

# Causa R-15-2021 “Fundación Legado Chile y Otros con Superintendencia del Medio Ambiente”

## 1. Datos del procedimiento.

### Reclamantes:

- Fundación Conservación Marina
- Fundación Legado Chile
- Asociación de Tour Operadores Los Lagos
- Comité de Acción Comunal Puerto Varas
- Birds Chile

### Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

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

Los Reclamantes impugnaron la Resolución Exenta N°5 (Resolución Reclamada), de fecha 9 de agosto de 2021, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), mediante la cual dicho organismo aprobó el programa de cumplimiento refundido (PDC), presentando por la empresa Alto Maullín SpA (Titular), en relación con los cargos formulados por la ejecución del proyecto inmobiliario de loteo “Alto Maullín” (Proyecto), emplazado en la comuna de Llanquihue, Región de Los Lagos.

Los Reclamantes argumentaron que, la SMA aprobó un PDC que presentaría diversos vicios técnicos de carácter grave, sumado a que no aseguraría la reparación del daño ambiental causado por el Titular en el área protegida del río Maullín.

Afirmaron que, la ejecución del Proyecto habría implicado arrasar con la totalidad del bosque nativo en 3 sectores del conjunto de parcelas donde se proyecta la construcción del loteo; además, dicha ejecución se ha traducido en la afectación de los objetos de protección de la Zona de Interés Turístico Llanquihue (ZOIT) y del Sitio Prioritario Río Maullín.

Señalaron que, la totalidad del Proyecto se emplazaría dentro de la ZOIT y 46 de sus lotes, dentro del Sitio Prioritario. En este orden, el PDC no aseguraría la protección de esta zona en el largo plazo.

Expusieron que, las acciones consistentes en el refuerzo de talud y reforestación de especies nativas no habrían sido suficientemente detalladas en el PDC; respecto al reglamento de convivencia, este no contemplaría la información técnica en relación a la meta propuesta en el PDC.

Sostuvieron que, al aprobar el PDC, la SMA habría actuado fuera del ámbito de sus competencias, al no hacerse cargo de la infracción gravísima de elusión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ya que, habría autorizado obras que necesaria y previamente debieron ser evaluadas por la autoridad ambiental.

Señalaron que, el desistimiento parcial del Titular del Proyecto (disminución del número de loteos o terrenos) implicaría una intención de fraccionar o dividir ilegalmente el Proyecto, y tendría como única finalidad evitar el ingreso al SEIA, lo que sería contradictorio a la propia Guía de la SMA cuando se refiere a las causales de rechazo de un PDC; además, la SMA no habría oficiado al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para que se pronunciara respecto sobre el eventual ingreso del proyecto al SEIA.

Considerando lo expuesto, solicitaron se anulara la Resolución Reclamada, y, en consecuencia, se ordenara la continuación del procedimiento sancionatorio seguido en contra del Titular.

La SMA sostuvo que, el PDC aprobado por la Resolución Reclamada, describiría exhaustivamente los efectos negativos causados por las infracciones, indicando la forma en que se eliminan o contienen y reducen dichos efectos; además, contendría metas y acciones para retornar al cumplimiento normativo y eliminar o contener y reducir los efectos generados.

Señaló que, según análisis de cartografía, sólo 21 de los lotes se ubicarían más cercanos al río Maullín, dentro del Sitio Prioritario; en este orden, la ejecución del Proyecto no afectaría ninguno de los cinco objetos de conservación del Sitio Prioritario. Además, el desistimiento parcial del titular del Proyecto abarcaría toda el área amparada por el Sitio Prioritario, por lo que, el Proyecto quedaría totalmente fuera del área protegida.

Afirmó que, el desistimiento parcial del Proyecto sí permitiría retornar al cumplimiento normativo, ya que, la parte de aquel que se ejecutará no consideraría la construcción del camino de 1.200 metros y los 25 lotes referidos en la reclamación judicial se encontraría en un área adyacente y fuera del área protegida.

Indicó que, la declaratoria del Santuario de la Naturaleza no sería norma aplicable, al encontrarse pendiente el trámite de toma de razón; situación similar ocurriría respecto a la declaración de la ZOIT, cuya publicación habría sido anterior a la presentación del PDC.

Agregó que, el PDC habría sido aprobado dentro de sus competencias, sin necesidad de requerir el pronunciamiento previo del SEA, y atendido a que no se ejecutaría el camino ni otras obras que contemplaba el Proyecto, no se estaría frente al fraccionamiento del proyecto, sino que más bien ante la ejecución de sólo una parte de aquel.

Atendido lo anterior, solicitó el rechazo de la impugnación judicial en todas sus partes.

En la sentencia, el Tribunal acogió la reclamación judicial.

### **3. Controversias.**

- i. Si se habría cumplido el requisito de integridad en relación a la eliminación de los efectos del incumplimiento.
- ii. Si sería procedente el desistimiento parcial del proyecto como forma de restablecer la legalidad en relación al requisito de eficacia.
- iii. Si sería suficiente la acción relativa al refuerzo de taludes.
- iv. Si sería suficiente el Plan de Reforestación.
- v. Si el Reglamento de Convivencia contendría la información suficiente y tendiente a dar cumplimiento a la normativa ambiental.

### **4. Sentencia.**

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, la reforestación como parte de las acciones del PDC tendientes a eliminar los efectos del incumplimiento, sólo incluyó la zona denominada "sector 1", en circunstancias que el informe técnico emitido por CONAF, identificó cuatro sectores intervenidos o afectados por la ejecución del Proyecto. Considerando lo anterior, el PDC no puede ser considerado íntegro al no establecer acciones para eliminar o reducir los efectos de tala rasa en los sectores 2, 3 y 4.
- ii. Que, si bien el PDC incluyó la acción consistente en reforestar 2,32 ha (mayor extensión a los efectos producido por la tala), aquella no implica intervención en los sectores 3 y 4, respecto de los cuales no se establecieron acciones tendientes a eliminar los efectos que la tala rasa generó y puede ocasionar, y que están relacionados directamente con los objetivos de protección del Sitio Prioritario.

- iii. Que, los sectores 3 y 4 pueden generar como principal efecto el escurrimiento de agua y el desplazamiento de material; en este orden, en el PDC no consta que las actividades de mantención de las condiciones de seguridad en cuanto a relleno, tapado de zanja y excavaciones, y trabajos de reforzamiento de taludes, se realicen en los sectores 3 y 4.
- iv. Que, las omisiones referidas precedentemente son de gran trascendencia, atendido que la intervención realizada en el borde del río genera un riesgo de deslizamiento de material terrígeno que puede afectar la conformación y servicios ecosistémicos del hualve, y, por otra parte, el propio titular ha reconocido la intervención del bosque inundado, el que es relevante para el ecosistema del río Maullín.
- v. Que, la SMA no justificó adecuadamente su conclusión relativa a que el Proyecto se emplaza íntegramente fuera del Sitio Prioritario; lo anterior, atendido que si bien los 25 lotes restantes se encuentran libres de vegetación e intervenidos, ello se debe a que el propio Titular efectuó la tala de tres sectores; por otra parte, el sector 3, que se encuentra dentro del Sitio Prioritario según la cartografía no oficial, presentaba la misma vegetación nativa que había en el sector 1, por lo que, no tiene lógica ni sustento que la SMA afirme que el sector 1 está dentro del Sitio Prioritario y el sector 3 no lo este, en circunstancias que ambos presentan características ambientales similares.
- vi. Que, la modificación del Proyecto (materializada en la eliminación de los loteos al interior del Sitio Prioritario), en las condiciones aprobadas por el PDC, no permite asegurar el cumplimiento de la norma vulnerada, consistente en la ejecución de un proyecto sin permiso ambiental (RCA), pero que se encuentra obligado a tenerlo; en realidad, el desistimiento parcial del titular del Proyecto, pretende evitar la aplicación de la norma que obliga a someter a evaluación ambiental cierto tipo de proyectos. En este orden, el Titular pretende disminuir la envergadura del Proyecto para no que no sea obligatorio obtener una RCA, en circunstancias que el Proyecto ya estaba ejecutándose, habiéndose producido efectos ambientales adversos.
- vii. Que, la realización de actividades y medidas tendientes a dejar de aplicar la norma vulnerada no implica asegurar su cumplimiento; en caso de aceptar que se eliminen los supuestos de hecho que hace aplicable la norma infringida equivaldría a permitir que se eluda la responsabilidad del infractor. En definitiva, la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento normativa respecto a la infracción de elusión, es el ingreso del Proyecto al SEIA, para lo cual la SMA posee diferentes vías de ajuste como la sanción y/o el requerimiento de ingreso.
- viii. Que, la no intervención o realización de actividades en los loteos ubicados al interior del Sitio Prioritario, solo operaría durante el período en que se

ejecuta el PDC, lo que es coincidente con la acción de paralización de obras comprometida por el Titular. En este orden, la exclusión de ciertos loteos en la ejecución del Proyecto es sólo transitoria o temporal.

- ix. Que, las medidas establecidas en el PDC respecto al refuerzo de taludes, son idóneas desde la perspectiva técnico-ambiental para eliminar y/o contener o reducir los efectos en la construcción de taludes, atendida la exhaustiva descripción de su metodología y etapas de implementación. En particular, los gaviones y mallas que estabilizarán los taludes en el sector 1, permiten disminuir el riesgo de erosión a probabilidades muy bajas, dado que otorgarán firmeza a los taludes para su posterior reforestación.
- x. Que, en el informe técnico acompañado por el Titular (“Plan de Reforestación Proyecto Alto Maullín”), se detallan las especies a reforestar, densidad de plantación, fecha en que se realizará la plantación, control de malezas, casillas de plantación, fertilización y protectores de plantas, entre otras materias. Atendido lo anterior, y a que se previó un monitoreo y un porcentaje de prendimiento, el Plan de Reforestación es suficiente y apto.
- xi. Que, el Reglamento de Convivencia no constituye una medida tendiente a cumplir con la normativa ambiental infringida, así como tampoco tiene por objeto eliminar o reducir los efectos del incumplimiento normativo; en este orden no genera el efecto de retornar al cumplimiento de la normativa ambiental vulnerada que es la elusión del Proyecto al SEIA. En concreto, es una medida complementaria a otra que no cumple con el criterio de eficacia.
- xii. Que, la supuesta ilegalidad del Reglamento resulta intrascendente para los efectos de la aprobación del PDC, en la medida que no incide directamente en el cumplimiento de las disposiciones vulneradas y de sus efectos, como tampoco tiene por objeto asegurarlos.
- xiii. Considerando todo lo anterior, se acogió la impugnación judicial; en consecuencia, se anuló la Resolución Reclamada al haber sido dictada vulnerando la normativa ambiental.

## 5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 25, 27 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 35 y 36]

[Ley N° 19.300](#) [art. 8 y 10 letra p)]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 3 letra p), y 8]

[D.S N°30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación](#) [art. 9]

## **6. Palabras claves**

Programa de cumplimiento, criterio de integridad, criterio de eficacia, plan de reforestación, desistimiento parcial del proyecto, elusión, taludes, reglamento de convivencia, efectos del incumplimiento, Sitio Prioritario, área protegida, río Maullín, Zona de Interés Turístico, objetos de protección.