

Causa R-6-2021 “Ana María Daiy Almendra y Otros con Superintendencia del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Sra. Ana María Daiy Almendra
- Sr. Daniel Cuevas Fuentealba
- Sr. Guillermo Melgarejo García
- Sr. Orlando Marillán Quintana
- Sra. Leidita Guzmán Burdiles
- Sr. Jorge Figueroa González
- Sra. Elsa Machuca Riffo
- Sr. Juan Leonardo Parada Ulloa
- Sr. Carlos Riffo Guzmán

Reclamada:

- Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)

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

Mediante la Resolución Exenta N°767 (Resolución Reclamada), de fecha 5 de abril de 2021, la SMA archivó varias denuncias formuladas por habitantes de la Población Aurora de Chile, de la comuna de Concepción, respecto del proyecto “Puente Bicentenario” (Proyecto), cuyo titular es el Ministerio de Obras Públicas (MOP).

En síntesis, la Resolución Reclamada determinó que, el Proyecto no debía ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), al no reunir las características de las tipologías establecidas en el art. 10 literales a), e), i) y h) de la Ley N°19.300, especificadas en el art. 3 letras a.3), a.4), e.7) y h.1.2) del Reglamento SEIA (RSEIA); además, dicha Resolución denegó la solicitud de medida provisional de paralización del Proyecto.

Los Reclamantes impugnaron judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, se configuraría la causal de ingreso al SEIA del art. 10 letra a) de la Ley N°19.300, en relación al art. 3 letra a.3) del RSEIA, considerando

que el Proyecto extrae o remueve más de 50.000 metros cúbicos de material total con la finalidad de ahondar el cauce; agregó que, no sería necesario que dichas obras sean de carácter permanente.

Señalaron que, la SMA, al analizar si el Proyecto reúne o no las características de una autopista, habría aplicado restrictivamente el art. 10 de la Ley N°19.300, prescindiendo de lo resuelto por la Excma. Corte Suprema en causa Rol N°15.499-2019, en cuanto a que los proyectos que deben ingresar al SEIA no son solo aquellos mencionados en la disposición mencionada, sino también aquellos que generen los efectos del art. 11 de la Ley en comento.

Agregaron que, también se configuraría la causal del art. 10 letra h) de la Ley N°19.300 y art. 3 letra h.1.2) del RSEIA, considerando que el Proyecto tendría la tipología de “equipamiento” según el art. 1.2.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), al tener como objeto complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular.

Sostuvieron que, el Proyecto tendría que ingresar al SEIA a través de un Estudio de Impacto Ambiental, al generar alteraciones morfológicas en el río -hábitat de diversas especies hidrobiológicas-, sumado al efecto de relocalización de los Reclamantes. Agregó que, el Proyecto habría sido fraccionado en su diseño, con la única finalidad de no ingresar al SEIA, en circunstancias que aquel tendría la misma utilidad y uso que una autopista.

Afirmaron que, el rechazo a las medidas provisionales solicitadas se habría decretado de forma excesivamente tardía e inoportuna.

Añadieron que, la SMA habría rechazado injustificadamente las denuncias por superación de los parámetros de la norma de emisión de ruido, a pesar de constatar trabajos realizados fuera del horario permitido, sumado a la falta de consideración de los tiempos máximos de exposición de las personas al ruido.

Considerando lo anterior, solicitaron se declarara la ilegalidad y anulara la Resolución Reclamada, ordenando a la SMA la formulación de cargos en contra del MOP, por la eventual elusión al SEIA, además de disponer la paralización de la ejecución del Proyecto.

La SMA sostuvo que, no se configurarían las causales de ingreso al SEIA del art. 10 de la Ley N°19.300 y art. 3 del RSEIA, en síntesis, atendido que: i) el Proyecto implicó la movilización de material del lecho de río de forma momentánea, por ende, la remoción del material no fue de forma permanente como lo exigiría la norma, no constituyendo un dragado; ii) las defensas fluviales no implicarían un cambio de trazado del cauce o la modificación artificial de la sección transversal de manera permanente del río; iii) el Proyecto no reuniría las características de una autopista, por ende, no correspondería analizar si se configuran los efectos del art. 11 de la Ley N°19.300, materia que

solo debe ser analizada si el proyecto se ajusta a alguna de las hipótesis del art. 10 de la Ley referida; iii) si bien el Proyecto está dentro de una Zona Saturada por MP2,5, del análisis de los Planes Reguladores de Concepción y San Pedro de la Paz, no se definiría al puente en sí bajo alguna clasificación; agregó que, el puente es una obra civil y no una vía, reafirmando el pronunciamiento de la Seremi de Vivienda y Urbanismo.

Señaló que, no sería procedente el análisis de los efectos del art. 11 de la Ley N°19.300, al haberse descartado las hipótesis de ingreso al SEIA conforme al art. 10 de la Ley aludida; agregó que, no existiría una división del Proyecto para eludir el ingreso al SEIA o variar el instrumento.

Argumentó que, las medidas provisionales se habrían rechazado legalmente y de manera fundada, al no existir infracción ambiental ni configuración de causal de ingreso al SEIA.

Señaló que, no se habría acreditado el incumplimiento a la norma de emisión de ruido, atendido que: i) las mediciones diurnas fueron anuladas técnicamente por exceso de ruido de fondo; ii) en la medición nocturna, sin faenas en el puente, el ruido de fondo superó el límite nocturno para la Zona II.

Por lo anterior, solicitó se rechazara íntegramente la impugnación judicial, y se declarara que la resolución reclamada fue dictada legalmente.

En la sentencia, el Tribunal acogió parcialmente la impugnación judicial.

3. Controversias

- i. Si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra a.3) del RSEIA
- ii. Si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra a.4) del RSEIA, en relación al literal i.5.2 del mismo artículo.
- iii. Si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra e.7) del RSEIA.
- iv. Si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra h.1.2) del RSEIA.
- v. Si resultaría aplicable al Proyecto los artículos 11 y 11 bis de la Ley N°19.300.
- vi. Si la ejecución del Proyecto habría vulnerado la Norma de Ruido establecida en el D.S 38/2011, del Ministerio del Medio Ambiente.
- vii. Si las medidas provisionales habrían sido rechazadas oportunamente.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- a) Sobre si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra a.3) del RSEIA
 - i. Que, ninguno de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, exige que la extracción o remoción de material desde el lecho del río deba ser de carácter permanente, lo que sí ocurre respecto a otras hipótesis o proyectos, como el caso del literal a.4) del artículo en comento, donde se exige expresamente que las obras sean de carácter permanente.
 - ii. Que, respecto a los demás requisitos de la causal de ingreso, estos se cumplen íntegramente, al constar que la construcción del Proyecto implicó la remoción de material desde el cauce -en un volumen superior a 50.000 metros cúbicos-, contemplando excavaciones en el lecho del río con la finalidad de ahondar un área para el hincado de pilotes y para la instalación de las plataformas.
 - iii. Que, la SMA, al analizar la causal de ingreso, exigió un requisito adicional o no contemplado en la normativa aplicable, referido al carácter permanente de las obras, en circunstancias que la causal de ingreso no incluye este requisito, ni ningún otro presupuesto referido a la temporalidad.
 - iv. Que, considerando lo anterior, se reúnen los presupuestos del art. 3 literal a.3) del RSEIA respecto del Proyecto, por lo que este implica la actividad u obra de dragado, debiendo someterse al SEIA.
- b) Sobre si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra a.4) del RSEIA, en relación al literal i.5.2 del mismo artículo
 - v. Consta que, de acuerdo a la contabilización total de las obras permanentes dentro del cauce, la cantidad de material movilizado sería menor al parámetro o volumen de 100.000 metros cúbicos exigido en la causal de ingreso respectiva; sumado a lo anterior, las obras no son de carácter permanente e incluso algunas se realizaron fuera del cauce.
 - vi. Que, respecto a la causal del literal i.5.2) del art. 3 RSEIA, ésta no se configura respecto del Proyecto, ya que los requisitos de aquella se sustentan en la explotación a escala industrial de áridos, sin embargo, el Proyecto implica la utilización de áridos que provienen de canteras externas, sumado a que el material que se ha obtenido del río ha sido devuelto al mismo.
- c) Sobre si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra e.7) del RSEIA
 - vii. Que, el Proyecto no reúne el carácter de autopista, lo que incluso fue confirmado en la inspección personal del Tribunal realizada en la causa Rol N°R-76-2018; en este orden, consta que el Proyecto tiene prioridad absoluta al tránsito, control total de accesos, se emplaza segregado del entorno y conectado a otras vías mediante enlaces; sin perjuicio de lo anterior, el Proyecto no contempla dos o más pistas unidireccionales separadas por una mediana, ni tampoco posee una velocidad de diseño de 120 km/h, por lo que aquel no ajusta a la tipología de ingreso al SEIA en comento.

- d) Sobre si el Proyecto debía ingresar al SEIA, conforme a la tipología del art. 3 letra h.1.2) del RSEIA
- viii. Que, el Proyecto no puede ser considerado como de “equipamiento” conforme a la normativa urbanística, atendido que aquel no es una vía, sino más bien es una obra civil, que ha sido reconocida en los instrumentos de planificación territorial como parte de la red vial existente o proyectada, pero que constituyen obras de distinta naturaleza a las de una “vía”. En otras palabras, los puentes se asimilan a una vía, solo con la finalidad de dar continuidad a éstas, atribuyéndose determinadas características de acuerdo a su función de conector de vialidades.
- e) Si resultaría aplicable al Proyecto los artículos 11 y 11 bis de la Ley N°19.300
- ix. Que, en general, el análisis de los efectos adversos establecidos en el art. 11 de Ley referida, queda supeditado a que el Proyecto se ajuste, en primer lugar, a alguna de las hipótesis del art. 10 de dicha norma.
- x. Que, en particular, de acuerdo a los antecedentes del procedimiento administrativo, no es posible verificar si la extensión, magnitud o duración de los efectos son suficientes para causar los impactos ambientales significativos relativos a la alteraciones morfológicas en las especies hidrobiológicas cuyo hábitat es el río; tampoco es posible determinar si la eventual reubicación de los habitantes de la Población Aurora de Chile, es consecuencia solo de la ejecución del Proyecto, o si se produciría también a partir de proyectos antiguos del Minvu, o bien de ambas iniciativas.
- xi. Que, respecto a la figura del fraccionamiento, consta que el Proyecto implica dentro de sus obras, partes o acciones, la construcción de ambos puentes y sus demás características; todo lo anterior fue objeto de revisión y análisis por parte de la SMA y de este Tribunal, por lo que no se ha configurado el fraccionamiento alegado.
- f) Si la ejecución del Proyecto habría vulnerado la Norma de Ruido establecida en el D.S N°38/2011, del Ministerio del Medio Ambiente
- xii. Que, la SMA realizó diversas fiscalizaciones luego de recibida las denuncias, tanto en horario diurno como nocturno, con el objeto de verificar el cumplimiento de la norma de emisión de ruido. Sin perjuicio de lo anterior, las mediciones de ruido no pueden ser consideradas como válidas a consecuencia del ruido de fondo existente en el área en ambos horarios o jornadas.
- xiii. Que, al no ser posible determinar el incumplimiento del D.S N°38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente, no es procedente analizar la situación de vulnerabilidad de los vecinos de la Población Aurora de Chile frente a supuestas infracciones normativas, ya que el análisis de los riesgos para la salud o del número de personas afectadas se realiza luego de verificar el incumplimiento normativa, lo que no ocurrió.
- g) Si las medidas provisionales habrían sido rechazadas oportunamente

xiv. Que, independiente de lo establecido en la Resolución Reclamada, respecto al rechazo definitivo de las medidas provisionales, la SMA se pronunció en 2 oportunidades anteriores respecto de la solicitud de estas medidas, estimando, en síntesis, que no existía mérito suficiente para decretarlas, y que no identificó una hipótesis de riesgo ambiental asociada a un daño inminente para el medio ambiente o la salud de las personas, lo que se pudo constatar al realizar las fiscalizaciones -por parte de la SMA- luego de recibida las denuncias por ruidos y por la eventual elusión al SEIA.

A modo de conclusión, las características del Proyecto se ajustan a la hipótesis de ingreso al SEIA de acuerdo al literal a.3) del art. 3 de RSEIA, por lo que aquel debió ejecutarse previa obtención de la resolución de calificación ambiental favorable, lo que no ha ocurrido. En consecuencia, corresponde que la SMA ejercite las facultades sancionadoras y/o correctivas otorgadas en la legislación ambiental. Atendido lo anterior, el Tribunal no puede pronunciarse sobre la paralización de las obras ni el ingreso del Proyecto al SEIA.

En definitiva, la impugnación judicial fue acogida parcialmente por el Tercer Tribunal Ambiental, en consecuencia, la Resolución Reclamada fue anulada, al haber sido dictada en contravención a la normativa ambiental vigente; además, se ordenó la reapertura del procedimiento administrativo de denuncia seguido ante la SMA, determinando -dicho organismo- si procede requerir el ingreso al SEIA, iniciar un procedimiento sancionatorio, o ejercer ambas atribuciones. Por último, se rechazó la solicitud de paralización del Proyecto y requerimiento de ingreso al SEIA, por ser una materia de competencia exclusiva de la SMA.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 35, 36, 48 y 56]

[Ley N°19.880](#) [art. 7 y 32]

[Ley N° 19.300](#) [art. 10 letras a), e), i), h); 11 y 11 bis]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 3 letras a.3), a.4), e.7) y h.1.2)]

[Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones](#) [art. 1.1.2, 2.1.29, 2.1.33, 2.1.36 y 2.3.2]

6. Palabras claves

Extracción o remoción de material, dragado, autopista, causal de ingreso, tipología, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, efectos adversos significativos, medidas provisionales, ruido, defensas fluviales, obra permanente, obra temporal.