

Santiago, trece de septiembre de dos mil veintiuno.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos octavo a décimo tercero, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que, en estos autos acumulados Rol Corte Suprema N°129.273-2020, los recurrentes interponen recurso de protección en contra de la I. Municipalidad de Laja y en contra de la Constructora "Manque" Ltda. Indican que la Laguna Señoranza se encuentra al sureste de la zona urbana de Laja y constituye un centro importante de la comuna. Relata que, el 31 de mayo de 2020, solicitaron la inscripción del cuerpo de agua como humedal urbano y la Municipalidad de Laja hizo presente que no podía hacerlo, al no haberse redactado el Reglamento que regula la materia. Precisan que el 15 de mayo de 2020, la Municipalidad de Laja procedió a entregar el terreno para la construcción de un proyecto que se denomina "Construcción del Paseo Costanera Sur Laguna Señoranza", traspasándose los terrenos a la empresa Manque, dándose inicio las obras que afectan y provocarán daños al referido humedal, sin que se haya dado cumplimiento a la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y los principios que la sustentan.

Estima que, ante la magnitud de los impactos ambientales que pueden ser causados por la intervención



del humedal, las recurridas deben necesariamente someter el proyecto al Sistema de Evaluación Ambiental, al menos en consulta de pertinencia al SEA, lo que hasta la fecha del recurso aun no se había realizado, circunstancias que vulneran la garantía constitucional consagrado en el número 8 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Un grupo de recurrentes da cuenta de hallazgos de osamentas humanas y cerámicas de origen ancestral en el sector del humedal, por lo que tal proyecto debe, además, ser sometido a consulta indígena, de acuerdo a lo prescrito por el Convenio 169 de la OIT.

En definitiva, solicitan que se tenga por interpuesto el recurso de protección y se declare que el proyecto de "Construcción del Paseo Costanera Sur Laguna La Señoranza" debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, debiendo suspenderse las obras, mientras no se adopte una decisión sobre la materia, ordenándose a la empresa constructora retirar todos los materiales instalados en el sector y, en general, adoptar todas las medidas que permitan evitar causar daño al Humedal Señoranza.

Segundo: Que, conforme informó el Superintendente del Medio Ambiente, con fecha 12 de mayo de 2020, dicho organismo recibió una solicitud de informe de la Contraloría General de la Republica, respecto a una presentación efectuada por Héctor Pérez Aguayo, por una



posible elusión ambiental de parte de la Municipalidad de Laja y el Gobierno Regional del Bío-Bío, por la construcción del proyecto del Paseo Costanera. Explica que con el objeto de fiscalizar el proyecto denunciado, el 22 de mayo de 2020, se efectuó un requerimiento de información a la Municipalidad Laja, para determinar posibles infracciones de competencia de dicha Superintendencia, el que a la fecha del informe aun no fue respondido. Añade que con fecha 11 de junio de 2020, un funcionario de ese servicio continuó realizando actividades de fiscalización, con el objeto de determinar una posible elusión al SEIA, requiriéndose a esa fecha mayores acciones de fiscalización y un análisis técnico de los resultados.

Tercero: Que, en su informe, la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental explica que, con fecha 4 de agosto de 2017, mediante Resolución N°117, se aprobó el convenio con el Gobierno Regional para la ejecución del proyecto que incide en este recurso. Indica que el llamado a licitación pública fue realizado mediante Decreto Alcaldicio N°2.887 de fecha 29 de abril de 2020, adjudicándose la licitación pública del proyecto, mediante Decreto N°3.182 de fecha 26 de mayo. Explica que, luego de haber revisado los registros de ese servicio, no consta que ese proyecto se haya ingresado al SEIA, y agrega que le corresponde a la Superintendencia



del Medio Ambiente requerir, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, el ingreso al SEIA de un determinado proyecto en caso de que este no lo haya hecho.

Cuarto: Que, informando, la I. Municipalidad de Laja sostuvo que el proyecto para la ejecución de la obra denominada "Construcción Paseo Costanera Sur Laguna Señoranza Laja" se discutió desde el año 2013 por la autoridad edilicia y el gobierno regional de aquella época. Explica que el convenio mandato fue aprobado por Resolución N°117 de fecha 4 de agosto del año 2017, y una vez finalizados los trámites para obtener el dominio de los terrenos en que se materializaría el proyecto, se dictó el Decreto Alcaldicio N°1437 de fecha 20 de febrero de 2020, se autorizó el llamado de Licitación Pública. En cuanto a un eventual incumplimiento de la Ley N°19.300, respecto del proyecto, señala que la autoridad llamada a conocer de él, es el Servicio de Evaluación Ambiental, escapando a esta acción cautelar. Precisa que la laguna Señoranza no es un humedal priorizado en el Plan Nacional de protección de Humedales 2018-2020, y que el proyecto no genera riesgo para la salud de la población y, asimismo, no se evidencian efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables. Explica que no existe infracción al Convenio



169 de la OIT, pues la petición carece de todo fundamento jurídico.

En cuanto al fondo, sostiene que el recurso de protección es extemporáneo pues ha sido deducido con posterioridad a los 30 días corridos, contados desde la ejecución del supuesto acto u omisión considerado como ilegal o arbitrario, pues los recurrentes fundan sus presentaciones en el acto de entrega de terreno, acto que se produce el 15 de mayo de 2020. Finalmente, sostiene que el recurso adolece de defectos formales y carece de peticiones concretas.

Quinto: Que, informando, la Constructora Manque Limitada, sostuvo que en el sector sur de la comuna de Laja existen una infinidad de microbasurales que constituyen un riesgo para la salud y seguridad de la población, afectando la flora y fauna de dicha laguna, circunstancias que determinan que la Municipalidad decidiera ponerle valor, a través de la habilitación de un paseo público en una franja de terreno de propiedad municipal. Expone que el artículo 10 letra s) de la Ley N°19.300, fue introducido por la Ley N°21.202, publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 2020 y que entró a regir en igual fecha, época en la que el proyecto "Construcción Paseo Costanera Sur Laguna Señoranza Laja" ya se encontraba totalmente diseñado y tramitado, sin que exista ninguna norma que ordene su aplicación



retroactiva. Añade que el artículo 1 de la Ley antes citada, revela que solo se protegen los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, hecho que no ha ocurrido y, tampoco, a la fecha se ha dictado el Reglamento que define los criterios mínimos que resguardan la sustentabilidad de los humedales urbanos.

Sexto: Que la sentencia apelada rechazó el recurso de protección deducido y sostiene que no corresponde decidir, por esta vía, si el proyecto "Paseo Costanera" debe ser sometido al Sistema de Evaluación Ambiental, todo ello pues se debe hacer una interpretación normativa acerca de la entrada en vigencia de la Ley N°21.202 y su aplicación retroactiva, tratándose de un asunto controvertido, que debe ser discutido en otra sede. En cuanto a la necesidad de someter el proyecto a consulta indígena, la sentencia rechazó esas alegaciones, debido a que estimó no se encontraba suficientemente acreditado.

Séptimo: Que, en sus recursos de apelación, los recurrentes solicitan revocar la sentencia apelada, acogiendo el recurso de protección deducido y enmendándola conforme a derecho, resolviendo en su lugar la paralización de las obras hasta que el referido proyecto cuente con la respectiva Resolución de Calificación Ambiental (RCA), ordenar la mitigación de los daños ya causados en el humedal por parte de la I. Municipalidad de Laja y la Constructora Manque Ltda. y



ordenar el ingreso del proyecto "Construcción del Paseo Costanera Sur Laguna Señoraza-Laja" al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y las medidas que sean necesarias para restablecer el imperio del derecho. No se formularon nuevas alegaciones sobre la necesidad de someter el proyecto a consulta indígena y tampoco se hicieron valer nuevos antecedentes.

Octavo: Que esta Corte Suprema solicitó los siguientes informes:

1. El Servicio de Evaluación ambiental indicó en su informe que, con fecha 4 de diciembre de 2020, se presentó ante la Dirección Regional del SEA de la Región de Bío Bío, una Consulta de Pertinencia de ingreso al SEIA respecto del proyecto "Construcción Paseo Costanera Sur Laguna Señoraza de Laja", por la I. Municipalidad de Laja. La Consulta de Pertinencia se encuentra en tramitación, por lo que aún está pendiente de resolución por parte de la Dirección Regional del SEA de la Región de BíoBío.

2. La Superintendencia del Medio Ambiente indica, en su informe, que con relación al proyecto de estos autos se han ingresado diversas denuncias, por una posible elusión al SEIA, y para abordar estos hechos se realizaron diversas actividades de fiscalización ambiental. Actualmente, la SMA se encuentra analizando estos antecedentes, a fin de determinar si corresponde



ejercer la facultad del literal i) del artículo 3° de la Ley Orgánica de la SMA, y dar inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA en contra del titular, por la ejecución del proyecto, dado que cumpliría con los presupuestos del literal p) del artículo 10 de la Ley N°19.300. Tal hipótesis se basa en que parte del área afectada por el proyecto corresponde a un humedal, según la definición de RAMSAR que, además se encuentra dentro del inventario de humedales del Ministerio del Medio Ambiente y del límite urbano (faltando sólo una formalidad, la declaratoria, para su reconocimiento oficial) y que, según los criterios de la Contraloría, determinados para las áreas de valor natural definidas en los instrumentos de planificación territorial (Dictamen E39766, de 2020), corresponde a un área colocada bajo protección oficial. No obstante, precisa que aun falta por determinar si se cumplen los demás requisitos para la aplicación de la referida causal de ingreso, individualizados en el oficio ORD. D.E. N°130844 de fecha 22 de mayo de 2013, del Servicio de Evaluación Ambiental, que "Uniforma criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del SEIA", complementado a través del oficio ORD. D.E. N°161081 de fecha 17 de agosto, del mismo servicio. Constatándose en una de sus fiscalizaciones que, pese a encontrarse



suspendidas las obras, se observaron acciones de escarpe, a objeto de ensanchar el camino y realizar terraplén, se observó el uso de retroexcavadora por la ladera, afectándose árboles nativos, tales como quillay, boldo y patagual.

Noveno: Que, en autos Rol N°118-2018, esta Corte ya se refirió a la importancia de los humedales, en tanto sistemas ecológicos relevantes para la humanidad y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, razón por la cual merecen una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación. En efecto, se destacó en esa decisión que *"el Estado a través de una política pública de protección denominada "Estratégica Nacional de Biodiversidad 2017-2030", aprobada en el marco de la ratificación que en el año 1994, Chile hizo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en que se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, se encuentra la protección de los humedales porque aquellos constituyen, entre otros, fuente de reservas de aguas, de irrigación de los cultivos y de preservación de la flora y fauna para el sustento del planeta"*.

Tal protección especial también queda de manifiesto si se atiende a lo dispuesto en el artículo 10 letra s)



de la Ley N°19.300, incorporada por la Ley 21.202, sostiene que causan ese impacto:

"s) 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."

Décimo: Que en la Historia de la Ley N°21.202, se indicó en la Moción Parlamentaria como fundamento de esta modificación legal que:

"En la actualidad, los humedales no han tenido la relevancia a nivel normativo que debieran, como ecosistemas ricos en diversidad biológica y que en su mayoría albergan especies endémicas, residentes nativas, de paso y migratorias, que no encuentra refugio en otros ambientes y que escogen este hábitat, justamente, por sus características singulares."

Los humedales son importantes por sus funciones ecosistémicas, por ello también son considerados como



ejes transformadores de múltiples materiales biológicos y químicos, y denominado los "riñones" de la tierra, por su capacidad de filtración y absorción de ciertos contaminantes dentro de los ciclos químicos e hidrológicos, así como también por ser receptores de aguas naturales o artificiales."

"Los principales efectos nocivos que tienen las actividades del hombre sobre los humedales urbanos, dicen relación con la gran presión de parte del sector inmobiliario e industrial del mercado, que a través del relleno, drenaje y secado de los humedales pueden aumentar sus hectáreas de terreno disponibles para diversos usos.

"Otra gran amenaza de los humedales urbanos es la basura que se deposita en ellos. Muchos humedales terminan siendo verdaderos vertederos. Esto es muy perjudicial para nuestro medio ambiente."

"Este proyecto tiene por objeto regular de manera específica e introducir a nuestra legislación nacional el concepto de humedales urbanos, en virtud de la gran importancia que implican para las ciudades que tienen los humedales urbanos y que a la fecha no hay ninguna norma a nivel legal que los regule."

Moción de Alfonso De Urresti Longton, Adriana Muñoz
D' Alhora, Víctor Pérez Varela, Patricio Walker Prieto y



Isabel Allende Bussi. Fecha 07 de junio, 2017. Moción Parlamentaria en Sesión 21. Legislatura 365.

<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7717>

Undécimo: Que, de lo razonado hasta ahora, es posible concluir que no existe controversia en cuanto a que parte del área afectada por el proyecto corresponde a un humedal, según la definición de RAMSAR que, además, se encuentra dentro del Inventario de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente y del límite urbano (faltando sólo una formalidad, la declaratoria, para su reconocimiento oficial) pues, hasta antes de la interposición de este recurso de protección, no se había requerido pronunciamiento alguno sobre la materia.

Por otro lado, a juicio de estos sentenciadores, la alegación de los recurridos respecto a que no cabe ingresar el proyecto al Sistema de Evaluación Ambiental, porque la ley que lo exige es posterior al inicio del proyecto, no poder ser acogida, pues el artículo 10 letra s) de la Ley N°19.300, introducido por la Ley N°21.202, entró en vigencia con fecha 23 de enero de 2020. Consta de los antecedentes del expediente que la adjudicación del proyecto fue acordada por el Concejo Municipal el 15 de abril de 2020 y el contrato de ejecución de las obras se suscribió el 4 de mayo y fue aprobado por Decreto Alcaldicio N°2966 de 6 de mayo de 2020, concluyendo la



entrega material de los terrenos para la obra recién con fecha 15 de mayo de 2020, época en que la autoridad edilicia tenía pleno conocimiento sobre esta norma legal, sin que el hecho de no haberse dictado el Reglamento pueda ser considerado un argumento válido de esa omisión. No obstante, tal análisis carece de relevancia, pues ha sido la propia autoridad edilicia, la que ha decidido someter voluntariamente el proyecto a una consulta de pertinencia con posterioridad a la interposición del recurso con fecha 4 de diciembre de 2020, y de la revisión de los antecedentes en el sistema, tal solicitud aun se encuentra pendiente. (<http://seia.sea.gob.cl/pertinencia/buscar.php>.ID: PERTI-2020-18832. Sistema de Pertinencias Electrónico)

Tampoco se ha resuelto, a la fecha, la denuncia de 12 de mayo de 2020, ante la Superintendencia del Medio Ambiente, constatándose en su informe a esta Corte Suprema de fecha 14 de abril de 2021, que en una de sus fiscalizaciones, pese a encontrarse suspendidas las obras, se observaron acciones de escarpe, a objeto de ensanchar el camino y realizar terraplén, se observó el uso de retroexcavadora por la ladera, afectándose árboles nativos, tales como quillay, boldo y patagual, circunstancias que revelan la necesidad de obtener un pronunciamiento urgente sobre los impactos ambientales del proyecto de autos.



Duodécimo: Que, sobre el particular, reiteradamente esta Corte ha expresado que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

En consecuencia, atendidas las amplias facultades de que goza esta Magistratura en el marco de la presente acción cautelar, atendido al tiempo transcurrido desde que se ingresó la solicitud de pertinencia ambiental y desde la fecha de intervención de la Superintendencia del Medio Ambiente, sin que hasta la fecha se haya emitido un pronunciamiento sobre la materia y ante la amenaza del daño que las obras puedan causar para el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por la importancia que los humedales tienen como ecosistemas ricos en diversidad biológica, esenciales para asegurar la absorción de ciertos contaminantes y los efectos negativos que la intervención de un humedal urbano puede provocar si no se adoptan las medidas de resguardo



necesarias, el recurso será acogido en la forma en que se dirá, en la parte resolutive de esta sentencia.

Décimo tercero: Que, en cuanto a la necesidad de someter el proyecto a consulta indígena, no habiéndose acompañado nuevos antecedentes y tampoco formulado alegaciones sobre el tema en el recurso de apelación deducido, atendido lo resuelto, se omite pronunciamiento en esta instancia, sin perjuicio de otros derechos que sobre la materia puedan asistir a los recurrentes.

Por estos fundamentos y de conformidad, además, con lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte Suprema sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de fecha cinco de octubre de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción y, en su lugar, se declara que **se acoge** el recurso de protección deducido, **sólo en cuanto** se dispone que el proyecto "Construcción del Paseo Costanera Sur Laguna Señoranza de Laja", debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, debiendo paralizarse las obras hasta obtener una decisión definitiva sobre la materia. Asimismo, la Superintendencia, coordinadamente con los demás organismos públicos con competencia sectorial, ejercerá de manera eficaz y oportuna las funciones que la ley les encomienda, a fin de adoptar de manera conjunta las medidas pertinentes que conduzcan a la resolución



efectiva y global de este conflicto, adoptando las medidas que sean necesarias para dar protección efectiva al humedal Laguna Señoranza de Laja.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Carroza.

Rol N° 129.273-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila Y. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Vivanco por estar con feriado legal y el Abogado Integrante Sr. Águila por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. Santiago, trece de septiembre de dos mil veintiuno.

En Santiago, a trece de septiembre de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

