



medio ambiente, humedales, áreas bajo protección oficial, evaluación de impacto ambiental

NÚMERO DICTAMEN 048164N16	FECHA DOCUMENTO 30-06-2016
NUEVO: NO	REACTIVADO: SI
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: SI	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 26138/2012, 78847/2012, 52493/2013, 25269/2014

Acción_	Dictamen	Año	Enlace documento	al
Aplica	26138	2012	Abrir	
Aplica	78847	2012	Abrir	
Aplica	52493	2013	Abrir	
Aplica	25269	2014	Abrir	

FUENTES LEGALES

ley 19300 art/8 inc/1, ley 19300 art/9 inc/1, ley 19300 art/10 lt/p, ley 20417 art/tercero tran,

ley 20283 art/17 inc/1, ley 20283 art/17 inc/3, dto 82/2010 AGRIC art/10,

dto 82/2010 AGRIC art/12, ley 20417 art/segundo art/3 lt/i, ley 19300 art/8 inc/fin,

ley 19300 art/81 lt/a, dto 40/2012 MINMA art/26

MATERIA

Humedales declarados sitios prioritarios para la conservación por la autoridad ambiental, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial, para efectos del artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300.

N° 48.164 Fecha: 30-VI-2016

Don Ronny Peredo Manríquez reclama en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), por cuanto dicha repartición se declaró incompetente para conocer y sancionar los hechos denunciados por él, respecto de la eventual “elusión” al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) por parte de la empresa “UBIAVIS”, en relación a su proyecto “Avistamiento de Aves en el Humedal del Río Lluta mediante cámaras tele dirigidas vía internet, desde cualquier parte del mundo”.

Plantea que la indicada superintendencia fundó su declaración de incompetencia, en que, en la especie, no se trataría de un proyecto que deba ingresar obligatoriamente al SEIA.

El requirente manifiesta estar en desacuerdo con lo aseverado por la mencionada repartición estatal, pues el sector intervenido se encontraría al interior del sitio prioritario para la conservación “Desembocadura del Río Lluta”, y en el límite del santuario de la naturaleza “Humedal de la Desembocadura del Río Lluta”, lo que, en su concepto, determina la obligatoriedad de que el proyecto en cuestión sea sometido al SEIA, en virtud de lo dispuesto en la letra d) del artículo 11 de la ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.

Dicho precepto previene, en lo pertinente, que los proyectos enumerados en el artículo 10 del mismo texto legal, requerirán la elaboración de un estudio de impacto ambiental si tienen una localización en o próxima a áreas protegidas y sitios prioritarios para la conservación.

Requerido su informe, la SMA expone, en síntesis, que mediante su oficio N° 2.539, de 2015, dio respuesta a la denuncia efectuada por el señor Peredo Manríquez, declarando su incompetencia para conocer y sancionar los hechos referidos en ella, debido a que los sitios prioritarios para la conservación no son de aquellos que el oficio N° 130.844, de 2013, del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), identifica como áreas bajo protección oficial, para efectos del ingreso al SEIA.

A su turno, el SEA expresa que efectivamente dicho organismo no considera a los indicados sitios entre las áreas colocadas bajo protección oficial, en los términos de la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300, precepto que establece cuáles son los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental que deben someterse al SEIA.

Añade que ese servicio no cuenta con los antecedentes necesarios para determinar la ubicación precisa del proyecto en comento, en relación al santuario de la naturaleza “Humedal de la Desembocadura del Río Lluta” -declarado por el decreto N° 106, de 2009, del Ministerio de Educación- y, en consecuencia, para determinar

si se configura la causal de ingreso al SEIA, prevista en el citado literal p), para lo cual ha de atenderse, además, a la significancia de las obras o acciones a realizarse.

En cuanto a lo planteado, cumple expresar que según el inciso primero del artículo 8° de la ley N° 19.300, 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 dicho texto legal.

Por su parte, su artículo 9°, inciso primero, previene que el titular de todo proyecto o actividad “comprendido en el artículo 10” deberá presentar una declaración de impacto ambiental -DIA- o elaborar un estudio de impacto ambiental -EIA-, según corresponda.

En concordancia con lo prescrito en las normas recién transcritas y según se adelantó, el aludido artículo 10 de la ley N° 19.300 -y no su artículo 11, como sugiere el recurrente- precisa cuáles son los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental que deben ser sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental.

En efecto, el artículo 11 de la citada ley no se encarga de determinar qué proyectos o actividades deben ser sometidos al SEIA, sino únicamente de establecer cuáles, en la medida que estén comprendidos en el listado de su artículo 10, han de ser ingresados a través de un estudio de impacto ambiental.

Precisado lo anterior, cabe anotar que acorde a la letra p) del aludido artículo 10, los proyectos o actividades aptos para originar impacto ambiental que deben ser sometidos al SEIA, son, entre otros, aquellos que implican la 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 o “en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial”, en los casos en que la legislación respectiva lo permita.

Pues bien, en atención a que la norma recién transcrita es clara en orden a que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental que se ejecuten “en” un santuario para la naturaleza deben ingresar al anotado sistema, a continuación se analizará si los sitios prioritarios para la conservación constituyen o no áreas colocadas bajo protección, para efectos de lo estatuido en el citado literal p).

Al respecto, cabe señalar que en el año 2003 se aprobó la “Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad”, mediante el acuerdo N° 242, de esa anualidad, del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, antecesora legal del Ministerio del Medio Ambiente en la materia, con arreglo al artículo tercero transitorio de la ley N° 20.417.

En dicha estrategia, se indica que durante el proceso que se llevó a cabo para su dictación y con el propósito de incrementar los ecosistemas bajo protección, se

identificaron aquellos sitios prioritarios para la conservación, de manera de emprender acciones de protección por parte del Gobierno. Se agrega que producto de tal priorización se destacó aquellos sitios que reúnen características ecosistémicas relevantes junto con consideraciones importantes para los habitantes de cada región.

Pues bien, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que, al dictar la referida estrategia, la ex CONAMA incluyó al humedal de la “Desembocadura del Río Lluta” entre los sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad en Chile.

Ahora, cabe hacer presente que bajo la sola aprobación en el año 2003 de la “Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad”, la calificación de sitio prioritario de conservación de una determinada zona geográfica, no le atribuye el carácter de área colocada bajo protección oficial para efectos del artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300, pues tal categorización sólo obedecía a una identificación programática que serviría de base para que, en el futuro, la autoridad adoptare medidas tendientes a proteger la biodiversidad de dichas zonas.

No obstante, cumple puntualizar que respecto de los “humedales” declarados sitios prioritarios de conservación, aquel carácter programático se vio modificado con la dictación de la ley N° 20.283 -sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y que fue publicada el 11 de julio de 2008-, toda vez que en razón de lo prescrito en su artículo 17, el legislador consagra a esas zonas como áreas objeto de protección estatal.

En efecto, el citado artículo 17, en su inciso primero, prohíbe la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos nativos en una distancia de 500 metros de los glaciares, medida en proyección horizontal en el plano. Añade su inciso segundo que el reglamento normará la protección de suelos, cuerpo y cursos naturales de agua, teniendo en cuenta, a lo menos, los criterios que allí se detallan.

Por su parte y en lo que interesa, su inciso tercero previene que “De la misma forma, el Reglamento determinará la normativa para la protección de los humedales declarados Sitios Prioritarios de Conservación, por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, o sitios Ramsar, debiendo considerar los criterios señalados en el inciso anterior, así como también los requerimientos de protección de las especies que lo habitan”.

En la historia de la citada ley N° 20.283, se indica que los humedales sujetos a protección serán aquellos que hayan sido declarados sitios Ramsar y los determinados como sitios prioritarios de conservación de la biodiversidad por la CONAMA. Se añade que “en el segundo caso es aplicable la Estrategia Nacional de Biodiversidad que contempla sitios prioritarios, en un procedimiento de discusión con el mundo científico para cada región y, dentro de los cuales, una parte menor corresponden a humedales”.

En consonancia con lo prescrito en el referido inciso tercero del artículo 17 de la ley

N° 20.283, el decreto N° 82, de 2010, del Ministerio de Agricultura -que aprobó el reglamento de suelos, aguas y humedales-, contempla disposiciones que tienen por objeto proteger los humedales declarados sitios prioritarios de conservación por la autoridad ambiental -como también los sitios Ramsar-. Así, su artículo 10 prohíbe en dichas zonas la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de su vegetación hidrófila nativa, en tanto que su artículo 12 establece restricciones para la corta de bosques nativos aledaños a esas áreas.

En el mismo orden de ideas, es necesario destacar que del estudio de la historia de la ley N° 20.417 -que modificó la ley N° 19.300-, se aprecia que durante la tramitación de esa iniciativa legal, se analizó la procedencia de que los proyectos desarrollados en humedales declarados sitios prioritarios de conservación ingresen al SEIA, en relación a lo cual, la entonces Ministra Presidenta de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, expresó que “el artículo 17 de la ley N° 20.283, sobre Bosque Nativo y Fomento Forestal reconoció como áreas sujetas a protección a los humedales. Agregó que de acuerdo al artículo 10 letra p) de la ley N° 19.300, la ejecución de obras, programas o actividades que se realicen en las áreas con protección oficial deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (Segundo Informe de la Comisión de Medio Ambiente del Senado).

En mérito de lo expuesto y en atención a que la regulación contenida en el reseñado inciso tercero del artículo 17 de la ley N° 20.283 y la que lo complementa, apuntan a la consecución de un objetivo de protección ambiental, se concluye que los humedales declarados sitios prioritarios de conservación por la autoridad ambiental constituyen áreas colocadas bajo protección oficial, para efectos de lo dispuesto en la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300.

Por lo tanto, corresponde que la autoridad ambiental determine si el proyecto “Avistamiento de Aves en el Humedal del Río Lluta mediante cámaras tele dirigidas vía internet, desde cualquier parte del mundo” debe ingresar al SEIA, para lo cual deberá verificar si se ejecuta en el santuario de la naturaleza “Humedal de la Desembocadura del Río Lluta” y/o en el sitio prioritario para la conservación “Desembocadura del Río Lluta”.

Con todo, cabe aclarar que la sola circunstancia de que un proyecto se desarrolle en una de las áreas previstas en el referido literal p) no basta para sostener que aquel obligatoriamente debe ingresar al SEIA, pues el artículo 10 de la ley N° 19.300 exige, además, que se trate de proyectos o actividades “susceptibles de causar impacto ambiental”.

En relación con lo anterior, cumple hacer presente que de acuerdo con la historia de la ley N° 19.300, esa iniciativa legal “Tampoco pretende que todos los proyectos, de cualquier naturaleza y envergadura, estén sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental” (Mensaje Presidencial N° 387-324, de 14 de septiembre de 1992).

A su vez, durante la discusión parlamentaria del proyecto de dicha ley y al hacerse alusión al principio de gradualismo que subyace en tal iniciativa, se expuso, en igual orden de ideas, que “aplicar gradualmente los estándares ambientales supone no exigirlos en su máxima intensidad en forma inmediata, ni someter todas las actividades del país, sin importar su tamaño, a los procedimientos establecidos en el sistema de evaluación de impacto ambiental, a riesgo de producir un detrimento significativo en la actividad económica”.

Así entonces, cabe sostener que no todo proyecto o actividad que se pretende ejecutar en un área que se encuentra bajo protección oficial debe necesariamente ser sometida al SEIA, sino solo aquellos que resultan relevantes desde el punto de vista del impacto ambiental que son susceptibles de provocar.

De esta manera, corresponde que, con sujeción a la normativa en comento y a lo manifestado en el presente dictamen, la SMA pondere la procedencia de ejercer, respecto del proyecto de que se trata, la atribución que le confiere el artículo 3°, letra i), de su ley orgánica -contenida en el artículo segundo de la ley N° 20.417-, en orden a requerir, previo informe del SEA, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, el ingreso al referido procedimiento de calificación ambiental.

Cabe señalar que la mencionada exigencia del informe previo del SEA, guarda armonía con el hecho de que, en conformidad con los artículos 8°, inciso final, y 81, letra a), de la ley N° 19.300, y 26 del reglamento del SEIA, corresponde a dicho servicio -en su carácter de organismo técnico en la materia- pronunciarse sobre la pertinencia de que un determinado proyecto o actividad, o su modificación, sean sometidos al indicado procedimiento de calificación ambiental, según se ha precisado en los dictámenes N°s. 26.138 y 78.847, ambos de 2012; 52.493, de 2013, y 25.269, de 2014, de este Organismo Contralor.

Por ende, también procede que el SEA arbitre las medidas que resulten conducentes para que sus actuaciones se ajusten a lo expresado en este pronunciamiento.

Finalmente, cumple indicar que tanto la SMA como el SEA deberán informar a esta Contraloría General acerca de las medidas que adopten en relación a este asunto, dentro del plazo de 30 días hábiles contado desde la notificación del presente dictamen.

Transcríbase al SEA, al interesado, al Ministerio del Medio Ambiente, a las Unidades de Seguimiento y de Auditorías de Medio Ambiente de la División de Auditoría Administrativa de esta Institución Fiscalizadora y a la Contraloría Regional de Arica y Parinacota.

Saluda atentamente a Ud.,

Patricia Arriagada Villouta
Contralor General de la República
Subrogante

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS