

Análisis jurisprudencial del fraccionamiento de proyectos. Central Castilla y Línea 3 del Metro

Jurisprudential analysis of the piecemealing of projects. Central Castilla and Line 3 of the Metro

Gonzalo Nicolás Pérez González

LL.M (Master of Law) UC Berkeley USA.

Abogado de la Unidad de Regulación Ambiental
del Ministerio del Medio Ambiente

gonzalo.perez@berkeley.edu

RESUMEN

El presente trabajo aborda a partir de la jurisprudencia chilena, la problemática de la división de los proyectos sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental, para la obtención de los permisos ambientales correspondientes, considerando la discusión parlamentaria como las circunstancias de hecho y legales necesarias para su ocurrencia e hipótesis de procedencia.

Particularmente, mediante el análisis de los casos Central Castilla y Línea 3 del metro, surgen interrogantes respecto de proyectos que se encuentran vinculados entre sí, ya sea, debido a la necesidad de que se interrelacionen para la ejecución integral de un proyecto, o bien, generen efectos sinérgicos de importancia que requieran de un análisis adicional por parte de los organismos con competencias en materias medioambientales.

Por otra parte, la consideración del elemento subjetivo como parte esencial de la conducta que se encuentra sancionada por el fraccionamiento de los proyectos.

Para finalizar indicando que si bien la jurisprudencia entrega luces sobre la forma de aplicar esta normativa, resulta insuficiente en el contexto complejo de los proyectos ambientales.

Palabras claves: fraccionamiento de proyectos, evaluación ambiental, impactos al medio ambiente.

ABSTRACT

This paper discusses, from part of the Chilean jurisprudence, the problem of project's fractioning submitted to the environmental impact assessment system, to obtain environmental permits, considering the parliamentary discussion and both the factual and legal circumstances necessary for it.

Particularly through the analysis of the cases Central Castilla and Línea 3° del Metro, it arises the question regarding projects that are linked to each other, either because of the need for them to be interrelated for its whole execution, or because they generate significant synergistic effects that require further analysis by environmental agencies.

On the other hand, it reviews the consideration of the subjective element as an essential part of the conduct that sanctions project's fractioning.

Finally, this paper tries to argue that although the Court's rulings gives some ideas on how to approach project's fractioning, those decisions are not enough, given the complexity of environmental projects.

Key words: environmental project's fractioning, environmental assessment, environmental impacts.

INTRODUCCIÓN

Dentro de la estructura orgánica de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ha jugado un rol fundamental constituyendo el instrumento de gestión ambiental por excelencia. Este procedimiento de carácter administrativo tiene por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales asociados a un proyecto o actividad que se somete a este régimen jurídico, ya sea por enmarcarse dentro de las tipologías descritas en el artículo 10 de la ley, o voluntariamente¹.

La propia regulación ha fijado el tipo de actividades que caen bajo tal circunstancia, estableciendo un estricto catálogo para definir el ingreso a dicha estructura normativa². Entonces, se vuelve relevante la necesidad de uniformar criterios sobre la manera en que los proyectos serán evaluados bajo la óptica ambiental.

Uno de los aspectos a considerar, es cómo el sistema evalúa los proyectos, para mitigar, reparar, o compensar los impactos ambientales que se generen fruto de una determinada actividad. Por ello, es que la inclusión del artículo 11 bis en la ley N° 19.300, significa un paso adicional para lograr una evaluación integral en materias ambientales.

La separación de proyectos consiste en una conducta por la cual el titular busca evitar la evaluación ambiental, o bien, ingresar por una vía diferente. Por otra parte, la división de proyectos, puede reflejar la intención del titular, de evitar el análisis de los efectos sinérgicos de proyectos relacionados como parte de una evaluación ambiental integral. Dicha circunstancia, introduce nuevas problemáticas al cumplimiento de los objetivos de la normativa medioambiental³.

Sin embargo, al tratarse de una modalidad relativamente nueva en nuestra realidad jurídica, aun nos encontramos en un escenario en que los Tribunales deben entregar una

1 GUZMÁN ROSEN, R. 2012. *Derecho Ambiental Chileno. Principios Instituciones, Instrumentos de Gestión*. Santiago: Planeta Sostenible, pp. 2-35.

2 BERMUDEZ SOTO, J. 2014. *Fundamentos del Derecho Administrativo Ambiental*. Valparaíso: Universitarias Valparaíso, pp. 263-280.

La evaluación de impacto ambiental corresponde a un procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental que, a base de un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. Para estos efectos, la misma ley N° 19.300 establece en su artículo 10 un listado de proyectos o actividades que solo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental.

3 LEIVA, F. A propósito de Hidroaysén: Notas sobre el fraccionamiento de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Santiago: *Actualidad Jurídica*. 2013, pp. 279-298.

interpretación en la aplicación de estos conceptos, o bien, pormenorizar los requisitos para su aplicación.

Por tanto, no existen suficientes elementos que permitan arribar a una conclusión sobre esta materia, pues los fallos que se analizarán, no abordan a cabalidad el fraccionamiento, aun cuando entregan luces para su debida consideración.

1. Descripción, sentido y alcance del artículo 11 bis de la ley n° 19.300, principios del derecho ambiental que informan la institución

El artículo 11 bis fue introducido en virtud de la ley N° 20.417, el año 2010⁴, como parte de una profunda reforma a la institucionalidad medioambiental, que entre otros, incluyó la reforma de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), creando el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente⁵.

Con ello, se vislumbró un esfuerzo por parte del legislador de dar un auge a materias ambientales. Se incluye en la ley, una evaluación integral de los proyectos sometidos al SEIA⁶ para dar pleno cumplimiento al principio preventivo⁷ ante posibles efectos significativos para el medio ambiente.

El artículo 11 bis señala que: "Los proponentes no podrán, a sabiendas, fraccionar sus proyectos o actividades con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Será competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente determinar la infracción a esta obligación y

4 Chile, Ley N° 20.417, de 2010, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, publicada el 26 de enero de 2010.

5 ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (OCDE). Informe de "Evaluaciones de Desempeño Ambiental", Informe de "Evaluaciones de Desempeño Ambiental", 2016. Este informe señala que "una política de fiscalización de la normativa medioambiental sobre la base de la coordinación de los órganos sectoriales de supervisión y control no es la solución más eficaz para asegurar su cumplimiento" pp.2-5.

6 Historia Fidedigna de la Ley N° 20.417 publicada en el D.O con fecha 26 de enero de 2010.

7 URRUTIA SILVA. O. Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente, 2013, Valparaíso: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2013, pp. 475-507.

El principio preventivo, se ha fijado a través de la jurisprudencia en nuestro país, y por medio del mismo, se pretende evitar que se produzcan problemas ambientales. En dicho sentido, El principio preventivo, a diferencia del precautorio que actúa bajo supuestos ya comprobados, solamente requiere de un riesgo racional y evidente previamente demostrado, que sea verosímil de producirse sobre la base de estudios especializados que lo demuestren (...) para luego determinar la gravedad del mismo acontecimiento, que exista la posibilidad de sufrir un perjuicio importante, la alteración o el agravamiento de una determinada situación que, en el evento que ocurra, afectaría un interés legítimo.

requerir al proponente, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, para ingresar adecuadamente al sistema.

No se aplicará lo señalado en el inciso anterior cuando el proponente acredite que el proyecto o actividad corresponde a uno cuya ejecución se realizará por etapas.”⁸

La consagración legislativa del artículo 11 bis surge como una herramienta legal para poner término a la elusión del sistema de evaluación de impacto ambiental o la variación del instrumento de evaluación.

Lo anterior se vincula con la imperiosa necesidad de dar protección a los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, para lo cual, se dota al SEIA de normas eficientes para una adecuada prevención y control de las actividades que: (i) se realicen al margen de este instrumento de gestión, y (ii) para prever la realización de una evaluación integral de los impactos sin que proceda un ocultamiento fraudulento de los mismos⁹, entregando herramientas coercitivas para quienes actúan al margen de la regulación ambiental¹⁰.

Se infiere de la historia fidedigna de su establecimiento, que para la configuración de las hipótesis contenidas en la norma transcrita debe concurrir un elemento subjetivo, al establecerse que el proponente de la actividad o proyecto debe “a sabiendas” incurrir en las acciones descritas¹¹, esto es, se requiere que tenga conocimiento del hecho que integra la prohibición, acompañado además de la voluntad de realizarlo.

En efecto, si solo se lograra verificar una evaluación técnica deficiente de los impactos, esta normativa no tendría aplicación, por cuanto el alcance de dicha hipótesis no se extiende para aquellos casos en que solo sea imputable a culpa del proponente.

8 Chile, Ley N° 20.417 de 2010.

9 BERMUDEZ SOTO, J. *Fundamentos del Derecho Administrativo Ambiental*. Valparaíso: Universitarias Valparaíso, 2014, pp. 263-280.

10 La Superintendencia del Medio Ambiente, es el organismo sobre el cual que residen de manera exclusiva las potestades fiscalizadoras, de control, y de establecimiento de sanciones. Sin embargo, a tales potestades de control y sanción, se le han fijado controles institucionales fruto de la creación de los Tribunales Ambientales, precisamente como una expresión del ius puniendi Estatal, y que se influye de los principios del debido proceso.

La creación de la Superintendencia como la entidad encargada de ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental en la ley N° 19.300, vino a suplir y robustecer uno de los aspectos reconocidamente deficientes de nuestra legislación ambiental.

11 Historia Fidedigna de la Ley N° 20.417 publicada en el D.O con fecha 26 de enero de 2010.

Ahora bien, durante la discusión del proyecto de ley, se hizo hincapié en el inciso segundo del artículo 11 bis, excluyéndose de su aplicación, a aquellos proyectos que estén relacionados, o bien, que no puedan ejecutarse independientemente el uno del otro. Lo contrario, conduciría a sostener la procedencia de dicha prerrogativa por el solo vínculo e interdependencia económica o técnica de los proyectos objeto de evaluación.

Sin embargo, la problemática anterior puede ser descartada, en razón de los argumentos contenidos en la historia fidedigna de la disposición. Refuerza lo dicho, la Indicación N° 168 de los Honorables Senadores señores Girardi, Navarro, Ominami, Vásquez y Cantero, para reemplazar el inciso segundo por el siguiente: "No se aplicará lo señalado en el inciso anterior, cuando el proponente acredite que el proyecto o actividad corresponde a diferentes proyectos o actividades que pueden desarrollarse o ejecutarse independientemente el uno del otro."¹².

El legislador optó por excluir de la norma los supuestos descritos con anterioridad, de modo de evitar que los titulares deliberadamente fraccionen sus proyectos para soslayar el ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental. De la misma manera, se pretende evitar que varíen la vía de ingreso con el propósito de no realizar una evaluación integral de sus impactos.

Lo que se busca con esto último es proteger aquellas variables ambientales establecidas en el artículo 11 de la ley N° 19.300, de modo de arribar a una evaluación integral de los posibles impactos medioambientales, no siendo suficiente probar que el proyecto se ejecutará en etapas¹³.

2. Definición legal y doctrinaria del fraccionamiento de proyectos

a. Conductas exigidas:

(i) *Elusión de ingreso al SEIA*, constituye el actuar deliberado del proponente de un proyecto o actividad, que lo fracciona, con el objeto de no someterlo a evaluación de

12 Historia Fidedigna de la Ley N° 20.417 publicada en el D.O con fecha 26 de enero de 2010.

13 Boletín Indicaciones, Historia de la ley N° 20.417, pág. 1237-2329. Incorporación de normas de eficiencia. Se prohíbe el fraccionamiento de proyectos o actividades con el propósito de variar el ingreso al sistema o el instrumento de evaluación, lo que se exceptiona en caso de proyectos por etapas o que correspondan a literales diferentes del art. 10. Informe de la comisión de recursos naturales, bienes nacionales y medio ambiente recaído en el proyecto de ley que crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente. Boletín N° 5947-12.

impacto ambiental¹⁴.

Este tipo de fraccionamiento se refiere a aquellos casos en que el titular del proyecto evita el ingreso al SEIA para soslayar la evaluación ambiental, y la correspondiente autorización de funcionamiento que es la Resolución de Calificación Ambiental (RCA)¹⁵, teniendo en cuenta el "carácter restrictivo" que tiene nuestro sistema de ingreso al SEIA.

(ii) *Variación del instrumento de evaluación*, en este caso, el proponente del proyecto fracciona "a sabiendas", por subestimar los impactos y así poder situarlos dentro de aquellos, para cuya evaluación no requiere de la presentación de un estudio de impacto ambiental, sino que de una declaración de impacto ambiental¹⁶.

Esto significa, que en conformidad con las normas que regulan la evaluación ambiental, un proyecto o actividad puede ser evaluado mediante la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y no una Declaración de Impacto Ambiental (DIA)¹⁷. La procedencia de una u otra depende de la generación, por parte del proyecto de alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Esta segunda hipótesis, requiere que el proponente defina o fraccione el proyecto en forma tal que sus impactos no generen ninguno de los efectos, características o

14 LEIVA, F. A propósito de Hidroaysén: Notas sobre el fraccionamiento de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago: *Actualidad Jurídica*, 2013. pp. 279-298.

15 BERMUDEZ SOTO, J. *Fundamentos del Derecho Administrativo Ambiental*. Valparaíso: Universitarias Valparaíso, 2014, pp. 263-280.

La Resolución de Calificación Ambiental es aquel permiso ambiental global otorgado por la Comisión Evaluadora de la región en la cual se pretende desarrollar el proyecto o actividad, en el que se detallan las características del proyecto (ubicación, dimensiones, inversión asociada y vida útil, por nombrar algunas), se establecen las medidas de mitigación, compensación o reparación que se contemplan a efectos de disminuir los impactos ambientales negativos que se generen, se detallan además los permisos ambientales sectoriales que sean necesarios y se determinan las condiciones bajo las cuales el proyecto puede comenzar a desarrollarse.

16 LEIVA, F. A propósito de Hidroaysén: Notas sobre el fraccionamiento de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago: *Actualidad Jurídica*, 2013. pp. 279-298

17 MENDEZ ORTIZ, P. Algunas precisiones sobre el término anticipado del procedimiento de evaluación ambiental. Valdivia: *Revista de Derecho Valdivia*. 2016, pp.141-159.

Según las reglas de la Ley N° 19.300 y del Reglamento del SEIA, contenido en el D.S. N° 40/2012, Ministerio del Medio Ambiente, el procedimiento se inicia con la presentación, por parte del titular del proyecto, de un instrumento de evaluación ambiental que podrá asumir la forma de un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental (EIA o DIA). Ello dependerá de si el proyecto o evaluación genere o no algunos de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley (los que son conocidos en la práctica como "impactos significativos"). En dicho instrumento el proponente entrega los antecedentes que acreditan el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, así como de los posibles impactos que el proyecto o actividad producirá en su entorno, y de las eventuales medidas ambientales que se adoptarán para mitigarlos, compensarlos o repararlos adecuadamente, en caso de ser necesario.

circunstancias del artículo 11 de la citada ley¹⁸.

b. Alcance de la expresión "a sabiendas", como exigencia en el desarrollo de las conductas objeto de la norma

La expresión "a sabiendas" permite dar por sentado que el artículo 11 bis requiere para su aplicación que se obre de manera dolosa, es decir, representándose y queriendo eludir el SEIA, o bien, alterando la vía de ingreso del proyecto, siendo fundamental poder determinar si aquella intención existió o no en el proponente de alguna actividad o proyecto.

Sobre este aspecto, los Tribunales han resuelto que el fraccionamiento de un proyecto debe ser realizado dolosamente con la clara intención de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al SEIA, como se verá en lo sucesivo. Esto denota la exigencia explícita de una especial intervención volitiva en eludir o evitar las normas ambientales, respecto del ingreso del proyecto al SEIA y su forma de evaluación¹⁹.

Si se logra acreditar por el proponente que su proyecto debe ser realizado por etapas, cobrará relevancia lo previsto en el artículo 11 ter de la ley N° 19.300, que indica: "(...) En caso de modificarse un proyecto o actividad, la calificación ambiental deberá recaer sobre dicha modificación y no sobre el proyecto o actividad existente, aunque la evaluación de impacto ambiental considerará la suma de los impactos provocados por la modificación y el proyecto o actividad existente para todos los fines legales pertinentes"²⁰. Dicha valoración y ponderación de impactos conducirá a determinar de forma exacta el área de influencia total del proyecto.

18 El titular del proyecto o actividad que se somete al SEIA lo hace presentando una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), salvo que dicho proyecto genere o presente alguno de los siguientes efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la ley N° 19.300, caso en el cual deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) mencionando:

1. Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones y residuos.
2. Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluido el suelo, agua y aire.
3. Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos.
4. Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.
5. Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.
6. Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

En el Título II del Reglamento del SEIA se establecen un conjunto de variables y criterios que especifican el alcance de los efectos, características o circunstancias antes indicados.

19 La jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en los dictámenes Nos 14.571 y 31.239, ambos de 2005; 63.697, de 2011, y 13.790, de 2013, de la Contraloría General de la República ha señalado que "tanto la potestad sancionatoria penal como la administrativa, constituyen una manifestación del ius puniendi del Estado, razón por la cual se ha entendido que es posible aplicar los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, ello significa, que se requiere cumplir con estándares propios del derecho penal para los efectos de la aplicación de la conducta objeto de sanción.

20 Ley N° 20.417. Véase también LEIVA, F. A propósito de Hidroaysén: Notas sobre el fraccionamiento de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Santiago: *Actualidad Jurídica*, 2013. pp. 279-298

Por tanto, debiese interpretarse, fruto de lo indicado por dicha normativa, que se descartan todos aquellos fraccionamientos de proyectos, que pudiendo tener la apariencia de infracción, sean ejecutados por el titular del proyecto con desconocimiento o por efecto de un análisis erróneo de las consecuencias de su acción, de tal manera que no exista la voluntad dolosa de infringir la norma.

En conclusión, la determinación del contenido doloso, o bien, culposo de la conducta, es una tarea de la Superintendencia del Medio Ambiente, con claros efectos respecto de la sanción fruto de un proceso administrativo sancionador²¹.

3. Requisitos introducidos por la jurisprudencia a esta modalidad: caso castilla y línea 3 del metro

Caso castilla

a. Breve reseña de proyectos objeto de imputación de fraccionamiento

La sentencia Rol N° 1960-2012, de la Excelentísima Corte Suprema, corresponde al recurso de casación interpuesto ante la evaluación separada de los proyectos "Central Termoeléctrica Castilla" y "Puerto Castilla".

(1) El Proyecto "Central Termoeléctrica Castilla" del Titular CGX Castilla Generación S.A., fue ingresado al SEIA a través de un EIA, el 10 de diciembre de 2008²², dado que señalaba la ocurrencia de impactos significativos de los efectos, características o circunstancias a que se refiere la letra f) del artículo 11 de la ley N°19.300²³.

El proyecto se ubicaría en la Comuna de Copiapó, en Punta Cachos, distante 80 km al sur-oeste de la ciudad de Copiapó y su objetivo era proveer de potencia y energía eléctrica al sistema interconectado central con 2.354 MW, además de producir agua desalada.

21 GUZMÁN ROSEN, R. *Derecho Ambiental Chileno. Principios Instituciones, Instrumentos de Gestión*. Santiago: Planeta Sostenible, 2012, pp. 2-35. Y GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, I. *Derecho Administrativo Sancionador Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 2-104.

22 Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental, http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=3409601, revisado el 12 de marzo de 2017.

23 El artículo 11 de la ley N° 19.300 indica que: "Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: (...)

f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural (...).

El Proyecto contemplaría, en lo medular, las siguientes instalaciones que se ubicarían al interior de un recinto común, denominado "Complejo Termoeléctrico"²⁴.

- Central Termoeléctrica a Petróleo Diesel, dos turbinas de 127 MW de potencia bruta cada una.
- Central Termoeléctrica a Carbón, seis unidades de 350 MW de potencia bruta cada una.
- Planta Desaladora de agua de mar.
- Depósito de Cenizas (125 Ha).
- Líneas eléctricas de doble circuito en 220 kV.
- Cancha acopio de carbón 2,8 ha de superficie, con 4 pilas longitudinales de 16 m. de altura, las cuales provendrían de un terminal marítimo de terceros.
- 4 estanques de combustible en superficie de 3.000 m³²⁵.

(2) Por otra parte, el proyecto "Puerto Castilla" del Titular OMX Operaciones Marítimas Ltda., fue ingresado al SEIA a través de un EIA, con fecha 17 de Julio de 2009, por considerar la generación de impactos significativos descritos en el literal f) del artículo 11 de la Ley N°19.300 aludida²⁶.

Uno de los objetos del proyecto fue la construcción y operación de un puerto multipropósito, con tres sitios de atraque que permitirían el embarque/desembarque de cargas de carbón, petróleo diésel, caliza, mineral de hierro, concentrado de cobre, gránulos limpios, y carga general.

El Proyecto Puerto consideraba obras marítimas y terrestres. Las obras marítimas correspondían principalmente a tres sitios de atraque para embarque/desembarque, y las obras terrestres.

Adicionalmente, se contemplaban otras instalaciones como enfilaciones, atracadero, puentes de acceso, recepción de mezclas oleosas, canchas de acopio, sistemas de transporte (correas y torres de transferencia), administración y servicios, caminos internos, pantallas rompe-vientos y cierres perimetrales.

24 Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental, http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=3409601, revisado el 12 de marzo de 2017.

25 Idem.

26 Idem.

Ambos proyectos fueron calificados ambientalmente favorables, el proyecto "Puerto Castilla" a través de la RCA N° 254 de fecha 23, de diciembre de 2010, dictada por la COREMA de la Región de Atacama, y el proyecto "Central Termoeléctrica Castilla a través de la RCA N° 46 de fecha 1 de marzo de 2011, dictada por el mismo organismo²⁷.

De las obras de conexión entre los proyectos mencionados, "Central Termoeléctrica Castilla" y Proyecto "Puerto Castilla", se contempló la posibilidad de que el abastecimiento de combustible para la operación del proyecto Central Termoeléctrica Castilla, fuera suministrado por la vía portuaria del Puerto Castilla. En ese sentido, las obras de "conexión de suministro de combustible", obedecen a dos obras: (1) las cintas o correas transportadoras y (2) las cañerías u oleoducto. Dichas obras, se encuentran descritas en ambos proyectos y se circunscriben hasta los límites de cada uno, en ese sentido, en cuanto a infraestructura se refiere, se puede señalar que los proyectos serían colindantes²⁸.

De esta manera, encontramos dos puntos que colindaban en ambos proyectos, a saber: (1) una torre de transferencia identificada como N°13 (T13) para el "Puerto Castilla", que correspondía a la misma torre indicada como T3 para el proyecto "Central Termoeléctrica Castilla" y, (2) además el punto de unión entre las instalaciones de ambos proyectos, identificado como V3 en el proyecto Puerto Castilla, que correspondería al oleoducto para el transporte de Diésel²⁹.

b. Alegaciones impugnadas por los recurrentes y sus fundamentos

Se presentaron recursos de protección en contra de las resoluciones de calificación ambiental correspondientes a las causas rol Nos 1960-2012 y 2703-2012 respectivamente.

Dentro de las diversas alegaciones realizadas por los recurrentes, respecto de ambos

27 Ibid.

28 Ibid. Véase además la Guía para la Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos Eólicos y de Líneas de Transmisión Eléctrica en Aves Silvestres y Murciélagos. 2014. Elaborado por el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), pp. 4-18.

De acuerdo al artículo 18 letra f) del Reglamento del SEIA, se indica que: "para la evaluación de impactos sinérgicos se deberán considerar los proyectos o actividades que cuenten con calificación ambiental vigente de acuerdo a lo indicado en el literal e)".

En Chile no existen criterios específicos para evaluar el efecto sinérgico de un proyecto, sin embargo, como referencia es posible considerar los criterios españoles, los cuales indican que dos proyectos pueden ser sinérgicos por las siguientes circunstancias:

- a. Proximidad física: si dos parques eólicos que se encuentran próximos se debería evaluar su efecto sinérgico.
- b. Afección a un mismo espacio protegido: si dos parques eólicos afectan un mismo espacio protegido, éstos deberían ser evaluados en forma conjunta, aunque se encuentren distantes el uno del otro.
- c. Afección a un mismo elemento natural: si dos parques eólicos afectan, por ejemplo, a una misma población de aves o de murciélagos, deberían evaluarse en forma conjunta.

29 Ibid.

proyectos, destacó el fraccionamiento del proyecto al presentar en forma separada los EIA del Puerto y de la Central, los recurrentes argumentaron que el hecho de existir un supuesto fraccionamiento de proyectos impidió evaluar la línea de comunicación y traslado de combustible entre el Puerto y la Central Termoeléctrica, no pudiendo evaluarse las sinergias entre ambos proyectos³⁰.

c. Fallo y análisis crítico

Por sentencia de fecha 28 de agosto de 2012, de la Excma. Corte Suprema, acogió el recurso de apelación deducido en contra de la sentencia de primera instancia que rechazaba los recursos de protección en contra de la resolución exenta N° 254, de 2010, ya aludida, que calificó favorablemente el EIA del proyecto "Puerto Castilla"; y, se confirmó lo resuelto en primera instancia, respecto del proyecto "Central Termoeléctrica Castilla".

Dentro de los aspectos más relevantes de lo razonado por la Corte en torno al fraccionamiento de proyectos, se encuentra:

(1) Se establece que los proyectos se encuentran objetivamente vinculados, y que en realidad ambos proyectos son uno solo, ya que se expresa en el considerando Décimo Quinto que: "(...) la existencia de la central no es posible sin el puerto, de lo contrario esta última no tiene como abastecerse y el puerto sin la central, no resulta viable económicamente, por cuanto su principal cliente, según se ha reconocido, es precisamente, la Central (...)"³¹

(2) A juicio de la Corte Suprema, estos dos proyectos son uno solo, puesto que aunque ambos proyectos fueron evaluados a través de un EIA, no se sometió a evaluación la conexión entre ambos proyectos.

En refuerzo de lo argumentado, se sostiene, la inexistencia de una línea de base, esto es, de la descripción detallada de conexión de la transferencia de carbón y petróleo que iría de una instalación a otra. En consecuencia, no sería posible determinar el área de influencia, ni predecir y evaluar correctamente el impacto ambiental, impidiendo la participación ciudadana y la adopción de medidas de mitigación, compensación o reparación.

30 Sentencia, Corte Suprema, "Rocco Hidalgo y otros contra Directora Regional (s) Servicio Evaluación Ambiental e Intendente (s) III Región Atacama", 2012 (Apelación a una Protección) disponible en <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/> fecha de consulta 12 de marzo de 2017.

31 *Ibid.*

Como expresa el considerando Trigémimo: "Que un comportamiento carente de la necesaria racionalidad -que en la especie estaba dado por permitir una visión y ponderación de conjunto de todas las fases de la actividad- se torna arbitrario y una conducta tal, además de revestir esta calidad no puede tampoco entenderse inserta en el marco de la legalidad, como quiera que atenta entonces contra la finalidad que el legislador previó al instaurar la norma, que en este caso, no es otra que asegurar a todas las personas el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación"³².

No podemos desconocer que la dictación de este fallo marca un hito en lo concerniente a la jurisprudencia en materia ambiental, debido a la magnitud del proyecto tiene gran relevancia social, no obstante, en lo que respecta a la materia objeto de análisis, dentro de sus fundamentos se advierten ciertos inconvenientes en el razonamiento de la Corte:

(i) La Excm. Corte Suprema estableció la exigencia de la presentación conjunta de un proyecto porque estima que en realidad "es uno solo". Al respecto, de acuerdo a la legislación ambiental los proyectos de inversión pueden presentarse por separado, pero haciéndose cargo de los efectos sinérgicos, realizando una evaluación y predicción de los impactos. No existe obligación legal de presentar proyectos que se relacionen conjuntamente³³.

En este caso, los proyectos Puerto y Central Castilla fueron sometidos al SEIA a través de un EIA, por lo cual se les aplicó el estándar máximo de evaluación de impactos previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

(ii) Por otra parte, el Tribunal Supremo sustenta la supuesta omisión, en la circunstancia de que el Proyecto "Puerto Castilla" contemplaba como transferencia de diésel solo vía cañería, en cambio el proyecto "Central Termoeléctrica Castilla" contemplaba la recepción de diésel por vía cañería y vía camiones.

Esta "omisión aparente" no es tal, por cuanto en la Adenda N°1, el titular del Proyecto "Central Termoeléctrica Castilla" aclaró que su proyecto contemplaba dos etapas de suministros, el primero a través de camiones de terceros autorizados, respecto de los cuales

32 Ibid.

33 Ibid. Véase que esta norma está relacionada con la letra h bis) de su artículo 2º de la misma ley N° 19.300, la cual trata de los efectos sinérgicos que se pueden producir entre los diferentes componentes de un proyecto, razón por la cual, se prohíbe al proponente "fraccionar sus proyectos" con el fin de variar el instrumento de evaluación, o eludir el ingreso conjunto de partes o componentes de un mismo proyecto al SEIA.

define el flujo y las vías de transporte. En ese orden de cosas, esta actividad se evaluó dentro del proceso del proyecto "Central Termoeléctrica Castilla"³⁴.

Este supuesto error no tiene tal connotación, dado que las áreas de influencia de uno y de otro proyecto se superponían en ciertos puntos, y por lo mismo, los efectos sinérgicos y acumulativos de los dos proyectos, si fueron identificados y evaluados. Adicionalmente, la torre de transferencia T3 de la Central, corresponde al punto de conexión de ambos proyectos, que para el caso del Puerto es denominada como torre de transferencia T13 y para el caso del oleoducto válvula V3.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que, el máximo Tribunal consideró que no se evaluó adecuadamente la conexión de la transferencia de carbón y petróleo entre ambos proyectos, siendo este el motivo técnico-ambiental que tuvo a la vista para estimar infringido el artículo 12 de la ley N° 19.300³⁵, señalando que si ambos proyectos se hubiesen presentado en forma conjunta: "(...) habrían incluido en forma clara la descripción detallada de conexión de la transferencia de carbón y petróleo que irá de una instalación a otra, ello permitiría primero, determinar en forma exacta el área de influencia total del proyecto, enseguida, conocer los antecedentes para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental"³⁶.

Lo anterior conduce a establecer que para la Corte Suprema no es suficiente establecer la dependencia técnica -y económica- entre ambos proyectos, sino que, es esencial determinar cuál ha sido el aspecto no evaluado ambientalmente o evaluado deficientemente. En razón de dicha dependencia, lo que se encuentra en la exigencia legal de realizar una evaluación sinérgica de los impactos, sin corresponder a la hipótesis prevista

34 Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental, http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=3409601, revisado el 12 de marzo de 2017.

35 El artículo 12 de la ley N° 19.300 indica que: "Los estudios de Impacto Ambiental considerarán las siguientes materias: a) Una descripción del proyecto o actividad; b) La descripción de la línea de base, que deberá considerar todos los proyectos que cuenten con resolución de calificación ambiental, aun cuando no se encuentren operando. c) Una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental. d) Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo. Cuando el proyecto deba presentar un Estudio de Impacto Ambiental por generar alguno de los efectos, características o circunstancias señaladas en la letra a) del artículo 11, y no existiera Norma Primaria de Calidad o de Emisión en Chile o en los Estados de referencia que señale el Reglamento, el proponente deberá considerar un capítulo específico relativo a los potenciales riesgos que el proyecto podría generar en la salud de las personas. e) Las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente; f) Un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y g) Un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable".

36 Sentencia, Corte Suprema. 2012.

del artículo 11bis de la ley N° 19.300, referida al fraccionamiento de proyectos³⁷.

Caso línea 3 del metro

a. Breve reseña de proyectos objeto de imputación de fraccionamiento

En este fallo sólo será abordado respecto de uno de los argumentos planteados por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en sentencia Rol N° 40665-2012, consistente en el reproche contra la dictación de la Resolución Exenta N° 469, de 25 de octubre de 2012, del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana, que calificó favorablemente la declaración de evaluación ambiental del referido proyecto³⁸, sin hacer mención a otros aspectos del mismo.

El Proyecto "Línea 3 – Etapa 1: Piques y Galerías" del titular Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A, fue ingresado al SEIA a través de una DIA, el 15 de junio de 2012, dado que señalaba no generar impactos significativos según los efectos, características o circunstancias a que se refiere el artículo 11 de la ley N° 19.300.

El proyecto se ubica en la Región Metropolitana, Provincia de Santiago, emplazando sus obras en las comunas de Quilicura, Conchalí, Independencia, Santiago, Ñuñoa y La Reina. Su objetivo consistía en el desarrollo de obras (piques y galerías) correspondientes a la primera etapa para la implementación de las futuras 18 estaciones de la Línea 3 del Metro en la segunda etapa del proyecto³⁹.

El proyecto comprendió en lo medular la construcción de 38 piques que correspondieron a excavaciones verticales, y construcción de galerías, mediante una excavación subterránea horizontal, que conecta el pique con el sector donde estaría ubicado el eje de circulación

37 BERMUDEZ SOTO, J. *Fundamentos del Derecho Administrativo Ambiental*. Valparaíso: Universitarias Valparaíso. 2014, pp. 263-280.

Cuando se habla de impactos acumulativos e impactos sinérgicos, existe una tendencia a analizarlos por separado, como si fueran propiedades diferentes. Por otro lado, también se considera que un impacto puede ser simple o acumulativo, lo cual significaría que existen impactos no acumulativos. La sinergia es una forma de acumulación y todos los impactos son acumulativos.

Un efecto sinérgico se da cuando el impacto final es mayor que la suma de los impactos individuales que lo originaron en magnitud, extensión y elementos afectados. Su manejo se hace extremadamente complejo.

38 Sentencia, Corte de Apelaciones de Santiago, "Torres Garrido y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana, 23 de noviembre de 2012, (Acción de Protección contra resolución administrativa) disponible en <http://corte.poderjudicial.cl/SITCORTEPORWEB/> fecha de consulta 12 de marzo de 2017.

39 Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental. http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=7016578, revisado el 12 marzo de 2017.

del futuro túnel. El titular señaló en la DIA que en la etapa 2 algunos de estos piques serían utilizados para la construcción de estaciones y ventilaciones, de la línea 3 del metro.

Uno de los sectores a intervenir, el Pique N° 33, estaba ubicado en la comuna de Ñuñoa en Diagonal Poniente, con avenida Irrazábal esquina con calle Ramón Cruz, en una zona de áreas verdes, denominada Parque Ramón Cruz.

El pique sería circular, con un diámetro aproximado de 22 m y una profundidad de 22 m, conectándose por el fondo con una galería de 150 m² de sección y 38 m de largo. Además el pique se encontraría cercano al Monolito Homenaje al Primer vuelo en aeroplano elevado por primera vez en Chile, precisamente en dicho sector, los vecinos residentes en la Villa Presidente Frei, contigua al Parque, recurrieron de Protección a la Corte de Apelaciones de Santiago⁴⁰.

b. Alegaciones impugnadas por los recurrentes y sus fundamentos

Se presentaron dos recursos de Protección contra la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de Santiago, representada por el Intendente Metropolitano: (i) por la emisión ilegal y arbitraria de la resolución de calificación ambiental del proyecto mencionado (RCA N° 469/2012, de 25 de octubre de 2012, que califica favorablemente la declaración de evaluación ambiental del proyecto "Línea 3 – Etapa 1: Piques y Galerías). Y (ii) la segunda Protección fue interpuesta por la representante de la Fundación Patrimonio Nuestro y otros ciudadanos, que además de recurrir en contra de la Comisión de Evaluación ya individualizada, incluyó al Secretario Ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales. Ambas acciones fueron acumuladas y falladas por la quinta sala de la Corte de Apelaciones de Santiago⁴¹.

Las alegaciones impugnadas, que resultan relevantes para los fines de este análisis, son:

(i) La tramitación del proyecto debió corresponder a un EIA y no a una DIA, toda vez que se generaron los efectos descritos en las letras c), e) y f) del artículo 11 de la ley

40 Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental. http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=7016578, revisado el 12 marzo de 2017.

41 *Ibíd.*

N° 19.300⁴².

- (ii) Fraccionamiento del proyecto en dos etapas, realizado para variar el instrumento de evaluación.

En relación con los fundamentos expuestos por los recurrentes en su alegación, fue la existencia de fraccionamiento del proyecto. Sostuvieron que se eludió la vía de ingreso, toda vez que las obras en comento debieron ser sometidas a un EIA y no a una DIA, debido a que generaron los efectos descritos en las letras c), e) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Además, en lo que nos compete, aluden que: (i) el fraccionamiento del proyecto, que se evaluó en dos etapas, lo que se ha hecho para variar el instrumento de evaluación, pese a que él constituye una sola unidad, y por otra parte (ii) que el proyecto debe ser evaluado conjuntamente con túneles y estaciones a través de un EIA en una unidad mayor⁴³.

c. Fallo y análisis crítico

La Corte de Apelaciones de Santiago, rechazó los recursos, el 9 de septiembre de 2013. Al indagar en el fondo del asunto controvertido, señaló que no existió ilegalidad o arbitrariedad en el procedimiento de la Comisión de Evaluación y el Consejo de Monumentos Nacionales, y además indicó que los recurrentes no participaron del proceso de participación ciudadana que convocó la autoridad con motivo del proyecto, o bien, lo hicieron en forma extemporánea⁴⁴.

42 El artículo 11 de la ley N° 19.300 indica que: "Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: (...)

c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; (...)

e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural (...)."

43 *Ibid.*

44 MIROSEVIC VERDUGO, C. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Valparaíso: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 2011, pp. 281-323.

El Derecho ambiental reconoce diversas modalidades de participación de la ciudadanía en los instrumentos de gestión ambiental. En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es posible distinguir dos ámbitos diversos en que se reconoce la intervención de la ciudadanía: (i) por una parte, la participación que atribuye la ley N° 19.300, que se traduce en el derecho que se confiere a cualquier persona a acceder a la información ambiental, formular observaciones y a recibir respuesta fundada de éstas y, (ii) por la otra, la facultad que la ley N° 19.880, otorga a aquellas personas en quienes concurre la condición de interesados (por verse afectados con la decisión del procedimiento) de formular sus alegaciones en el curso del procedimiento y, en general, de ejercer el denominado derecho de audiencia.

Dado lo señalado por la Corte, y según lo ya abordado anteriormente respecto del artículo 11bis de la ley 19.300, "(...) el fraccionamiento del proyecto sea realizado por su titular "a sabiendas", para variar el instrumento de evaluación o para evitar el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de lo que se colige que debe constar que Metro S.A. (titular) ha obrado de mala fe, dolosamente, al dividir el proyecto, lo que no ha quedado demostrado en autos (...)".⁴⁵

Sin embargo, la misma Corte ha precisado que además del conocimiento de la alteración del instrumento, como elemento subjetivo, se debe efectivamente variar la forma de ingreso al SEIA, por lo cual (...) "En este mismo sentido resulta relevante subrayar que para la segunda etapa del proyecto en comento (relativa a los túneles y estaciones de la Línea 3) se ha presentado un Estudio de Impacto Ambiental, de lo que se sigue que el acusado afán de dividir artificialmente el proyecto "para variar el instrumento de evaluación" no es tal, pues el estudio que echan de menos los actores ya ha sido iniciado"⁴⁶.

Además indica que, como paso previo para construir las estaciones y los túneles de la futura línea 3 de metro, es necesario llevar a cabo los piques y galerías, tal como se indica en la referida DIA, "(...) parece lógico que la construcción de una línea subterránea de Metro... se fraccione en etapas"⁴⁷.

Tal como se ha planteado, la aplicación del artículo 11bis de la ley N° 19.300, necesariamente requiere que los proponentes de proyectos de inversión, actúen dolosamente, al fraccionar su proyecto. Lo que no fue probado a la Corte durante el proceso de evaluación, dado que el propio titular del proyecto señaló expresamente la realización de su proyecto por etapas, tal como lo menciona la normativa.

Respecto a la vía de ingreso a través de una DIA la Corte sostuvo que la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana de Santiago, se limitó a ejercer las facultades que le son propias, en conformidad a la normativa vigente. Concluyendo que el proyecto no genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias mencionados en el referido artículo 11 de la ley.

Sobre este punto el fallo concluye que, "(...) la cuestión controvertida es de naturaleza técnica y que los tribunales de justicia difícilmente pueden convertirse en revisores del

45 Sentencia, Corte de Apelaciones de Santiago, 2012.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

mérito de lo decidido, y que sólo deben controlar la legalidad del procedimiento, en la medida que se ejerzan las acciones correspondientes por los titulares de ellas"⁴⁸.

Por lo tanto, resulta razonablemente concluir que la Corte ha procedido a establecer requisitos estrictos para la procedencia del artículo 11bis sobre este tipo de materias, pues el elemento subjetivo no es suficiente en sí mismo.

Ahora bien, no se fija de manera alguna una regla general de procedencia, pues debe llevarse a cabo un análisis particular caso a caso, en conformidad con lo indicado por el propio Tribunal.

Conclusiones

1. En principio se puede afirmar que la intención del legislador fue un darle un carácter adicional a la figura del fraccionamiento, añadiendo una intencionalidad, esto es, la expresión "a sabiendas" dentro del esquema normativo.

Por otra parte, incorpora un elemento objetivo de carácter práctico, pues elimina de la hipótesis de fraccionamiento los casos en los cuales el proyecto deba ser ejecutado por etapas, por lo que se entiende que solo caben en dicha figura en proyectos que deban ser ejecutados coetáneamente, o bien, que generen efectos sinérgicos de importancia.

Sin embargo, a la luz de lo analizado, la normativa entrega luces para un análisis general de las conductas que significan un fraccionamiento de proyectos. En el mismo sentido, los fallos citados en el presente trabajo no van lo suficientemente lejos como para una visión omnicomprensiva del problema, especialmente considerando la complejidad de los proyectos medioambientales.

2. Del análisis de los fallos antes indicados, se puede entender que como parte de la figura del fraccionamiento, se deben tomar en consideración los efectos sinérgicos que sean frutos de proyectos que se encuentren vinculados.

Pero de los casos expuestos, resulta importante señalar que no basta con la existencia de efectos sinérgicos, sino que adicionalmente tales efectos no hayan sido debidamente evaluados ni considerados en las instancias de evaluación correspondiente.

48 Ibid.

El fallo de Central Castilla introduce el concepto de una evaluación integral considerando los efectos sinérgicos de un proyecto. Aunque las hipótesis de efectos sinérgicos son bastante más amplias y variadas que aquellas observadas en el caso expuesto.

Al considerar el razonamiento en el mismo caso, no queda del todo claro cuando una hipótesis de efectos sinérgicos es relevante para ser considerada fraccionamiento, pues el fallo únicamente se adscribe a dos proyectos en los cuales una ejecución resulta del todo necesaria para el segundo, aunque dicha hipótesis no es cierta en todos los casos de fraccionamiento.

3. Finalmente, se da una importancia capital al elemento subjetivo de la conducta, esto es a la eventual intencionalidad que tenga el titular del proyecto de fraccionar el proyecto para generar alguna de las elusiones antes indicadas.

Ahora bien, para determinar dicho elemento subjetivo, se debe observar la naturaleza del proyecto desde el punto de vista técnico, pues el mero hecho que se haya presentado un proyecto equivocadamente no significa necesariamente que el titular haya buscado evadir la evaluación, o bien, ingresar por una vía diferente.

El umbral de la determinación de este elemento requiere de un análisis mucho más acabado, especialmente considerando la estructura de los procesos sancionatorios, lo cual constituye una deuda dentro del esquema de la institucionalidad medioambiental.

Bibliografía

ASTORGA JORQUERA, E. *Derecho Ambiental Chileno*. Parte General, 1º Edición. Editorial Lexis Nexis, Santiago, Chile. 2006.

BERMUDEZ SOTO, J. *Fundamentos del Derecho Administrativo Ambiental*, 2º edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, Chile. 2014.

CAMACHO CÉPEDA, G. La Legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora, publicado en *Revista de Derecho Público*. Universidad de Chile, tomo 2 N° 69, Santiago, Chile, 2009, pp. 9-23.

CORDERO QUINZACARA, E. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal. Publicado en *Revista de Derecho*. Universidad Austral de Chile, V.25, N° 2, Valdivia, Chile, 2012, pp.131-157.

Sentencia, Corte de Apelaciones de Santiago, "Torres Garrido y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana, 23 de noviembre de 2012, (Acción de Protección contra resolución administrativa) disponible en <http://corte.poderjudicial.cl/SITCORTEPORWEB/> fecha de consulta 12 de marzo de 2017.

Sentencia, Corte Suprema, "Rocco Hidalgo y otros contra Directora Regional (s) Servicio Evaluación Ambiental e Intendente (s) III Región Atacama", 16 de febrero de 2012 (Apelación a una Protección) disponible en <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/> fecha de consulta 12 de marzo de 2017.

GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. 3º edición 2013, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, España. 2013.

GUZMÁN ROSEN, R. *Derecho Ambiental Chileno. Principios Instituciones, Instrumentos de Gestión*. 1º edición, Editorial Planeta Sostenible. Santiago, Chile. 2012.

LEIVA S. F., A propósito de Hidroaysén: Notas sobre el fraccionamiento de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Publicado en *Actualidad Jurídica*. Universidad del Desarrollo, V.14, N° 27, Santiago, Chile, 2013, pp.279-298.

MENDEZ ORTIZ, P. Algunas precisiones sobre el término anticipado del procedimiento de evaluación ambiental. En: *Revista de Derecho Valdivia*. Universidad Austral de Chile, V.29 N° 1, Valdivia, Chile, 2016, pp.141-159.

MIROSEVIC VERDUGO, C. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N°36* Valparaíso, Chile. 2011, pp. 281-323.

NIETO, A. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4° Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2006.

OCHOA TOBAR, F. El camino al infierno está empedrado de buenas intenciones: urbanismo, medio ambiente y deberes constitucionales. Publicado en *Revista de Derecho. Universidad Austral de Chile*, V.25, N° 2, Valdivia, Chile, 2012, pp.159-175.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (OCDE). Informe de "Evaluaciones de Desempeño Ambiental", Informe de "Evaluaciones de Desempeño Ambiental", 2016.

ROMÁN CORDERO, C. El debido procedimiento administrativo sancionador. En: *Revista de Derecho Público*. Universidad de Chile, N°71, Santiago, Chile, 2009, pp. 183-214.

SANZ RUBIALES, I. La Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico. En: *Revista de Castilla y León*, Valladolid, España N° 9, 2006, pp. 195-225.

SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG). Guía para la Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos Eólicos y de Líneas de Transmisión Eléctrica en Aves Silvestres y Murciélagos. 2014.

URRUTIA SILVA, O. Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N°40*. Valparaíso, Chile. 2014, pp. 475-507.

Otras fuentes

Historia Fidedigna de la Ley N° 20.417 publicada en el D.O con fecha 26 de enero de 2010, documento extraído en versión PDF de la Página Web www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/.../HL20417, revisado 12 de marzo de 2017.

Chile, Ley N° 19.300, 4 de marzo de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Chile, Ley N° 20.417, 26 de enero de 2010, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Chile, Dictámenes de Contraloría General de la República Nos 14.571, de 2005: 31.239, de 2005; 63.697, de 2011, y 13.790, de 2013.

Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental, http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=3409601, revisado el 12 de marzo de 2017.

Expediente electrónico del Servicio de Evaluación Ambiental. http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=7016578, revisado el 12 marzo de 2017.