



Base de Dictámenes

MUN, humedales urbanos, proyectos y actividades sometidas al SEIA, análisis, decisión SEA, requisitos, causales, impacto ambiental

NÚMERO DICTAMEN E420195N23	FECHA DOCUMENTO 24-11-2023
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN JURÍDICA	
CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes E157665/2021, 17865/2017, 48164/2016, 23683/2017

Acción	Dictamen	Año
Aplica	E157665	2021
Aplica	017865N	2017
Aplica	048164N	2016
Aplica	023683N	2017

FUENTES LEGALES

Ley 21202 art/1 ley 19300 art/10 lt/p ley 19300 art/10 lt/q ley 19300 art/10 lt/s ley 19300 art/2 lt/j ley 19300 art/8 inc/fin ley 19300 art/81 lt/a DTO 40/2012 minma

MATERIA

Corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental determinar si una actividad específica que pueda afectar a un humedal debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin perjuicio de sus facultades para establecer criterios generales que permitan orientar en la materia. La causal de ingreso a dicho sistema, prevista en el literal s) del artículo 10 de la ley N° 19.300 se aplica aun cuando no haya mediado declaración de humedal urbano.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E420195 Fecha: 24-XI-2023

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Municipalidad de María Pinto, consultando sobre la eventual necesidad de someter una serie de actividades a ejecutarse en el “Estero Puangue” -ubicado en la respectiva comuna- al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en conformidad con el artículo 1° de la ley N° 21.202 -relativa a humedales urbanos- y el artículo 6° del decreto N° 15, de 2020, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece su reglamento.

En este sentido, consulta si, de ser declarado ese estero como humedal urbano, sería procedente que se sometieran al SEIA -por aplicación del literal s) del artículo 10 de la ley N° 19.300- actividades como la extracción de aguas; el uso del cauce para conducción de aguas; la construcción, mantención, mejoramiento y operación de obras de captación en sus riberas; la limpieza de los cauces y canales; entre otras, que habitualmente realizan los agricultores y regantes en el “Estero Puangue”.

Requeridos al efecto, informaron la Subsecretaría del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

Al respecto, el SEA señaló que no resulta procedente emitir un pronunciamiento en abstracto sobre el deber general de ingresar determinadas actividades al SEIA, pues para ello es preciso conocer las características específicas de las actividades por las que se consulta y si las mismas se ajustan a los supuestos establecidos en las letras p), q) o s) del artículo 10 de la ley N° 19.300. Además, indicó que impartió instrucciones sobre la materia, con el objeto de que los titulares de proyectos o actividades susceptibles de ingresar al sistema pudiesen identificar la tipología en la que, en su caso, correspondería subsumir tales proyectos o actividades, o su modificación.

Como cuestión previa, cabe hacer presente que, según lo informado por la Subsecretaría del Medio Ambiente y al tenor de los oficios N°s. 243, de 2021, y 15 y 38, de 2022, todos de la Municipalidad de María Pinto; y N°s. 91 y 777, ambos de 2022, de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de la Región

Metropolitana de Santiago, los dos procedimientos de reconocimiento del “Estero Puangue” como humedal urbano, iniciados a solicitud de dicho municipio, fueron cerrados a requerimiento de este.

Asimismo, de acuerdo con la información publicada en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, el “Estero Puangue” se encuentra dentro del Inventario Nacional de Humedales de Chile.

II. Fundamento jurídico

1. Proyectos y actividades relacionados con humedales urbanos que deben someterse al SEIA

El artículo 1° de la ley N° 21.202 dispone que el objeto de esa ley es proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, entendiendo por tales “todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas 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 exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”.

Por su parte, el artículo 10 de la ley N° 19.300 tipifica aquellos proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al SEIA, previendo en su letra p) la ejecución de obras, programas o actividades “en” las áreas colocadas bajo protección oficial que detalla, incluyéndose entre estas los “humedales urbanos”. Su letra q) incluye la aplicación masiva de productos químicos en humedales, o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas.

A su vez, la letra s) prevé como causal de ingreso al SEIA la “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”.

En relación con los literales precitados, el dictamen N° E157665, de 2021, de este origen, señala que estos constituyen tipologías distintas de proyectos o actividades que deben someterse al SEIA. Precisa que la letra p) considera expresamente los “humedales urbanos”, en cuanto áreas oficiales, por lo que, una vez declarados como tales, los proyectos que se realicen “en” ellos deben someterse al SEIA; mientras que los otros dos literales aluden, en general, a humedales -ubicados en las áreas urbanas y/o rurales, según el caso-, por lo que en estos últimos no se requiere de un reconocimiento formal.

Respecto a la aplicación de la transcrita letra s) -a que alude específicamente el municipio-, el referido dictamen N° E157665, de 2021, delimitó como “objeto de

protección” cualquier humedal, sus componentes y las interacciones entre estos, así como los flujos ecosistémicos de aquellos que se hallen total o parcialmente dentro del límite urbano.

2. Órgano competente para determinar si las actividades por las que se consulta deben ingresar al SEIA

Según los artículos 2º, letra j); 8º, inciso final, y 81, letra a), de la ley N° 19.300, al Servicio de Evaluación Ambiental le corresponde la administración del SEIA, entendiéndose por “Evaluación de Impacto Ambiental” el procedimiento a cargo de ese servicio que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

Por su parte, el artículo 26 del decreto N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente -reglamento del SEIA-, dispone que los proponentes pueden dirigirse al SEA a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, un proyecto o actividad, o su modificación, deben someterse al SEIA.

Al respecto, la jurisprudencia contenida, entre otros, en el dictamen N° 17.865, de 2017, de este origen, ha señalado que corresponde al SEA pronunciarse acerca de la pertinencia de que un determinado proyecto o actividad, o su modificación, sean ingresados al procedimiento de calificación ambiental. Ello, sin perjuicio de las atribuciones de la SMA de acuerdo con su ley orgánica, aprobada por el artículo segundo de la ley N° 20.417.

A su turno, la letra d) del artículo 81 de la ley N° 19.300 previene que al SEA le asiste la atribución de uniformar criterios, requisitos, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que indica, por lo que esa entidad cuenta con atribuciones para fijar criterios generales en la materia.

En este sentido, ese servicio emitió el oficio N° 20229910238, de 2022, en el cual fijó los criterios para determinar el ámbito de aplicación de las letras p) y s) del citado artículo 10 de la ley N° 19.300. Así, en términos generales, precisa que no todo proyecto o actividad que se ejecute en un humedal debe someterse al SEIA, sino que debe tratarse de intervenciones que sean susceptibles de causar impacto ambiental y no de aquellas que agreguen valor al área, lo que debe ser analizado caso a caso, criterio que resulta concordante con lo puntualizado por este Organismo de Control en los dictámenes N°s. 48.164, de 2016, y 17.865 y 23.683, ambos de 2017.

III. Análisis y conclusión

Según los antecedentes tenidos a la vista, el “Estero Puangue” se encuentra en el Inventario Nacional de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente, estaría emplazado parcialmente dentro del límite urbano y tendría las características físicas de un humedal urbano en los términos del artículo 1º de la ley N° 21.202, sin que a la fecha haya sido reconocido oficialmente como tal.

En este contexto, al mencionado humedal no le resulta aplicable la causal de

ingreso al SEIA prevista en la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300, mientras no medie su reconocimiento oficial como humedal urbano. En cambio, en principio los proyectos o actividades que se ejecuten en aquel deben considerar lo dispuesto en las letras q) y s) de ese precepto para los efectos de su eventual sometimiento a ese sistema, aun cuando a su respecto no haya mediado una declaratoria de humedal urbano.

Con todo, para que un proyecto o actividad deba ser sometido al SEIA se requiere que sea susceptible de causar impacto ambiental, es decir que resulte relevante desde ese punto de vista.

En cuanto al eventual sometimiento al SEIA de los proyectos o actividades específicas por las que consulta la Municipalidad de María Pinto, de acuerdo con la normativa y jurisprudencia reseñadas, dicha determinación es de competencia del SEA.

Así, en virtud de sus facultades legales, el SEA está habilitado para especificar actividades -tales como las relativas a la mantención de infraestructura en humedales- que, bajo ciertos criterios y en determinadas circunstancias, puedan encontrarse excluidas del SEIA en razón de su escasa magnitud y bajo potencial de impacto en relación con el objeto de protección y en atención a variables del cambio climático -a la luz de la ley N° 21.455-, a efectos de dar eficacia a la gestión ambiental y certeza jurídica a quienes ejecuten esas actividades.

Del mismo modo, ese servicio ha podido tener especialmente presente en dicha determinación la existencia de obras de conservación necesarias para proteger la vida de la población frente a riesgos de desastres provocados por crecidas de esos cuerpos de agua, así como cualquier otra medida de adaptación al cambio climático -a la luz de lo regulado por la ley N° 21.455- que, por su entidad, justifique su exclusión del SEIA.

Saluda atentamente Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República