Conformidad Ambiental, SMA.
- Oficina regional del Biobío, SMA.
- Oficina de Partes, SMA.

REQ-012-2021

Exp. N°30.457/2021



Código: 1640724042176
verificar validez en
<https://www2.esigner.cl:8543/EsignerValidar/verificar.jsp>