

Causa R-36-2020 “Municipalidad de Pucón y Otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de La Araucanía”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante[s]:

- Sra. Evelyn Silva Quiñeñir
- Sra. Adriana Sanhueza Molina
- Sr. Cesar Hodgges Chandía
- Sra. Mónica Pinaud Mendoza
- Unión Comunal de Junta de Vecinos
- Ilustre Municipalidad de Pucón

Reclamado:

- Comisión de Evaluación Ambiental Región de La Araucanía [COEVA]

2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Las Reclamantes impugnaron la decisión de la COEVA, la que rechazó la solicitud de invalidación administrativa deducida por aquellas en contra del permiso ambiental del proyecto “Hermoseamiento del Borde Lago Villarrica, La Poza” [Proyecto], el que pretende emplazarse en la comuna de Pucón, Región de La Araucanía.

Las Reclamantes argumentaron que, contarían con legitimación activa en sede judicial, al cumplirse los presupuestos del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600, considerando que interpusieron la solicitud de invalidación -sede administrativa- en contra de la RCA del Proyecto. Agregaron que, la Resolución Reclamada les ocasionaría un perjuicio directo, al residir y desarrollar sus actividades en las cercanías del Proyecto.

Sostuvieron que, la Municipalidad de Pucón tendría legitimación activa al poseer atribuciones respecto a la protección de intereses locales y su deber de emitir pronunciamiento durante la evaluación ambiental del Proyecto,

fundamentalmente, respecto a la compatibilidad territorial de aquel y su adecuación con las políticas y planes de desarrollo comunal.

Señalaron que, la RCA del Proyecto carecería de la debida motivación, ya que, ni el Titular del Proyecto ni la COEVA habrían descartado suficientemente la generación de los efectos, características y circunstancias del artículo 11 letras b), d) y e) de la Ley N°19.300; en consecuencia, la evaluación ambiental del Proyecto se debió realizar a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Sostuvieron que, existirían diversos vicios de ilegalidad en la tramitación de la RCA del Proyecto, fundamentalmente, respecto a las siguientes materias: i) Evaluación deficiente de los impactos sobre el humedal del Lago Villarrica; ii) Evaluación deficiente de flora y fauna; iii) Impactos significativos en el valor turístico de la Zona de Interés Turístico Araucanía-Lacustre; iv) Deficiente determinación del área de influencia; v) El Proyecto debió ingresar a evaluación ambiental a través de un EIA y no de una DIA; vi) La evaluación ambiental del Proyecto debió incluir un proceso de participación ciudadana (PAC); vii) Incompatibilidad del Proyecto con los planes de desarrollo comunal (Pladeco), turístico (Pladetur) y con el Plan Regulador Comunal (PRC); viii) El Proyecto se habría fraccionado o dividido ilegalmente; y, ix) La RCA del Proyecto careció de la debida motivación y debió ser rechazada por la COEVA.

Por su parte, La COEVA argumentó que, tanto la Municipalidad de Pucón como los demás co-reclamantes carecerían de legitimación activa. Respecto a la Municipalidad de Pucón, dicho organismo solo tendría competencia para emitir pronunciamiento en el contexto del SEIA respecto a la compatibilidad territorial del Proyecto y se adecuación con el Pladeco. Agregó que, los municipios no tendrían legitimación para representar intereses locales en materias ambientales, pues ello excedería sus funciones específicas.

Señaló que, respecto de los otros Reclamantes, tampoco tendrían legitimación activa al tratarse de profesionales de las ciencias naturales que no serían vecinos de Proyecto; además, se encontrarían fuera de área de influencia de aquel e incluso a las afueras de la comuna de Pucón. A mayor abundamiento, estos no habrían acreditado un interés real, personal o actualmente comprometido, ni tampoco habrían especificado las actividades turísticas que desarrollan, su vida en la comuna, ni tampoco cómo se relacionarían con su oficio u ocupación o su lugar de residencia.

Respecto al fondo de las controversias, argumentó que: i) No se habría generado una afectación en el valor turístico y paisajístico -letra e), artículo 11, Ley N°19.300-, y no se impactaría de manera negativa la ZOIT de Araucanía-Lacustre; ii) El Lago Villarrica no poseería la calidad de humedal en los términos del artículo 11 letra d) de la Ley N°19.300; iii) No existiría

incompatibilidad territorial del Proyecto y este estaría permitido por la subzona ZR-1C del PRC de Pucón; iv) El área de influencia se habría determinado correctamente; v) Los componentes flora y fauna habrían sido correctamente evaluados; vi) El Proyecto no sería incompatible con el Pladeco ni con el Pladetur; vii) Correspondería a la Superintendencia del Medio Ambiente determinar y sancionar la infracción relativa al fraccionamiento o división ilegal del Proyecto; viii) El Proyecto no generaría carga ambientales, en consecuencia, no habría sido necesaria la realización de un proceso de participación ciudadana; ix) El Proyecto no debió ingresar a evaluación ambiental a través de un EIA, al no configurarse los presupuestos establecidos en el art. 11 letra b) de la Ley N°19.300, en relación al art. 6 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA); y, x) No habría sido procedente aplicar el criterio de cambio climático en la evaluación ambiental del Proyecto.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Si las Reclamantes tendrían legitimación activa -sede administrativa y judicial-.
- ii. Si se habrían evaluado correctamente los impactos sobre el humedal.
- iii. Si se habrían considerado adecuadamente los efectos del Proyecto sobre la flora y fauna.
- iv. Si se habrían evaluado suficientemente los impactos del Proyecto respecto al valor paisajístico y turístico del área de influencia.
- v. Si el Proyecto se ajustaría al Plan Regulador Comunal.
- vi. Si el Proyecto se habría fraccionado o dividido ilegalmente.
- vii. Si la evaluación ambiental del Proyecto debió incluir un proceso de participación ciudadana.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, en sede administrativa se requiere un interés o derecho comprometido hecho valer en dicha sede; respecto de las personas naturales (Reclamantes), éstas no especificaron ni señalaron concretamente el derecho o interés que les permite fundar su solicitud de invalidación; en este orden, solo se limitaron a mencionar genéricamente que habitan en las cercanías del Proyecto y que éste ocasionaría un perjuicio a sus actividades turísticas, pero sin acreditar su domicilio dentro del área de influencia, ni tampoco explicaron como el Proyecto les ocasionaría una afectación a las pretensiones o intereses que manifiestan.

En consecuencia, las personas naturales (Reclamantes) no pueden ser consideradas como interesados en el procedimiento administrativo de invalidación seguido en contra de la RCA del Proyecto.

- ii. Que, respecto a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, su interés no se limita al cumplimiento de la normativa ambiental, sino que incluye la defensa de los intereses colectivos de los vecinos que representan, teniendo una clara presencia territorial. Sumado a lo anterior, una de sus funciones consiste en el resguardo de la protección del medio ambiente respecto de los servicios que entrega a la comunidad, específicamente, respecto de los habitantes y radio urbano de la comuna de Pucón. En consecuencia, los vicios de ilegalidad alegados respecto de la evaluación ambiental del Proyecto pueden afectar los intereses que protege la organización mencionada.
- iii. Que, respecto a la Municipalidad de Pucón, una de sus funciones es garantizar en su territorio el desarrollo integral de sus habitantes en diversas materias, fundamentalmente -en lo aquí interesa- respecto a la salud y el medio ambiente. Asimismo, el objetivo de los municipios es obtener el bien común de los ciudadanos, en consecuencia, poseen un interés legítimo y vigente, como persona jurídica autónoma, el que es útil para solicitar la invalidación administrativa de la RCA del Proyecto. En consecuencia, los municipios pueden ser considerados como interesados en los procedimientos administrativos de carácter ambiental.
- iv. Que, el rol que tienen los municipios en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en cuanto a su obligación de informar respecto a la compatibilidad territorial del Proyecto y a su adecuación con los programas/planes de desarrollo comunal, no es obstáculo ni impedimento para que los municipios tengan la calidad de interesados en los procedimientos administrativos ambientales, y, en consecuencia, puedan ejercer las acciones judiciales en los términos y plazos regulados en la Ley N°19.300. En definitiva, al haber participado en el procedimiento administrativo y representar los intereses colectivos de los habitantes de Pucón que pueden resultar afectados por la ejecución del Proyecto, otorga al municipio la calidad de interesado conforme al numeral 3° del art. 21 de la Ley N°19.880. Considerando lo anterior, el municipio también posee legitimación activa para interponer la reclamación judicial ante el Tribunal Ambiental, conforme al art. 17 N°8 de la Ley N°20.600.
- v. Que, ni el Lago Villarrica ni sus zonas de orilla han sido reconocidas por la autoridad ambiental como un humedal, es decir, dichos lugares no han sido considerados dentro del listado relativo a la Convención Ramsar, por lo que no corresponden a un área protegida de acuerdo a lo establecido en el art. 8 del RSEIA. Además, las zonas referidas no han sido

establecidas por la autoridad administrativa como sitio prioritario para la conservación ni en alguna otra categoría de protección. Por otra parte, de acuerdo a la RCA del Proyecto, se desprende que la magnitud y extensión de la intervención sobre las zonas de humedal son bajas y representan una superficie menor del lago en el sector de “La Poza”.

- vi. Que, considerando la modificación sustantiva en la Adenda respecto al diseño del Proyecto, se descartó suficientemente la generación de impactos ocasionados por las embarcaciones atendida la baja magnitud de esta intervención; además, existe evidencia respecto a la no generación de residuos líquidos que puedan afectar al humedal, sumado a la presentación por parte del Titular de un Plan de Manejo Sustentable de la Vegetación Ribereña, y considerando -además- el compromiso de realizar un Plan de Vigilancia que cubre tanto la calidad del agua como la biota acuática.
- vii. Que, los titulares de proyectos que deban ingresar al SEIA, si bien no tienen la obligación de incluir el factor cambio climático como parte del contenido de sus proyectos, la evaluación de éstos implica que los potenciales impactos sean evaluados considerando las características particulares del ecosistema, incluyendo todas las variables que pudieran tener efecto futuro sobre los impactos del Proyecto; lo anterior, debiendo considerar tanto el estado de los elementos del medio ambiente como la ejecución del proyecto o actividad, en su condición más desfavorable.
- viii. Que, en cuanto a la flora, la evaluación ambiental del Proyecto incluyó un análisis exhaustivo respecto a dicho componente, sumado a la modificación del diseño del Proyecto para mitigar su potencial afectación, identificación de los árboles a retirar, y obtención del permiso de corta respectivo. Además, el Proyecto contempla la corta de un bajo porcentaje de los árboles, incluyendo el compromiso de mantener arbustos, y no alterar la flora hidrófila con obras elevadas. En definitiva, no se detectó un potencial efecto adverso significativo sobre la flora.
- ix. Que, respecto a la fauna, la RCA del Proyecto contempla un Plan de Monitoreo de Fauna Silvestre, considerando la realización de campañas por 2 años en primavera y otoño. Sumado a lo anterior, el Titular se comprometió a respetar el Protocolo para la protección de crías de fauna silvestre de acuerdo a los requerimientos efectuados por los organismos del Estado con competencia en materia ambiental. En definitiva, la información de base presentada en la DIA fue mejorada sustancialmente durante la evaluación ambiental del Proyecto, así como este incorporó la mayoría de los requerimientos efectuados en los respectivos ICSARA.
- x. Que, respecto al valor paisajístico, éste no se verá afectado por la ejecución del Proyecto, considerando que sus obras son de pequeña envergadura, el corte de vegetación se hará planificadamente con la

finalidad de compatibilizarlo con el entorno, lo que permitirá mantener la composición y estructura del paisaje.

- xi. Que, respecto al valor turístico, y considerando las modificaciones efectuadas al Proyecto durante su evaluación ambiental, no se producirá una obstrucción de acceso a la zona y la magnitud de las obras evaluadas no alterarán significativamente el sector. En cuanto a los pronunciamientos de SERNATUR, si bien puede ser contradictorios a lo señalado recientemente, concluyen aprobando el Proyecto, y requiriendo un plan de medidas cuya naturaleza y contenido no se especifica, y tampoco establece los impactos que deben ser mitigados a través de dicho plan, por lo que el Titular no estuvo en condiciones de efectuar acciones concretas respecto a lo señalado, dada la ambigüedad del requerimiento efectuado por el organismo señalado.
- xii. Que, conforme al Plan Regulador de la comuna de Pucón, el Proyecto se emplaza en la zona ZR-1 que incluye la zona ZR-1C, la que permite la construcción de embarcaderos, casas de botes y torres de vigilancia, por ende, el Proyecto no es incompatible con los usos permitidos en el instrumento de planificación territorial referido. Una interpretación más restrictiva, que implique eliminar a los embarcaderos como infraestructura complementaria al uso del balneario, resultaría contraria o incongruente con la situación del sector adyacente al Proyecto, donde se aprecian al menos tres estructuras ubicadas en el lago, conectadas con la ribera que tendrían idéntico fin.
- xiii. Que, el SEA debe ejercer un control preventivo durante la evaluación ambiental de los proyectos, debiendo resguardar que los titulares no fraccionen sus proyectos.
- xiv. Que, el Proyecto en comento ingresó a evaluación ambiental al ajustarse a la tipología establecida en la letra p) del art. 3° del RSEIA, en relación a su emplazamiento al interior de la zona de interés turístico Araucanía Lacustre. Por otra parte, existe un proyecto inmobiliario -aledaño al Proyecto- que inició su ejecución en forma previa a la declaratoria de ZOIT, no cumpliendo los requisitos de la tipología en cuestión, sumado a que este tampoco se ajusta a otras tipologías de ingreso al RSEIA.
- xv. Que, considerando lo anterior, no se configuró la figura del fraccionamiento establecida en el art. 11 bis de la Ley N°19.300, considerando que los 2 proyectos referidos tienen distintos titulares, se evaluaron en épocas diferentes, y el proyecto inmobiliario por su época de ejecución y características particulares, no tuvo la obligación de ingresar al SEIA. En este orden, no se cumple el requisito de dividir un proyecto para eludir el SEIA o variar la vía de ingreso.
- xvi. Que, el Proyecto no reúne los requisitos necesarios para que sea procedente la apertura de un proceso PAC, atendido que no existe carga

ambiental, al no configurarse el requisito de generar un beneficio social. Lo anterior, considerando que el Proyecto tiene por finalidad habilitar una plataforma en la zona de borde del Lago Villarrica, sin tener un objetivo social ni satisfacer necesidades básicas de la comunidad.

xvii. Que, el Proyecto tampoco generará externalidades negativas en las localidades próximas, atendido que la zona urbana de Pucón no se verá afectada por las partes, obras y acciones de aquel.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Constitución Política de la República](#) [art. 118]

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°8, 18 N°7, 25, 27 y 30]

[Ley N°19.300](#) [art. 8, 9 ter, 11, 11bis, 30 bis y 31]

[Ley N°19.418](#) [art. 2 lera b), 41 y 48]

[Ley N°19.880](#) [art. 21 y 53]

[Ley N°18.695](#) [art. 4 letra b), y 25]

[Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 3, 4, 6, 8, 9, 15 y 94]

6. Palabras claves

Legitimación activa, impactos sobre humedal, flora, fauna, valor paisajístico, valor turístico, área de influencia, Plan Regulador Comunal, fraccionamiento, proceso de participación ciudadana, cargas ambientales, beneficios sociales, externalidades ambientales negativas, motivación.