

TÉNGASE PRESENTE

SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE

GONZALO CUBILLOS PRIETO, en representación de **INVERSIONES PANGUIPULLI SpA**, ambos ya individualizados en procedimiento sancionatorio de referencia **D-110-2018**, al Sr. Superintendente del Medio Ambiente respetuosamente digo:

Que, como es de su conocimiento, actualmente se encuentra pendiente la substanciación del presente procedimiento sancionatorio, iniciado por la Resolución Exenta N° 1/ Rol D-110-2018, de fecha 27 de noviembre de 2018 (en adelante, la '*R.E. N° 1*'), mediante la cual esta Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, la '*SMA*') formuló cargos a mi representada por haber ejecutado, supuestamente, los siguientes proyectos sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental:

- De desarrollo urbano, que contempla obras de edificación con destino habitacional, con una cantidad superior a 80 viviendas.
- De desarrollo urbano, que contempla obras de urbanización con destino permanente de esparcimiento, deporte, comercio y servicios.
- En un área colocada bajo protección oficial, correspondiente a la Zona de Interés Turístico Panguipulli.

Pues bien, habiendo evacuado dentro de plazo los respectivos descargos, mediante presentación de fecha 7 de enero de 2019, el presente escrito tiene por objeto desarrollar una serie de consideraciones respecto de la relación existente entre la ejecución de proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales en predios o parcelas existentes cuyo origen se remonte a una subdivisión rural efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, y la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, el '*SEIA*') denominada 'proyectos de desarrollo urbano', a fin de que sean tenidas presentes por Ud. a la hora de resolver el procedimiento administrativo a que se refiere este expediente.

En síntesis, el presente escrito tiene por objeto dar cuenta de la situación existente actualmente en nuestro país, respecto a los tipos de proyectos previamente referidos, haciendo presente la gran cantidad de subdivisiones que han sido efectuadas al amparo de la referida normativa, en parte considerable de las cuales se han proyectado o se encuentran en ejecución proyectos de similares características a las de aquel por el cual se le formularon cargos a mi representada.

Asimismo, se demostrará cómo los requisitos de la aludida tipología ‘proyectos de desarrollo urbano’, de conformidad con la normativa y criterios vigentes, no se configuran respecto de las obras que comprenden los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales (conforme se definirán más adelante), y, en consecuencia, tampoco se configuran respecto del proyecto ‘Bahía Panguipulli’, no siendo, por tanto, procedente que se imponga sanción a mi representada por su ejecución.

Finalmente, se dará cuenta de los antecedentes existentes que permiten arribar a la anterior conclusión, evidenciando que la única forma de imponer un cambio de criterio como el propuesto por esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio sería hacia el futuro, de forma no retroactiva, no pudiendo afectar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a aquel –dentro de las que se encuentran aquellas referidas a la ejecución del Proyecto de mi representada–, porque de lo contrario se estarían afectando una serie de principios y garantías que han sido reconocidas por la jurisprudencia, tanto administrativa como judicial, así como doctrinalmente; todo lo anterior, recalcando los efectos prácticos que dicho cambio de criterio conllevaría en el ejercicio, tanto de la función evaluadora por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, el ‘SEA’), como de la función fiscalizadora y sancionadora encomendada a esta SMA.

Para una mayor claridad en lo que se exponga en el presente escrito, se seguirá el orden que a continuación se indica:

- I. Decreto Ley N° 3.516, sobre Subdivisión de Predios Rústicos y el acondicionamiento de parcelaciones rurales.
- II. De la tipología de ingreso al SEIA ‘proyectos de desarrollo urbano’.
- III. Del acondicionamiento de parcelaciones rurales y la tipología de ingreso ‘proyectos de desarrollo urbano’ – Criterio existente hasta mayo de 2020.
- IV. Criterio propuesto por la Superintendencia del Medio Ambiente en el caso del Proyecto ‘Bahía Panguipulli’ – Implicancias del cambio de criterio.
- V. Conclusiones.

I. DECRETO LEY N° 3.516, SOBRE SUBDIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS Y EL ACONDICIONAMIENTO DE PARCELACIONES RURALES

a. De las parcelaciones rurales

1. Con fecha 1 de diciembre de 1980, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 3.516, que Establece Normas sobre División de Predios Rústicos, de fecha 19 de noviembre de 1980, cuya última versión data del 11 de septiembre de 2012¹.
2. El artículo 1° del Decreto Ley previamente singularizado define a los predios rústicos de la siguiente manera:

“Artículo 1° Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción” [énfasis agregado].

3. A su turno, la segunda parte del inciso primero establece una libertad para los propietarios de predios rústicos, para poder dividirlos sin mayor limitación que el no poder generar predios resultantes con una superficie inferior a 0,5 hectáreas físicas. En efecto, dicha disposición reza de la forma que sigue:

“Artículo 1° Los predios rústicos, esto es [...], podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas” [énfasis agregado].

Así, la división de un predio rústico, de acuerdo a las disposiciones del D.L. N° 3.516, consiste en el acto mediante el cual un propietario de este tipo de predios lo subdivide libremente en dos o más predios resultantes, cada uno de una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

4. Por su parte, el inciso 7° del mismo artículo 1° permitiría concluir que los predios generados de una subdivisión efectuada al amparo de dicha norma conservan el carácter de rústico, o al menos el de rurales, al señalar:

¹ Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7155>; visitado el 22 de mayo de 2020.

“Los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Al respecto, es menester recordar que el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, la ‘LGUC’) establece una prohibición general en orden a impedir que fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores –es decir, en el área rural– se puedan abrir calles, subdividir para formar poblaciones ni levantar construcciones, salvo las excepciones ahí señaladas; pudiendo los propietarios de predios rurales: **(i)** construir una vivienda para su familia; **(ii)** construir viviendas para sus trabajadores o inquilinos; **(iii)** construir edificaciones necesarias para una eventual explotación agrícola del predio; **(iv)** explotar agrícolamente el predio; o bien **(v)** no hacer nada en dicho predio.

A su turno, el artículo 56 de la LGUC establece una prohibición específica para los dueños de predios emplazados en el área rural, que fueren colindantes con los caminos definidos por la Ley de Caminos; mientras que su inciso segundo establece una exigencia aprobatoria especial en el caso que la apertura de nuevos caminos o calles desemboquen en caminos de carácter nacional o regional, y éstos incidan en las áreas de los Planos Reguladores Intercomunales.

5. Continuando, y en lo pertinente, el artículo 3° del D.L. N° 3.516 dispone que corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las Municipalidades respectivas, fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en dicho cuerpo normativo. En relación con ello, el artículo 46, parte final, de la Ley N° 18.755, que Establece Normas sobre El Servicio Agrícola y Ganadero, dispone que para proceder a la subdivisión de predios rústicos será el SAG quien certificará el cumplimiento de la normativa vigente, en los siguientes términos:

“Artículo 46.- [...] Asimismo, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente”.

6. Pues bien, en la práctica, dado el tenor literal de la disposición previamente transcrita, el cumplimiento de la normativa es verificado por el Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante, el ‘SAG’) correspondiente, mediante la emisión de un certificado que acredita que los predios resultantes tienen una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

b. Acondicionamiento de parcelaciones rurales y subdivisiones rurales certificadas por el SAG en virtud del D.L. N° 3.516 al año 2017

8. En la actualidad, en los sectores rurales a lo largo de todo Chile, se encuentran proyectados y en desarrollo, una gran cantidad de proyectos de parcelaciones agrícolas, consistente en el acondicionamiento de parcelas o predios provenientes de subdivisiones efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516, los que a su vez contemplan:
 - (a) La construcción de redes y trazados interiores de infraestructura para su conectividad, tales como redes de distribución de agua potable, de distribución eléctrica, de manejo de aguas lluvias, apertura (y en algunos casos, pavimentación), de vías interiores, etc. (en adelante, el '*acondicionamiento de parcelaciones rurales*'), las cuales, al amparo del artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, la '*OGUC*') se entienden siempre admitidas.
 - (b) Dicha subdivisión y construcción de redes interiores de infraestructura se efectúa con la finalidad de que, a futuro, cada uno de los futuros adquirentes de los predios resultantes puedan o no ejecutar en ellas las obras que se conformen con el artículo 55 de la LGUC –entre las que pueden incluirse o no viviendas-, las cuales no dependerán ni serán ejecutadas por el respectivo desarrollador del proyecto de acondicionamiento.
9. En relación con lo anterior, con fecha 13 de marzo de 2018, se efectuó ante el SAG, una solicitud en virtud de la Ley N° 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual tuvo por objeto solicitar la información acerca de la cantidad de certificados de subdivisión predial otorgados por dicho organismo de conformidad al D.L. N° 3.516, entre los años 2010 hasta dicha fecha, en todo el país, con el detalle de la comuna en que se otorgaron; además de solicitar copia de dichos certificados, en caso de que fuera posible.
10. Pues bien, mediante Resolución Exenta N° 2461/2018, de fecha 26 de abril de 2018 (en adelante, la R.E. N° 2.461), el Director Nacional (S) del Servicio Agrícola y Ganadero respondió la solicitud efectuada, resolviendo denegar parcialmente la entrega de información, haciendo entrega únicamente la información disponible sobre la cantidad de certificados de subdivisión de predios rústicos otorgados por el SAG, a nivel nacional, entre los años 2010 a febrero de 2018, con detalle de la comuna respectiva.

11. Al respecto, es menester destacar desde ya que la solicitud de información fue parcialmente denegada por el hecho que el obtener copia de los certificados de subdivisión predial emitidos por el SAG en el período señalado en el requerimiento, implicaría la distracción de los funcionarios del área del Servicio competente del cumplimiento de sus funciones habituales, dado que la entrega de aquellos significaría la recopilación y digitalización de más de **73.200** certificados. En efecto, el considerando séptimo de la R.E. N° 2.461 señala lo siguiente:

*“7. Que, en relación a la parte de la solicitud destinada a obtener copia de los certificados de subdivisión predial emitidos por el Servicio Agrícola y Ganadero en el período señalado en el considerando precedente, cabe señalar que de la información que obra en poder de este organismo y que consta en el archivo cuya entrega se dispondrá, **los documentos requeridos superan los 73.200 certificados**, lo que impide proporcionar esa información, pues el solo proceso de recopilación y digitalización de dichos certificados distraería a los funcionarios del área del Servicio competente del cumplimiento sus funciones habituales” [énfasis agregado].*

De esta forma, queda en evidencia que desde el año 2010 a febrero de 2018 se habían certificado más de 73.200 subdivisiones efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516, en muchas de las cuales se encuentran proyectados o se están desarrollando proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, dejando de manifiesto la magnitud de los efectos que puede ocasionar el cambio de criterio planteado en el presente procedimiento sancionatorio, al cual se hará alusión infra.

12. Por último, en este apartado y sólo para efectos de graficar las dimensiones que implicaría entender que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales deben ingresar al SEIA de forma previa a su ejecución, los 73.261 certificados otorgados entre el año 2010 y febrero del 2018 por el Servicio Agrícola y Ganadero, dando cuenta del cumplimiento de la normativa aplicable en las respectivas divisiones prediales, se desglosan, por comunas y años, de la siguiente forma:

REGION	Comuna	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (enero - febrero)	TOTAL
ARICA Y PARINACOTA	Arica	41	104	100	92	63	163	128	68		759
ARICA Y	Camarones	1	2	1	6	10	9	2	1		32

PARINACOTA											
ARICA Y PARINACOTA	Putre	2	2	5	3	5	5	5	1		28
ARICA Y PARINACOTA	General Lagos	0	0	1	0	0	0	0	0		1
TARAPACÁ	POZO ALMONTE	6	2	6	10	12	9	10	10		65
TARAPACÁ	PICA	2	3	1	5	9	6	11	4		41
TARAPACÁ	CAMIÑA	0	0	0	0	0	0	0	0		0
TARAPACÁ	HUARA	0	0	0	0	0	0	1	0		1
TARAPACÁ	COLCHANE	0	0	0	0	0	0	0	0		0
TARAPACÁ	IQUIQUE	1	0	0	1	4	1	1	4		12
TARAPACÁ	ALTO HOSPICIO	0	0	0	0	0	1	2	1		4
ANTOFAGASTA	San Pedro de Atacama	12	12	9	17	18	3	7	12		90
ANTOFAGASTA	Calama	7	9	8	7	5	13	5	6		60
ANTOFAGASTA	Antofagasta	2	2	0	0	0	3	1	0		8
ANTOFAGASTA	Mejillones	2	2	3	0	0	1	0	0		8
ANTOFAGASTA	Tocopilla	0	1	2	0	0	0	0	2		5
ANTOFAGASTA	Taltal	0	0	0	0	0	2	0	0		2
ANTOFAGASTA	Sierra Gorda	0	0	0	0	0	1	0	0		1
ANTOFAGASTA	María Elena	0	0	0	0	0	2	0	0		2
ATACAMA	Chañaral	0	0	0	1	1	0	0	0		2
ATACAMA	Diego de Almagro	0	0	0	0	1	0	1	0		2
ATACAMA	Caldera	0	0	0	1	1	2	0	0		4
ATACAMA	Copiapó	4	10	20	23	33	26	26	20		162
ATACAMA	Tierra Amarilla	9	14	13	9	7	8	6	7		73
ATACAMA	Huasco	8	8	8	9	15	2	14	9		73
ATACAMA	Freirina	9	2	5	10	9	4	8	11		58
ATACAMA	Vallenar	19	22	25	35	47	41	29	36		254
ATACAMA	Alto del Carmen	3	5	6	3	3	4	5	4		33
COQUIMBO	Andacollo	18	11	16	10	15	16	15	17	1	119
COQUIMBO	Coquimbo	46	40	60	79	88	125	79	78	13	608
COQUIMBO	La Higuera	6	4	4	1	7	1	9	6	0	38
COQUIMBO	La Serena	70	60	79	86	93	86	70	88	13	645
COQUIMBO	Paihuano	6	4	3	6	8	7	7	7	0	48
COQUIMBO	Vicuña	27	12	15	23	12	19	25	35	7	175
COQUIMBO	Ovalle	58	62	59	59	84	87	76	92	16	593
COQUIMBO	Rio Hurtado	2	9	3	3	7	8	21	1	2	56

COQUIMBO	Punitaqui	17	9	12	9	15	14	3	19	1	99
COQUIMBO	Combarbala	4	4	3	2	4	2	7	6	1	33
COQUIMBO	Monte Patria	18	17	26	19	19	16	16	24	5	160
COQUIMBO	Illapel	28	22	40	55	42	37	43	45	9	321
COQUIMBO	Salamanca	25	24	37	30	28	29	24	14	3	214
COQUIMBO	Los Vilos	19	18	22	25	20	22	12	18	3	159
COQUIMBO	Canela	6	5	7	2	2	4	2	1	0	29
VALPARAISO	CALLE LARGA	2		4	2	0	4	5	11		28
VALPARAISO	LOS ANDES	1	3	4	2	4	7	3	6		30
VALPARAISO	RINCONADA	6	2	6		1	1	5	2		23
VALPARAISO	SAN ESTEBAN	34	11	18	11	17	14	27	36		168
VALPARAISO	CABILDO	13	11	21	18	13	11	18	20		125
VALPARAISO	PETORCA	9	7	12	5	10	10	12	9		74
VALPARAISO	LA LIGUA		2								2
VALPARAISO	HIJUELAS	11	12	14	16	19	15	27	22		136
VALPARAISO	LA CALERA	2	3	5	5	3	3	7	4		32
VALPARAISO	LA CRUZ	16	13	6	18	9	19	10	17		108
VALPARAISO	LIMACHE	19	23	24	32	30	27	33	41		229
VALPARAISO	NOGALES	14	17	19	19	25	29	26	31		180
VALPARAISO	OLMUE	13	13	11	20	12	28	11	24		132
VALPARAISO	QUILLOTA	38	46	42	52	42	45	42	41		348
VALPARAISO	ISLA DE PASCUA	0	2	10	17	13	5	13	8		68
VALPARAISO	SANTO DOMINGO	22	42	23	46	61	48	49	52		343
VALPARAISO	ALGARROBO	1									1
VALPARAISO	CATEMU	11	5	4	9	10	5	11	8		63
VALPARAISO	LLAY-LLAY	11	16	9	14	6	13	15	12		96
VALPARAISO	PANQUEHUE	10	7	5	2	2	5	7	15		53
VALPARAISO	PUTAENDO	16	6	8	16	19	10	16	14		105
VALPARAISO	SAN FELIPE	9	11	12	6	13	8	14	18		91
VALPARAISO	SANTA MARIA	5	5	8	10	4	4	9	15		60
VALPARAISO	CASABLANCA	37	47	45	44	16					189
O'HIGGINS	CODEGUA	9	12	7	8	7	4	1	14		62
O'HIGGINS	COINCO	8	7	4	8	13	11	2	11		64
O'HIGGINS	COLTAUCO	10	12	9	14	12	10	2	15		84
O'HIGGINS	DOÑIHUE	2	7	10	4	6	9	1	7		46
O'HIGGINS	OLIVAR	4	8	5	7	7	0	1	8		40

O'HIGGINS	GRANEROS	6	4	4	4	1	3	2	11		35
O'HIGGINS	MACHALÍ	2	6	9	13	10	2	1	11		54
O'HIGGINS	MOSTAZAL	14	11	9	13	12	6	2	21		88
O'HIGGINS	REQUÍNOA	21	28	27	19	20	19	1	21		156
O'HIGGINS	RENGO	19	12	14	22	16	23	7	34		147
O'HIGGINS	RANCAGUA	15	18	14	18	9	16	2	20		112
O'HIGGINS	SAN VICENTE	0				54	48	71			173
O'HIGGINS	PEUMO					5	10	4			19
O'HIGGINS	PICHIDEGUA					28	27	23			78
O'HIGGINS	LAS CABRAS					43	65	62			170
O'HIGGINS	QUINTA DE TILCOCO					9	11	14			34
O'HIGGINS	MALLOA					14	18	19			51
O'HIGGINS	SAN FERNANDO					28	35	51			114
O'HIGGINS	CHIMBARONGO					26	47	43			116
O'HIGGINS	NANCAGUA					8	20	16			44
O'HIGGINS	PLACILLA					12	15	13			40
O'HIGGINS	SANTA CRUZ	18		40	41	26	61	45			231
O'HIGGINS	CHÉPICA	7		25	13	10	26	13			94
O'HIGGINS	LOLOL	13		27	24	29	33	31			157
O'HIGGINS	PALMILLA	14		23	25	14	19	28			123
O'HIGGINS	PERALILLO	10		35	38	24	42	29			178
O'HIGGINS	PUMANQUE	7		19	18	16	18	17			95
O'HIGGINS	LA ESTRELLA	7		24	27	16	22	30			126
O'HIGGINS	LITUECHE	21		30	35	22	47	61			216
O'HIGGINS	MARCHIGUE	11		18	32	31	54	52			198
O'HIGGINS	NAVIDAD	7		20	27	31	25	45			155
O'HIGGINS	PAREDONES	9		16	21	18	33	20			117
O'HIGGINS	PICHILEMU	5		19	16	15	20	20			95
MAULE	Cauquenes	98	100	90	87	91	98	90	117		771
MAULE	Chanco	37	33	32	25	36	38	36	42		279
MAULE	Colbun	61	61	58	60	53	67	90	72		522
MAULE	Constitucion	32	35	32	31	29	29	43	45		276
MAULE	Curepto	18	39	17	23	33	37	36	37		240
MAULE	Curico	40	56	43	70	46	53	53	71		432
MAULE	Empedrado	9	11	6	7	5	11	8	7		64
MAULE	Hualañe	26	17	14	21	16	27	21	24		166
MAULE	Licanten	14	11	11	4	6	8	14	8		76

MAULE	Linares	102	156	136	153	197	159	143	179		1225
MAULE	Longavi	172	170	170	140	196	166	186	232		1432
MAULE	Maule	40	36	47	39	51	62	60	79		414
MAULE	Molina	43	32	22	38	39	44	28	43		289
MAULE	Parral	108	129	136	102	141	137	158	141		1052
MAULE	Pelarco	30	40	39	30	55	50	53	68		365
MAULE	Pelluhue	24	29	35	15	16	37	32	28		216
MAULE	Pencahue	33	37	38	22	16	25	39	48		258
MAULE	Rauco	25	13	12	18	12	19	31	26		156
MAULE	Retiro	138	126	129	132	137	150	172	153		1137
MAULE	Rio Claro	23	27	27	32	35	31	37	48		260
MAULE	Romeral	23	33	32	34	38	28	29	41		258
MAULE	Sagrada Familia	29	13	21	25	20	21	27	43		199
MAULE	San Clemente	88	123	120	102	100	124	131	173		961
MAULE	San Javier	52	60	34	50	67	59	68	81		471
MAULE	San Rafael	37	25	24	22	37	59	54	53		311
MAULE	Talca	35	39	16	30	40	41	38	33		272
MAULE	Teno	67	57	43	60	57	94	83	80		541
MAULE	Vichuquen	14	13	14	11	13	13	21	23		122
MAULE	Villa Alegre	30	20	17	24	21	31	29	31		203
MAULE	Yerbas Buenas	74	55	45	56	45	49	53	79		456
BÍO BÍO	ALTO BIO BIO		5	6	9	3	2	2	2		29
BÍO BÍO	ANTUCO		20	16	10	17	17	18	14		112
BÍO BÍO	Arauco	33	33	19	36	20	32	41	47		261
BÍO BÍO	BULNES	3	46	55	64	71	74	76	77		466
BÍO BÍO	CABRERO	64	61	67	73	53	66	64	74		522
BÍO BÍO	CAÑETE	90	101	106	99	81	101	103	100		781
BÍO BÍO	CHILLAN	73	92	88	87	97	117	112	93		759
BÍO BÍO	CHILLAN VIEJO	24	12	13	16	28	31	37	36		197
BÍO BÍO	COBQUECURA	20	25	15	17	24	17	17	18		153
BÍO BÍO	COELEMU	14	12	13	15	10	18	10	18		110
BÍO BÍO	COIHUECO	74	85	77	95	91		115	122		659
BÍO BÍO	CONCEPCION		1								1
BÍO BÍO	Contulmo	25	14	22	24	20	12	19	12		148
BÍO BÍO	Curanilahue	11	16	6	14		16	22	16		101
BÍO BÍO	EL CARMEN	26	40	50	34		52	57	64		323
BÍO BÍO	FLORIDA	45	45			66	95	88	98		437
BÍO BÍO	LAJA	25	32	16	34	37	44	31	35		254

BÍO BÍO	LEBU	20	15	15	18	12	12	15	13		120
BÍO BÍO	LOS ALAMOS	7	17	14	17	12	21	37	25		150
BÍO BÍO	Los Ángeles	269	286	322	296	374	373	406	372		2698
BÍO BÍO	Mulchén	56		60	47	56	46	71	66		402
BÍO BÍO	NACIMIENTO	36	35	35	36	43	32	31	39		287
BÍO BÍO	NEGRTE	25	19	25	25	34	42	38	49		257
BÍO BÍO	NINHUE.	20	21	17	16	23		30	20		147
BÍO BÍO	ÑIQUEN	50	40	50	48	54	92	94	61		489
BÍO BÍO	PARRAL	1	1								2
BÍO BÍO	PEMUCO	11	24	22		27	25	26	25		160
BÍO BÍO	PINTO	2	46	43	62	44	60	71	56		384
BÍO BÍO	PORTEZUELO	12	11	10	17	9	12	10	20		101
BÍO BÍO	Quilaco	20	15	29	36	29	20	27	24		200
BÍO BÍO	QUILLECO	27	32	22	16	28	26	20	29		200
BÍO BÍO	QUILLON	10	46	70	59	83	97	73	93		531
BÍO BÍO	QUIRIHUE	37	29	29	25	39	37	32	36		264
BÍO BÍO	RANQUIL	11	22	15	20	24	19	35	28		174
BÍO BÍO	RETIRO		2								2
BÍO BÍO	SAN CARLOS	109	108	108	112	141	170		155		903
BÍO BÍO	SAN FABIAN	15	24		30	27	35				131
BÍO BÍO	SAN IGNACIO	12	56	65	44	62	70	74	72		455
BÍO BÍO	SAN NICOLÁS	54	52	53	52	62	78	94	73		518
BÍO BÍO	SAN ROSENDO	2	7		3	4	6	2	6		30
BÍO BÍO	STA.BARBARA	47	52	56	63	54	80	78	65		495
BÍO BÍO	TIRUA	38	42	36	40	26	22	31	34		269
BÍO BÍO	TREHUACO	9	18	8	11	14	18	8	12		98
BÍO BÍO	TUCAPEL	11	13	9	11	21	18	26	22		131
BÍO BÍO	YUMBEL	48	77	65	69	73	66	92	95		585
BÍO BÍO	YUNGAY	28	44	36	40	44	47	60	95		394
ARAUCANIA	ANGOL	38	40	40	56	42	57	84	70	4	431
ARAUCANIA	COLLIPULLI	25	27	23	21	19	28	34	41	1	219
ARAUCANIA	ERCILLA	4	8	7	4	9	5	4	2	1	44
ARAUCANIA	LOS SAUCES	14	19	12	17	12	17	18	13	3	125
ARAUCANIA	LUMACO	30	33	16	23	24	23	15	35	3	202
ARAUCANIA	PURÉN	18	23	22	20	22	27	25	26	2	185
ARAUCANIA	RENAICO	8	16	18	14	21	19	20	27	3	146
ARAUCANIA	CARAHUE	65	66	57	55	55	47	71	54	6	476
ARAUCANIA	CHOLCHOL	13	6	6	11	2	8	7	8	2	63

ARAUCANIA	NUEVA IMPERIAL	17	21	22	20	17	17	19	16	1	150
ARAUCANIA	SAAVEDRA	27	13	14	15	13	17	12	15	2	128
ARAUCANIA	TEODORO SCHMIDT	35	43	41	30	32	22	42	40	10	295
ARAUCANIA	TOLTEN	30	20	26	28	23	21	22	35	2	207
ARAUCANIA	CUNCO	51	47	42	81	85	81	98	101	17	603
ARAUCANIA	FREIRE	23	40	42	47	45	50	62	68	4	381
ARAUCANIA	GALVARINO	7	14	11	8	8	7	9	15	1	80
ARAUCANIA	LAUTARO	30	47	33	43	30	44	48	62	9	346
ARAUCANIA	MELIPEUCO	16	21	21	13	19	19	30	32	9	180
ARAUCANIA	PADRE LAS CASAS	13	19	22	26	27	28	34	53	6	228
ARAUCANIA	PERQUENCO	12	8	9	13	8	5	7	13	2	77
ARAUCANIA	TEMUCO	8	7	6	12	12	6	12	19	4	86
ARAUCANIA	VILCUN	29	41	36	49	53	44	49	60	10	371
ARAUCANIA	CURACAUTIN	47	45	57	62	78	107	111	101	24	632
ARAUCANIA	LONQUIMAY	17	23	23	23	33	23	29	36	7	214
ARAUCANIA	TRAIGUEN	14	13	12	15	22	12	16	29	5	138
ARAUCANIA	VICTORIA	27	49	38	38	29	44	48	60	11	344
ARAUCANIA	CURARREHUE	20	23	18	22	31	37	28	56	13	248
ARAUCANIA	GORBEA	32	40	43	46	57	48	48	50	9	373
ARAUCANIA	LONCOCHE	53	48	61	59	60	76	88	96	27	568
ARAUCANIA	PITRUFQUEN	59	72	65	73	85	63	94	109	22	642
ARAUCANIA	PUCÓN	86	85	105	114	121	128	166	155	22	982
ARAUCANIA	VILLARRICA	126	112	144	231	218	284	295	292	37	1739
LOS RIOS	Rio Bueno	83	72	92	72	89	103	113	105		729
LOS RIOS	Lago Ranco	40	27	33	42	55	76	63	89		425
LOS RIOS	La Unión	97	75	77	64	92	84	103	106		698
LOS RIOS	Valdivia	16	77	87	100	87	101	111	129		708
LOS RIOS	San José de la Mariquina	7	55	73	48	49	57	57	79		425
LOS RIOS	Máfil	3	24	16	22	27	18	20	29		159
LOS RIOS	Corral	0	12	15	18	19	15	20	33		132
LOS RIOS	Los Lagos	68	60	60	61	77	92	84	101		603
LOS RIOS	Paillaco	40	38	41	48	48	64	84	91		454
LOS RIOS	Futrono	26	25	31	43	24	28	35	46		258
LOS RIOS	Lanco	8	30	93	30	48	51	62	59		381

LOS RIOS	Panguipulli	214	54	20	75	95	105	157	129		849
LOS LAGOS	Osorno	58	69	49	72	79	90	85	122		624
LOS LAGOS	Puyehue	39	39	42	47	54	47	48	70		386
LOS LAGOS	San Juan de la Costa	17	21	36	23	33	37	53	60		280
LOS LAGOS	San Pablo	20	30	23	19	25	22	27	49		215
LOS LAGOS	Río Negro	23	24	26	40	41	33	53	62		302
LOS LAGOS	Puerto Octay	35	29	37	42	43	32	54	46		318
LOS LAGOS	Purranque	33	21	32	23	21	31	35	45		241
LOS LAGOS	Fresia	30	24	21	36	29	31	39	48		258
LOS LAGOS	Frutillar	33	31	21	36	40	35	63	69		328
LOS LAGOS	Llanquihue	19	13	14	19	18	25	37	29		174
LOS LAGOS	Puerto Varas	68	77	95	96	97	129	129	110		801
LOS LAGOS	Calbuco						89	134	120		343
LOS LAGOS	Cochamó						60	69	82		211
LOS LAGOS	Los Muermos						127	123	119		369
LOS LAGOS	Maulín						68	75	95		238
LOS LAGOS	Puerto Montt						219	293	301		813
LOS LAGOS	Ancud	113	113	127	121	122	194	214	232		1236
LOS LAGOS	Quemchi	32	30	33	34	60	40	61	62		352
LOS LAGOS	Castro	82	64	78	89	130	104	112	106		765
LOS LAGOS	Quellón	53	60	61	64	78	103	78	87		584
LOS LAGOS	Queilen	22	23	28	38	42	62	61	68		344
LOS LAGOS	Chonchi	86	89	85	83	97	113	118	143		814
LOS LAGOS	Puqueldón	22	21	24	16	22	27	27	17		176
LOS LAGOS	Dalcahue	48	50	78	58	79	97	84	86		580
LOS LAGOS	Curaco de Vélez	28	34	39	36	26	26	37	41		267
LOS LAGOS	Quinchao	28	19	20	26	39	21	21	18		192
LOS LAGOS	Chaitén		7	14	12	8	20	27	52		140
LOS LAGOS	Palena		5	6	17	18	30	16	22		114
LOS LAGOS	Futaleufú		28	31	20	31	34	46	49		239
LOS LAGOS	Hualaihué						19	43	56		118
AYSEN	Coyhaique	168	183	183	168	204	206	268	250	100	1730
AYSEN	Rio Ibañez	23	18	17	31	31	26	45	48	0	239
AYSEN	Aysén	57	49	46	78	54	82	94	82	43	585
AYSEN	Cisnes	17	29	11	24	34	35	50	52	0	252
AYSEN	Lago Verde	3	10	2	4	3	3	11	3	0	39
AYSEN	Las Guaitecas	1	0	0	0	2	0	1	0	0	4

AYSEN	Cochrane	17	22	14	21	22	32	40	38	13	219
AYSEN	Tortel	0	1	0	0	0	0	2	1	0	4
AYSEN	Villa O'Higgins	2	4	5	2	3	7	9	6	0	38
AYSEN	Chile Chico	16	24	22	14	27	14	46	39	17	219
MAGALLANES	Punta Arenas	34	24	20	29	40	43	37	40		267
MAGALLANES	Laguna Blanca	0	0	0	0	3	0	0	0		3
MAGALLANES	Rio Verde	0	0	0	0	3	2	0	0		5
MAGALLANES	San Gregorio	3	0	0	0	2	1	1	0		7
MAGALLANES	Cabo de Hornos	1	2	1	1	2	1	2	4		14
MAGALLANES	Primavera	0	2	0	0	0	2	0	2		6
MAGALLANES	Porvenir	2	3	2	3	8	11	3	11		43
MAGALLANES	Timaukel	1	1	0	4	0	0	2	2		10
MAGALLANES	Puerto Natales	40	53	45	61	60	56	53	68		436
MAGALLANES	Torres del Paine	1	0	0	0	2	3	0	2		8
TOTAL		6924	7304	7678	8174	9047	10571	11396	11641	526	73261

II. DE LA TIPOLOGÍA DE INGRESO AL SEIA ‘PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO’

1. Teniendo presente lo hasta ahora expuesto en este escrito, resulta pertinente para los fines del mismo hacer referencia a la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación Ambiental, denominada ‘proyectos de desarrollo urbano’.
2. Al respecto, cabe mencionar que en la normativa ambiental vigente, para determinar si un proyecto o actividad debe ingresar obligatoriamente al SEIA, se requiere analizar si dicho proyecto o actividad se encuentra dentro de alguna de las tipologías previstas en la Ley N° 19.300, las cuales se encuentran especificadas en el artículo 3° del D.S. N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, ‘Reglamento del SEIA’).
3. En específico, la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’ se encuentra definida en el literal g1. del artículo 3° del Reglamento del SEIA, de la siguiente manera:

“g) Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes evaluados estratégicamente de conformidad a lo establecido en el párrafo 1° bis del Título II de la Ley. Se entenderá por planes a los instrumentos de planificación territorial.

g.1. Se entenderá por proyectos de desarrollo urbano aquellos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento, de acuerdo a las siguientes especificaciones:

g.1.1. Conjuntos habitacionales con una capacidad igual o superior a ochenta (80) viviendas o, tratándose de vivienda social, vivienda progresiva o infraestructura sanitaria, a ciento sesenta (160) viviendas.

g.1.2. Proyectos de equipamiento que correspondan a predios y/o edificios destinados en forma permanente a salud, educación, seguridad, culto, deporte, esparcimiento, cultura, comercio, servicios, fines científicos o sociales y que contemplen al menos una de las siguientes características:

a) superficie construida igual o mayor a cinco mil metros cuadrados (5.000 m²);

b) superficie predial igual o mayor a veinte mil metros cuadrados (20.000 m²);

c) capacidad de atención, afluencia o permanencia simultánea igual o mayor a ochocientas (800) personas;

d) doscientos (200) o más sitios para el estacionamiento de vehículos.

g.1.3. Urbanizaciones y/o loteos con destino industrial de una superficie igual o mayor a treinta mil metros cuadrados (30.000 m²)”.

4. De acuerdo con la norma transcrita, para que determinadas obras o actividades constituyan un ‘proyecto de desarrollo urbano’ que requiera ingresar al SEIA, se deben cumplir **copulativamente** los siguientes requisitos:
 - i. Las obras deben ejecutarse en zonas no comprendidas en instrumentos de planificación territorial evaluados estratégicamente.
 - ii. Debe tratarse de proyectos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento.
 - iii. Tales obras deben presentar alguna de las especificaciones señaladas en las letras g.1.1 a g.1.3.

5. Pues bien, en el siguiente apartado, se demostrará como las obras que componen un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales no se ajustan a la tipología señalada, por lo cual no resultaría posible que se exigiera una evaluación ambiental previa a su ejecución, así como tampoco sería posible que se impusiera sanción alguna por la ejecución de este tipo de proyectos, sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental favorable previa.

III. DEL ACONDICIONAMIENTO DE PARCELACIONES RURALES Y LA TIPOLOGÍA DE INGRESO ‘PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO’ – CRITERIO EXISTENTE HASTA MAYO DE 2020

6. Teniendo presente las consideraciones vertidas hasta ahora, este capítulo tiene por objeto dar cuenta del criterio actualmente existente sobre la relación de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales y la tipología de ingreso al SEIA denominada ‘proyectos de desarrollo urbano’; y cómo el mismo resulta acorde con la normativa vigente, así como los antecedentes administrativos que dan cuenta de ello, haciendo presente que dicha postura se vería confirmada por un reciente pronunciamiento de la Dirección Ejecutiva del SEA, cuyo fin fue uniformar criterios para la aplicación de la letras g) y h) del artículo 3° del Reglamento del SEIA.

a. Criterio aplicado a la fecha

7. Pues bien, hasta la fecha de presentación de este escrito se ha entendido que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no se enmarcan dentro de la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’, entendiendo, según lo que se dirá más adelante, que las obras que comprende dicho tipo de proyectos no constituyen obras de ‘urbanización’; y que, lo que se vaya a ejecutar en cada una de las parcelas o predios resultantes no dependerá del desarrollador del proyecto de acondicionamiento, no pudiendo imputársele responsabilidad por obras que no tiene proyectadas y que, por lo demás, no ejecutará.
8. En efecto, en primer término, para demostrar que un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales no constituye un ‘proyecto de desarrollo urbano’, resulta pertinente reiterar que este tipo de proyectos incluye, por lo general, la construcción de redes y trazados interiores de infraestructura para su conectividad, tales como redes de distribución de agua potable, de distribución eléctrica, de recolección de aguas lluvias, apertura (y en algunos casos, pavimentación) de vías interiores, etc.; todas obras que, al amparo del artículo 2.1.29 de la OGUC se entienden siempre admitidas.
9. Teniendo presente lo anterior, a continuación, procede evidenciar como la ejecución de dicho tipo de obras no puede entenderse comprendida dentro de la mentada tipología, por cuanto no reúnen todos los requisitos que deben concurrir, según se dijo, copulativamente, para efectos de que exista la obligación de someter determinado proyecto o actividad al SEIA bajo la tipología en comento.

A continuación, se analizan por separado cada uno de los requisitos listados en el capítulo anterior, en relación con las obras que comprende el acondicionamiento de parcelaciones rurales:

- a. Respecto del primer requisito, esto es, **la ejecución de obras en zonas no comprendidas en instrumentos de planificación territorial evaluados estratégicamente**, no es posible determinar en abstracto su concurrencia, por lo que debería ser analizado caso a caso para determinar si se configura o no el requisito en comento; en caso de no configurarse, quedará de inmediato descartada esta tipología.

- b. En cuanto al segundo requisito, vale decir, **que se trate de proyectos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento**, debe señalarse que éste no concurre respecto de las obras comprendidas en un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales, por cuanto la pavimentación de caminos y la ejecución de redes interiores de electricidad, agua potable y de aguas lluvias, no reúnen las características para ser tales. A mayor abundamiento, a continuación, se pasará a demostrar lo anterior:
 - i. El acondicionamiento de parcelaciones rurales no constituye obras de edificación:

Atingente a esta materia es el concepto contenido en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General Urbanismo y Construcciones, el cual dispone que se entenderá por ‘**edificio**’ a “*toda edificación compuesta por uno o más recintos, cualquiera sea su destino*”.

A su turno, la Real Academia de la Lengua Española define ‘**edificación**’ como la “*acción y resultado de construir un edificio de carácter permanente*”².

Pues bien, teniendo presente los conceptos previamente reseñados, difícilmente podría afirmarse que el pavimento de calles y la ejecución de redes interiores de electricidad, agua potable y aguas lluvia constituyen ‘obras de edificación’, por el simple hecho que no implican la ejecución de ningún ‘recinto’ o ‘edificio’. En consecuencia, **no se cumple esta**

² Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/edificaci%C3%B3n>; consultado el 23 de junio de 2020.

característica para que el acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutarse en parcelas o predios existentes, provenientes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, pueda considerarse un ‘proyecto de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA.

Sin perjuicio de lo recién señalado, al tratar la especificación contemplada en el literal g.1.1. del artículo 3° del Reglamento del SEIA se dará cuenta que lo que hagan en ellas los futuros adquirentes de cada una de las parcelas no puede ser imputado a la responsabilidad del desarrollador de un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales, por el simple hecho que no son obras que se encuentren comprendidas en su proyecto y, por lo demás, no estará a cargo de su ejecución.

ii. El acondicionamiento de parcelas no constituye obras de urbanización:

(a) *Las obras que suele comprender el acondicionamiento de parcelaciones rurales constituyen la ejecución de redes interiores de infraestructura*

A su turno, para demostrar que el acondicionamiento de parcelas no constituye la ejecución de obras de urbanización, sino que, por el contrario, se trata de obras o redes interiores de infraestructura, pertinente resulta acudir al artículo 2.1.29. de la OGUC, el cual señala que la ‘**infraestructura**’ se refiere a las “*edificaciones o instalaciones y a las redes o trazaos destinados a*” transporte, fines sanitarios o energía, pasando luego a enumerar, de forma eminentemente ejemplificativa, ciertas obras que se entienden como ‘infraestructura’ para cada uno de los tres tipos mencionados.

Respecto de las redes o trazados, el inciso 3° de la aludida disposición reglamentaria señala que “*se entenderá por redes y trazados, todos los componentes de conducción, distribución, traslado o evacuación, asociados a los elementos de infraestructura indicados en el inciso anterior*”. Así, no sólo una obra de infraestructura que “produce o genera” un determinado servicio reviste tal naturaleza, sino que también aquellas destinadas a darle conectividad a la misma hacia los puntos de destino, tales como las redes y trazados necesarios para su conducción como el tendido eléctrico, las vías terrestres de circulación, los ductos de conducción de agua potable o de aguas servidas, etc.

Ahora bien, tal como se indicó supra, el acondicionamiento de parcelas suele consistir, precisamente, en la pavimentación de caminos interiores, y la ejecución de redes de electricidad y agua potable, y de recolección de aguas lluvias.

De lo expuesto, se desprende claramente que **todas las obras mencionadas constituyen**, a la luz del artículo 2.1.29. de la OGUC, **obras interiores de ‘infraestructura’, que se ejecutan dentro de predios privados** consistentes en parcelas provenientes de subdivisiones efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516.

(b) *Las obras que suele comprender el acondicionamiento de parcelaciones rurales no pueden enmarcarse dentro del concepto de obras de urbanización comprendido en la normativa urbanística, criterio recogido en las instrucciones dictadas por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental*

En el sentido que se viene desarrollando, cabe tener presente que el artículo 1.1.2. de la OGUC dispone que ‘**urbanizar**’ consiste en “*ejecutar, ampliar o modificar cualquiera de las obras señaladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que correspondan según el caso, en el espacio público o en el contemplado con tal destino en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial o en un proyecto de loteo*”.

El concepto recién reseñado es reiterado en otros términos en el artículo 2.2.1. del mismo cuerpo reglamentario, al definir lo que se entiende por ‘**urbanización**’, disponiendo al efecto lo siguiente:

*“Se entiende por urbanización la **ejecución o ampliación** de las obras de infraestructura y ornato **señaladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones**, que se ejecutan en el **espacio público existente**, al interior de un predio en las **vías contempladas en un proyecto de loteo**, o en el **área del predio que estuviere afecta a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial respectivo**” [énfasis agregado].*

De conformidad con las citadas disposiciones, para que se esté frente a una ‘Urbanización’, o a ‘Obras de Urbanización’, deben concurrir los siguientes requisitos:

- a. Debe tratarse de la totalidad de las obras indicadas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y
- b. Las obras deben ejecutarse en:
 - i. El espacio público existente; o,
 - ii. Al interior de un predio, en las vías contempladas en un proyecto de loteo; o bien,
 - iii. El área de un predio que se encuentre afecta a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial (en adelante, el ‘IPT’) respectivo.

Respecto al primero de los requisitos recién enunciados, las obras indicadas en el artículo 134 de la LGUC son “[...] *el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y servicio del terreno*”.

Una lectura apresurada y aislada de dicho precepto, podría llevar a entender que las obras mencionadas precedentemente conllevan por sí solas la acción de ‘urbanizar’; sin embargo, aquella lectura resultaría ser incorrecta y omisiva de los demás antecedentes normativos e interpretativos que rodean al concepto en comento.

En efecto, debe tenerse presente, en primer lugar, que para que determinadas obras sean consideradas ‘urbanización’ para efectos del SEIA, es necesario que las obras descritas en el artículo 134 de la LGUC sean materializadas todas en conjunto por el desarrollador o titular de un determinado proyecto. En efecto, el Documento Digital N° 20209910245, de fecha 13 de marzo de 2020, que ‘*Instruye y uniforma criterios en relación a la aplicación de los literales g) y h) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*’, de la **Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental** (en adelante, el ‘*Instructivo sobre aplicación de los literales g) y h) del artículo 3° del*

Reglamento del SEIA’, se refiere al concepto de ‘urbanización’ en los siguientes términos:

*“De esta forma, corresponderá a “urbanización”, la ejecución de las “obras de pavimentación de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno”. Cabe señalar que la enumeración de estas obras debe entenderse **copulativamente**, es decir, **el proponente o titular contempla la realización de todas las obras descritas”** [énfasis agregado].*

A partir de lo anterior, para que se entienda que un proyecto determinado contendrá obras de urbanización para los efectos del SEIA, deberá contemplar, **copulativamente**, las siguientes obras:

- Pavimentación de las calles y pasajes;
- Plantaciones y obras de ornato;
- Instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias; y,
- Obras de defensa y servicio del terreno.

Sin perjuicio de que lo anterior sería suficiente para afirmar que las obras que comprenden normalmente los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no podrían constituir obras de ‘urbanización’ por no contemplar plantaciones ni obras de ornato, y a mayor abundamiento, es pertinente señalar que las obras previamente listadas sólo serán consideradas obras de ‘urbanización’ en la medida que, ejecutándose copulativamente, se encuentren comprendidas en alguna de las 3 hipótesis de ubicación singularizadas supra.

Por lo demás, la afirmación recién efectuada es plenamente concordante con lo señalado por el **Servicio de Evaluación Ambiental**, el cual en su ‘*Guía para la Descripción de Proyectos Inmobiliarios en el SEIA*’, de 2019, dispuso expresamente que:

“2.2.4 Tipología del proyecto según el artículo 3° del Reglamento del SEIA.

[...] Por lo anterior, existen obras de urbanización cuando se trate de alguna de las obras indicadas en el artículo 134 de la LGUC, y que, además, las obras se emplacen en alguno de los lugares o espacios señalados por la OGUC en su artículo 2.2.1. citados” [énfasis agregado].

En esta línea, dado que las obras de que comprende el acondicionamiento de parcelaciones rurales se ejecutan en parcelas o predios provenientes de subdivisiones efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516, predios de **propiedad de privados, no puede configurarse la hipótesis de ejecución de obras en el espacio público existente.**

Por su parte, respecto de la segunda hipótesis de ubicación, nos remitimos a lo que se señalará infra, al tratar el tercero de los requisitos que deben concurrir copulativamente para que un proyecto deba ingresar obligatoriamente al SEIA de forma previa a su ejecución, bajo la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’. Desde ya, se destaca que el acondicionamiento de parcelaciones rurales **no constituye un loteo** de terrenos, ejecutándose sobre parcelas ya existentes, cuyo origen ha sido latamente reiterado en el presente escrito. De esta forma, se descarta que las obras que comprende el acondicionamiento de parcelaciones rurales puedan ser consideradas ‘obras de urbanización’ bajo la citada hipótesis.

A su turno, respecto de la tercera hipótesis de situación que haría que las obras listadas en el artículo 134 de la LGUC pudieran ser consideradas obras de urbanización, debe señalarse que no es posible determinar su concurrencia en abstracto, ya que dependerá de si el respectivo IPT contempla o no alguna afectación a utilidad pública en los predios que comprenderá un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales en particular; **de no contemplarse dicha afectación, se descarta que las obras que comprenda el respectivo proyecto puedan ser consideradas obras de ‘urbanización’.**

Por otro lado, es menester en este punto hacer referencia al artículo 2.2.4. de la OGUC, el cual establece las hipótesis en que el propietario de un predio estará a obligado a ejecutar obras de urbanización, disponiendo al efecto:

“Artículo 2.2.4. El propietario de un predio estará obligado a ejecutar obras de urbanización en los siguientes casos:

- 1. Cuando se trata de un loteo, esto es la división de un predio en nuevos lotes que contempla la apertura de vías públicas. [...].*
- 2. Cuando se trate de proyectos acogidos a la Ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, cuyo predio esté afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial. [...].*
- 3. Cuando se trate de la subdivisión afecta a declaratoria de utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial y que no contemple aperturas de nuevas vías públicas por iniciativa del propietario; en caso contrario corresponderá a loteo [...].”*

De acuerdo a la disposición reglamentaria recién transcrita, la obligación de urbanizar se configura en los siguientes supuestos:

- a. Cuando se trate de un loteo;
- b. Cuando se trate de proyectos acogidos a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuyo predio se encuentre afecto a utilidad pública por el respectivo IPT.
- c. Cuando se trate de subdivisión afecta a declaratoria de utilidad pública por el IPT y no contemple apertura de nuevas vías públicas por iniciativa del propietario.

Respecto del concepto de loteo, al igual que lo señalado más arriba, nos remitimos a lo que se señalará infra al tratar el literal g.1.3 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, destacando desde ya que **las obras y acciones que suelen contemplar los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no se condicen con el concepto de loteo** contenido en la normativa urbanística.

A su turno, tampoco se puede tratar de proyectos acogidos al régimen de copropiedad inmobiliaria regido por la Ley N° 19.537, ya que **cada parcela conforma una unidad jurídica independiente.**

Por último, debe descartarse el tercer escenario que hace nacer la obligación de urbanizar, toda vez que, según se ha reiterado en el presente informe, el proyecto al cual se ha referencia consiste en el acondicionamiento de parcelaciones rurales ejecutados en predios o parcelas ya existentes, provenientes de una división efectuada al amparo

del D.L. N° 3.516, **sin que se efectúe ningún proceso de subdivisión afecto a declaratoria de utilidad pública.**

En consideración a lo que se ha expresado, puede concluirse que, de conformidad con la normativa aplicable y los criterios interpretativos que rigen de forma general en el marco del SEIA, las obras que comprende el acondicionamiento de parcelas no constituyen ‘obras de urbanización’, sino que solamente son redes interiores de ‘infraestructura’ por lo que cualquier interpretación en contrario resultaría ser del todo errada. Asimismo, ha quedado en evidencia que dadas las características comunes de proyectos de acondicionamiento de parcelas, ni siquiera podría existir para el desarrollador respectivo la obligación de urbanizar los predios de que se trate, por lo cual, malamente podría tratarse de ‘obras de urbanización’.

De esta forma, visto lo expuesto en este punto, resulta palmariamente demostrado que los proyectos de acondicionamiento de parcelas no contemplan la ejecución de obras de edificación ni urbanización, por lo cual **no se cumple el segundo de los requisitos que deben concurrir copulativamente** para que un proyecto o actividad deba ingresar obligatoriamente al SEIA de forma previa a su ejecución, bajo la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’.

- c. Sin perjuicio que el sólo hecho de no configurarse el segundo de los requisitos que deben concurrir copulativamente, es suficiente para efectos de descartar que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutar en parcelas o predios provenientes de una subdivisión predial efectuada al amparo del D.L. N° 3.516 deban ingresar al SEIA por la tipología en comento, en lo que respecta al tercer requisito, esto es, que **las obras presenten alguna de las especificaciones señaladas en las letras g.1.1 a g.1.3** del artículo 3° del Reglamento del SEIA, a continuación se hará el análisis separado respecto de cada una de ellas, dando cuenta que las mismas **no se configuran** respecto de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales:

- i. Conjuntos habitacionales con una capacidad igual o superior a ochenta (80) viviendas o, tratándose de vivienda social, vivienda progresiva o infraestructura sanitaria, a ciento sesenta (160) viviendas

Sobre este punto, cabe señalar que lo que cada adquirente de las respectivas parcelas vaya o no a ejecutar en ellas –al amparo de lo

expresamente autorizado por el artículo 55 de la LGUC– no puede entenderse comprendido dentro del proyecto que impulse cada desarrollador al ejecutar el acondicionamiento de parcelaciones rurales, por lo que no se altera en nada la conclusión señalada precedentemente.

En efecto, según se desarrollará más adelante, el acondicionamiento de parcelaciones rurales no dista de otros proyectos en donde se subdividen y acondicionan terrenos con obras de infraestructura y conectividad interior, ya sea bajo la figura de subdivisión o de loteo, en los cuales el titular de los mismos sólo es responsable de dichas obras, pero no es responsable –ni tiene intención de asumir la responsabilidad– de los proyectos o condiciones específicas que se ejecuten en cada predio o lote resultante de la división por parte de sus futuros propietarios.

De esta manera, por mucho que un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales se ejecute sobre un total de 80 o más predios provenientes de una división predial efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, no podría sostenerse que se configura esta característica para entender que el proyecto en específico pueda considerarse un ‘proyecto de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA, por cuanto las obras que cada tercer adquirente ejecute o no en su respectivo predio –las cuales no necesariamente corresponderán a viviendas–, no formarán parte del proyecto de acondicionamiento que cada desarrollador impulsará en particular.

Al mismo tiempo, si un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales se proyectare en 80 o más predios resultantes de una subdivisión predial efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, y a su vez contemplare la edificación de máximo 79 viviendas, tampoco podría entenderse configurada la presente característica para ser considerado un ‘proyecto de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA. Lo anterior sólo puede ser entendido de esa forma, toda vez que el número de viviendas que incorpore el respectivo desarrollador siempre se encontraría bajo el umbral establecido al efecto en el literal g.1.1.

Entender lo contrario, según se ahondará más adelante, tendrá implicancias y repercusiones de consideración, toda vez se haría responsable de la construcción de dichas viviendas a la persona que hubiere efectuado la subdivisión, lo que produciría importantes efectos al

considerar que, de acuerdo a la información entregada por el Servicio Agrícola y Ganadero, referida supra, entre el año 2010 y febrero del año 2018, se certificaron **73.261 subdivisiones rurales** en toda la extensión nacional, desde Arica y Parinacota hasta Magallanes.

Al mismo tiempo, y particularmente trascendente para efectos de lo que se viene diciendo, menester es recordar que, conforme con la normativa aplicable, quien determina las características de un proyecto o actividad es el titular que lo ejecutará o desarrollará, no pudiendo imputársele a un proyecto o actividad las obras que vayan a ser ejecutadas por un tercero.

En relación con lo anterior, es pertinente hacer referencia a lo dispuesto en las letras f), g), y j) del artículo 2 de la Ley N° 19.300, las cuales definen, respectivamente, la ‘Declaración de Impacto Ambiental’ (en adelante, ‘DIA’), ‘Estudio de Impacto Ambiental’ (en adelante, ‘EIA’) y la ‘Evaluación de Impacto Ambiental’, en los siguientes términos:

“Artículo 2°.- Para todos los efectos legales, se entenderá por:

*f) Declaración de Impacto Ambiental: el documento descriptivo de **una actividad o proyecto** que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento **por el respectivo titular**, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes;*

*i) Estudio de Impacto Ambiental: el documento que describe pormenorizadamente las características de **un proyecto o actividad** que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos;*

*j) Evaluación de Impacto Ambiental: el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, 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**” [énfasis agregado].*

Por su parte, el artículo 9 de dicho cuerpo legal dispone lo siguiente respecto de las vías de ingreso al SEIA:

*“Artículo 9°.- **El titular de todo proyecto o actividad** comprendido en el artículo 10 deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Aquéllos no comprendidos en dicho artículo podrán acogerse voluntariamente al sistema previsto en este párrafo” [énfasis agregado].*

En línea con lo que se viene diciendo, el artículo 4 del Reglamento del SEIA establece lo siguiente:

“Artículo 4.- Vía de Evaluación.

***El titular de un proyecto o actividad** que se someta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo hará presentando una Declaración de Impacto Ambiental, salvo que dicho proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley y en los artículos siguientes de este Título, en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental” [énfasis agregado].*

De conformidad con las normas transcritas precedentemente, no puede sino concluirse que la determinación de lo que constituirá un proyecto o actividad está dado por la persona del titular del mismo; quien, en caso de estar obligado a someter aquel o aquella al SEIA, deberá presentar una DIA o un EIA, identificando las características del proyecto o actividad que él pretende ejecutar o modificar.

Finalmente, en relación con lo expuesto en este punto, debe hacerse presente que aquello ha sido así entendido de forma consistente en el tiempo por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, cuya Dirección Ejecutiva, en virtud de las facultades conferidas por el literal d) del artículo 81 de la Ley N° 19.300, dictó recientemente el Instructivo sobre aplicación de los literales g) y h) del artículo 3 del Reglamento del SEIA, en cuyo texto se lee expresamente lo siguiente:

*“[...] para aquellos proyectos **que no consideren la construcción de viviendas es necesario tener en consideración los sub literales g.1.2) y g.1.3)** del referido artículo 3 del RSEIA, y sólo en caso que*

el proyecto consultado se encuentre en los literales antes dichos se requeriría un ingreso al SEIA.

Por su parte, tratándose de proyectos con fines habitacionales que no impliquen la construcción de viviendas, no correspondería el ingreso en razón de lo dispuesto en el sub literal g.1.1), que es específico para este fin y que establece como requisito la construcción de las mismas” [énfasis agregado].

De la cita previamente efectuada, se observa que el Servicio de Evaluación Ambiental concuerda en que pueden existir proyectos que, aun cuando comprendieran obras de urbanización –lo que por lo general, según se explicó, no ocurrirá en los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales–, si no comprenden la ejecución de viviendas no podrá recibir aplicación el sub literal g.1.1, debiendo analizar los sub literales siguientes; e, incluso más, aun cuando se trate de proyectos con fines habitacionales, si éstos no implican la construcción de viviendas, no corresponderá su ingreso de conformidad con el sub literal en comento, lo que implica que tampoco corresponderá dicho ingreso si el proyecto específico contempla la ejecución de viviendas en un número menor al exigido por la aludida disposición reglamentaria.

De este modo, el SEA confirma que no podría imputársele a los titulares de proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, las obras que los futuros adquirentes pudieren o no ejecutar en las parcelas o predios resultantes.

- ii. *Proyectos de equipamiento que correspondan a predios y/o edificios destinados de forma permanente a salud, educación, seguridad, culto, deporte, esparcimiento, cultura, comercio, servicios, fines científicos o sociales y contemplen al menos una de las características listadas*

Sobre este particular, menester es colacionar el concepto comprendido en el artículo 1.1.2. de la OGUC, el cual señala que ‘**equipamiento**’ son las “*construcciones destinadas a complementar las funciones básicas de habitar, producir, circular, cualquiera sea su clase o escala*”.

A partir del concepto reseñado, para que nos encontremos ante un proyecto de equipamiento será necesario que el mismo contemple obras de edificación destinadas a complementar las funciones recién señaladas.

Pues bien, respecto de las obras que componen generalmente el acondicionamiento de parcelaciones rurales, se ha dejado de manifiesto en los párrafos anteriores no sólo que, por lo general, no implican obras de edificación ni urbanización, sino que, además, las mismas constituyen la ejecución de redes interiores de infraestructura, tipo de uso de suelo que, estando siempre admitido de conformidad con el artículo 2.1.29 de la OGUC, se contrapone al uso de ‘equipamiento’.

Con todo, aun cuando un proyecto particular comprendiera obras que puedan corresponder a un proyecto de equipamiento, para que se configure la especificación en comento, será necesario que se configuren a su respecto algunas de las características listadas en las letras a) a d) de literal g.1.2. del artículo 3° del Reglamento del SEIA, lo que deberá ser analizado en cada caso particular.

En consecuencia, **no se configura** respecto de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales la especificación contenida en el sub literal g.1.2. para que pudieran ser considerados ‘proyectos de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA.

iii. Urbanizaciones y/o loteos con destino industrial de una superficie igual o mayor a treinta mil metros cuadrados (30.000 m²)

Habiéndose dejado en evidencia, al tratar el segundo de los requisitos en comento, que el acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutar en parcelas o predios resultantes de subdivisiones aprobadas al amparo del D.L. N° 3.516 no constituye obras de urbanización, procede demostrar que las obras y acciones que componen el acondicionamiento de parcelas tampoco constituyen un ‘loteo’.

En relación con esta materia, debe reiterarse que los tipos de proyectos a que se ha hecho referencia hasta ahora en el presente escrito se realizan sobre la base de parcelas o predios existentes, cuyo origen se adecúa al ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley tantas veces referido.

Dicho lo anterior, y a mayor abundamiento, debe resaltarse que para verificar si estamos en presencia de un ‘loteo’ es pertinente acudir al

concepto acuñado en el artículo 1.1.2. de la OGUC, el cual expone que el ‘**loteo de un terreno**’ consiste en el “*proceso de división del suelo, cualquiera sea el número de predios resultantes, cuyo proyecto contempla la apertura de nuevas vías públicas y su correspondiente urbanización*”.

En relación al tópico que motiva esta presentación, debe destacarse que con el acondicionamiento de parcelaciones rurales no existe ningún proceso de división del suelo más allá del efectuado al amparo del D.L. N° 3.516; y, por lo demás, según se dijo, es común que no se contemple la apertura de nuevas vías públicas.

Esta conclusión, por lo demás, ha sido confirmada por la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, la cual, refiriéndose al literal h.1 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, señaló que las obras contempladas en aquel proyecto en particular, correspondientes a:

*“[...] la apertura y pavimentación de calles, habilitación de red de distribución de agua potable, red de alumbrado y un sistema de evacuación de aguas lluvias, este Servicio manifiesta que **dichas obras no se encuentran entre las definidas por el artículo 3° letra h1 del Reglamento de Evaluación Ambiental, ya que no corresponden a un loteo** [...]”³ [énfasis agregado].*

De este modo, además de los antecedentes a los que se aludirá posteriormente en el presente escrito, queda en evidencia que el acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutarse en predios o parcelas existentes, cuyo origen se remonta a una subdivisión predial efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, no constituye un loteo, por lo cual **no se configura** la característica contenida en el literal g.1.3. del artículo 3° del Reglamento del SEIA.

10. A partir de lo expuesto en este acápite, queda demostrado el criterio vigente hasta junio de 2020 –confirmado por la Dirección Ejecutiva del SEA en marzo del mismo año–, respecto de la relación existente entre los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutarse en parcelas o predios existentes, provenientes de

³ Ordinario N° 5.978, de fecha 24 de noviembre de 2014, de la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, párrafo 2°.

divisiones prediales efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516, y la tipología de ingreso al SEIA denominada ‘proyectos de desarrollo urbano’, dando cuenta que, no puede entenderse comprendida dentro de la responsabilidad del titular del proyecto de acondicionamiento, el proyecto y ejecución de las obras que cada uno de los futuros adquirentes de las parcelas vayan o no a ejecutar en ellas, por lo que no puede afirmarse de antemano que constituyan un ‘proyecto de desarrollo urbano’, de conformidad con la normativa y criterios actualmente vigentes.

b. Antecedentes que dan cuenta del criterio vigente:

i. Guía del SEA para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA

11. En su ‘*Guía para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA*’, publicada el 14 de marzo de 2019, el Director Ejecutivo del SEA, en virtud de las facultades conferidas expresamente por el artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300, uniformó los criterios comentados en este capítulo, desarrollando el análisis expuesto al descartar que las obras que comprenden los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales constituyan obras de urbanización, concluyendo que:

*“existen obras de urbanización cuando se trate de alguna de las obras indicadas en el artículo 134 de la LGUC, y que, además, las obras se emplacen en alguno de los lugares o espacios señalados por la OGUC en su artículo 2.2.1 citados”*⁴ [énfasis agregado].

En efecto, con la antedicha aclaración, resulta manifiesto que para efectos del SEIA se entenderá que un proyecto o actividad contempla obras de urbanización en la medida que realice las obras señaladas en el artículo 134 de la LGUC en alguno de los lugares o espacios especificados en el artículo 2.2.1 de la OGUC, según se desarrolló con anterioridad en esta presentación.

ii. Instructivo sobre aplicación de los literales g) y h) del artículo 3° del Reglamento del SEIA.

12. Según se señaló supra, con fecha 13 de marzo de 2020, la Dirección Ejecutiva del SEA dictó el Documento Digital N° 20209910245, mediante el cual dicho órgano

⁴ Guía SEA “*Para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA*” (2019), p.23

instruye y uniforma criterios en relación a la aplicación de los literales g) y h) del artículo 3 del Reglamento del SEIA.

13. El referido instructivo resulta particularmente trascendente para los efectos del presente escrito, toda vez que lo que el mismo realiza dice relación con impartir instrucciones y uniformar criterios, respecto de materias que en la práctica se venían comprendiendo de la forma que establece dicho documento.
14. En efecto, al tratar el concepto de ‘urbanización’, la mentada Dirección Ejecutiva confirmó que el mismo debe ser entendido a la luz de lo dispuesto en los artículos 1.1.2 de la OGUC y 134 de la LGUC, dando cuenta que para que se entienda que determinado proyecto comprende obras de ‘urbanización’, debe contemplar la totalidad de las obras indicadas en la referida disposición legal, de forma copulativa; por lo que, faltando alguna de ellas, no se estaría ante obras de urbanización para efectos del SEIA. Al respecto, el referido instructivo señala que:

“En este punto, debemos señalar que, el entendimiento del concepto “urbanización”, debe realizarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC y artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (“LGUC”) considerando entonces la definición en estas materias que le ha dado el regulador.

*De esta forma, corresponderá a “urbanización”, la ejecución de las obras de pavimentación de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno”. Cabe señalar que **la enumeración de estas obras debe entenderse copulativamente, es decir, el proponente o titular contempla la realización de todas las obras antes descritas”** [énfasis agregado].*

15. Por su parte, el citado Instructivo se refiere a los proyectos de desarrollo urbano que no involucren la construcción de viviendas, en los siguientes términos:

*“En relación a esta materia y considerando lo señalado anteriormente, para una interpretación armónica, sistemática y útil desde la perspectiva de la gestión ambiental integral del literal g.1) del artículo 3 del RSEIA, **para aquellos proyectos que no consideren la construcción de viviendas es necesario tener en consideración los sub literales g.1.2) y g.1.3) del referido artículo 3 del RSEIA, y sólo en caso que el proyecto consultado se encuentre en los literales antes dichos se requerirá un ingreso al SEIA.***

Por su parte, tratándose de proyectos con fines habitacionales que no impliquen la construcción de viviendas, no correspondería el ingreso en razón de lo dispuesto en el sub literal g.1.1), que es específico para este fin y que establece como requisito la construcción de las mismas.

De esta forma, un proyecto de desarrollo urbano sin construcción de viviendas debe ser analizado en razón de lo dispuesto en los sub literales g.1.2) y g.1.3), para determinar su eventual pertinencia de ingreso obligatorio al SEIA” [énfasis agregado].

16. De lo transcrito en el numerando antecedente, se pueden extraer diversas conclusiones que resultan particularmente decidoras para los efectos de este escrito y, en último término, para la resolución del procedimiento sancionatorio incoado en contra de mi representada por la ejecución de su proyecto ‘Bahía Panguipulli’, al cual se hará alusión más adelante en la presente.
17. En línea con lo que se viene desarrollando, se puede observar que la Dirección Ejecutiva confirma que un determinado proyecto se encuentra circunscrito a las obras que efectivamente contemple su titular. En consecuencia, en el caso de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, no podría aplicarse el literal g.1.1) del artículo 3 del Reglamento del SEIA, toda vez que, según se dijo, por lo general, estos no contemplarán la construcción de ninguna vivienda, quedando fuera de su responsabilidad lo que cada futuro adquirente de las parcelas existentes vaya a ejecutar en cada una de ellas.
18. Todavía más, aun cuando se trate de proyectos que tengan fines habitacionales, el Instructivo es enfático en destacar que, no consultándose la construcción de viviendas por el respectivo proyecto, no existe posibilidad alguna de que pudiera exigírsele a aquel su ingreso obligatorio al SEIA por aplicación del literal g.1.1) del artículo 3 del Reglamento del SEIA, el cual, según se expuso supra, establece un umbral consistentes en un número determinado de viviendas cuya igualación o superación, cumpliendo los demás requisitos, gatilla la obligación de tener que ingresar el respectivo proyecto al SEIA de forma previa a su ejecución.
19. Asimismo, según se dijo supra, de lo clarificado por la Dirección Ejecutiva es dable afirmar que, aun cuando un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales que se vaya a ejecutar en 80 o más predios provenientes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, y aun cuando dicho proyecto contemple la construcción de algunas viviendas, sólo corresponderá su ingreso al SEIA en la medida que aquel

contemple efectivamente la construcción de viviendas en un número igual o superior al fijado en el mentado sub literal g.1.1) del artículo 3 del Reglamento del SEIA.

20. Respecto del Instructivo sobre aplicación de los literales g) y h) del artículo 3° del Reglamento del SEIA, y de la Guía para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA, referida en el apartado precedente, es pertinente destacar que lo expuesto en dichos documentos no resulta ser baladí, sino que, por el contrario, resulta particularmente trascendente para el funcionamiento y operación del SEIA.
21. Al respecto, resulta pertinente hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 81, letra d), de la Ley N° 19.300, norma que señala lo siguiente:

“Artículo 81.- Corresponderá al Servicio:

d) Uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite”.

22. En efecto, de la norma recién citada, resulta manifiesto que el contenido de la Guía y del mentado Instructivo fueron pronunciados en ejercicio de las atribuciones que la propia Ley N° 19.300 entrega al Servicio de Evaluación Ambiental, representado por su Director Ejecutivo, consistente en la facultad de emitir guías –e, instructivos– que permitan uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios, tales como el propio Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
23. Vale decir, esta uniformidad de criterios está dirigida tanto a los funcionarios del SEA como a todo aquel que tome parte en la evaluación ambiental dentro del SEIA; constituye la interpretación –y, en consecuencia, la forma de aplicación– de la normativa ambiental dentro del SEIA, que rige de forma general y obligatoria, por expresa disposición de la ley.
24. En el sentido que se viene desarrollando, y dado el carácter de órgano especializado que reviste al Servicio de Evaluación Ambiental, resulta claro que la referida Guía y el Instructivo en comento no son un conjunto de reglas que aplican sólo a los funcionarios del Servicio, sino que resulta trascendente a la hora de interpretar la normativa ambiental establecida por los ministerios y demás organismos del Estado competentes.

iii. Consultas de pertinencia de ingreso al SEIA resueltas por el Servicio de Evaluación Ambiental, en que se reconoce que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no contemplan edificaciones ni construcciones

25. Como se adelantara supra, y se profundizará más adelante en este escrito, sostener que el desarrollador de un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales a ejecutarse en predios o parcelas existentes es el responsable de la ejecución de las eventuales futuras viviendas que pudieran o no construir los adquirentes de ellas, derivaría en resultados absolutamente ilegales, toda vez que aquello implicaría traspasar al sujeto que sólo desea ejecutar un proyecto de subdivisión y acondicionamiento de terrenos rústicos, para luego enajenarlos a terceros, la responsabilidad por los actos que los futuros propietarios de cada predio resultante hagan en sus propiedades, lo que va en contra de la responsabilidad personal imperante en nuestro ordenamiento jurídico.
26. Lo anterior ha sido ratificado por el SEA en las siguientes respuestas a consultas de pertinencia de ingreso al SEIA:

- a. El SEA de la Región de la Araucanía, en 3 proyectos similares de parcelaciones rurales indicó que éstos no están obligados a someterse al SEIA por cuanto descarta que este tipo de proyectos sean proyectos inmobiliarios ya que:

*“No califica como proyecto inmobiliario (...), además corresponde a una **parcelación**, donde el régimen de edificación será **autoconstrucción asociada a los requerimientos y plazos establecidos por cada propietario**, por tanto **no comparten un factor común tal como el mismo momento de construcción, el mismo tipo habitacional, entre otros**”⁵ [énfasis agregado].*

- b. También el SEA de la Región de la Araucanía, mediante la Res .Ex. N° 462, de 28 de octubre de 2019, declaró que el proyecto de subdivisión rural ‘Los Nogales’, de 113 parcelas más caminos interiores, no estaba obligado a ingresar al SEIA, ya que éste:

*“No considera la construcción de viviendas por parte del proponente, ya que **sólo generará parcelas para la venta**, donde los futuros*

⁵ Resoluciones Exentas SEA Regional Araucanía N°s 97, 98 y 99, todas de proyectos distintos.

propietarios individualmente desarrollen una o dos viviendas como máximo, y sólo con destino habitacional” [énfasis agregado].

iv. Consultas de pertinencia de ingreso al SEIA resueltas por el Servicio de Evaluación Ambiental, en que se reconoce que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no reúnen los requisitos para deber ingresar obligatoriamente al SEIA de forma previa a su ejecución

27. En las siguientes respuestas a consultas de pertinencia, de data reciente, el Servicio de Evaluación Ambiental ha concluido que proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales no se encuentran obligados a ingresar al SEIA de forma previa a su ejecución:

- a. **Proyecto ‘Altos de Trancura’**, que contempla 269 parcelas de *agrado*, sin considerar construcciones ni edificaciones de ningún tipo, el SEA declaró mediante la Res. Ex. N° 245, de 10 de junio de 2019, que éste no estaba obligado a ingresar al SEIA;
- b. **Proyecto ‘parcelación inmobiliaria en sector Las Tranqueras’**, respecto al cual el SEA de la Región de Los Lagos, mediante la Res. Ex. N° 311 de 30 de julio de 2019, señaló que el proyecto que contempla 123 parcelas de *agrado* provenientes de una subdivisión rural “*no reúne las características del literal g.1.1*” del art. 3 del RSEIA;
- c. **Proyecto ‘Parcelación Reserva Lawal’**, respecto del cual, el SEA de la Región de Los Lagos se pronunció, mediante Resolución Exenta N° 2020991012017, de 15 de abril recién pasado, señalando que, contemplando la subdivisión de un terreno en 87 parcelas de *agrado*, aquel no reunía las características para someterse obligatoriamente al SEIA.

v. Casos en que esta SMA ha formulado cargos a parcelaciones sin considerar las futuras viviendas

28. En el sancionatorio del **Proyecto ‘Puerto Esmeralda’** de referencia D-022-2017, consistente en un Loteo de 430 hectáreas con 200 parcelas resultantes, contemplando obras de infraestructura y conectividad interior, esta SMA, teniendo la oportunidad de formular cargos por elusión al SEIA por “*la construcción de 80 o más viviendas*”,

solamente formuló cargos a la empresa por elusión al SEIA de acuerdo al literal p) (proyecto ejecutado en Parque Nacional).

Es más, en este caso, esta entidad de fiscalización escuchó y respetó el pronunciamiento de la Dirección Ejecutiva del SEA en la materia, el cual, mediante el Ord. N° 170.247, de 10 de marzo de 2017, se pronunció sobre este proyecto indicando expresamente que al mismo no le aplicaba el subliteral g.1.1 del art. 3 del Reglamento del SEIA por cuanto **“no considera la construcción de viviendas”**.

29. De la misma forma, en el **Proyecto “Riberas de la Dehesa”**, también conocido como el caso del predio Tres Bocas, en el sancionatorio D-004-2014, el cual consistía en una subdivisión rural en parcelaciones de agrado para su venta, esta SMA no consideró la posibilidad de existencia de futuras viviendas de terceros para configurar la infracción de elusión al sistema, por lo que no formuló cargos ni por literal g) ni por el literal h), sino que solamente por infracción al literal p) del art. 3 del RSEIA (proyecto ubicado en un Santuario de la Naturaleza), sancionando en definitiva.

vi. Antecedentes de evaluaciones ambientales de ‘loteo’ o ‘urbanización’, que dan muestra que nunca se ha considerado en ellas las futuras edificaciones, sino que solamente las obras de loteo y acondicionamiento declaradas por sus respectivos titulares.

30. Existen innumerables casos de proyectos de urbanización/loteo ingresados al SEIA a través de los literales g) o h) del art. 3 del Reglamento del SEIA que, sólo contemplaron en la evaluación la ejecución de obras de división de lotes en unidades más pequeñas y su posterior acondicionamiento y conectividad interior a efectos de hacerlos enajenables a terceros para que éstos decidan a futuro qué obras ejecutar o no en cada unidad resultante.
31. Existen evaluaciones de proyectos de este tipo, tanto con destino industrial como habitacional, y ninguno –ni siquiera los industriales– contempló la evaluación ni calificación de las futuras edificaciones a emplazarse en cada lote o unidad, ya que ello no sería responsabilidad del titular proponente del respectivo proyecto.
32. Consta en el sitio web del SEA, una muy extensa lista de proyectos evaluados y calificados de forma favorable cuyo objetivo fue la realización de obras de loteo, urbanización o acondicionamiento de terrenos, unidades o lotes enajenables para luego transferirlos a terceros y futuros propietarios, quienes decidirán y se harán

cargo de la construcción y edificación en ellos, debiendo, obviamente, sujetarse a las disposiciones del artículo 55 de la LGUC.

33. De los proyectos revisados, se pueden extraer de antemano las siguientes conclusiones:
- Ninguno de dichos proyectos contempló obras de edificación, ni con destino habitacional ni industrial;
 - Todos declararon que sus obras se limitaban al loteo, urbanización o acondicionamiento de lotes para luego enajenarlos;
 - Ello se desprende de que no declararon fase de operación (sólo construcción); y, finalmente,
 - Sólo se les evaluó y calificó por lo declarado e ingresado al Sistema, esto es, las obras de acondicionamiento o urbanización, sin exigirles hacerse cargo de los impactos de las obras que se emplazarían al interior de cada unidad, parcela, predio o lote por ser, evidentemente, improcedente.
34. En la siguiente tabla, se exponen parte de los casos existentes en el SEIA, de los cuales se destacan con relevancia:

N°	Proyecto	RCA N°	Observaciones	Región
1	Loteo Condominio Laguna Hermosa	040/2017	Loteo de 9,15 há en 66 sitios. Se declaró <i>“La construcción de viviendas a llevar a cabo en los 66 sitios no forma parte de este proyecto, quedando su ejecución en manos de terceros”.</i>	Los Ríos
2	Urbanización y Loteo Lomas de Montemar Etapas 11b y 14 a 17	21/2019	Urbanización y loteo de 8,66 há, 28 lotes enajenables. Se declaró <i>“administración y dominio de lotes, le corresponde a sus futuros propietarios”.</i>	Valparaíso
3	Urbanización loteo Altos Bosques 2	448/2017	Urbanización de 16 há, 27 lotes enajenables. <i>Sin edificaciones de ningún tipo.</i>	Valparaíso
4	Urbanización y Loteo	30/2018	Urbanización de 12,91 hectáreas en 57 lotes enajenables <i>“que en el futuro serán</i>	Valparaíso

	Laderas de Montemar Etapas By C		<i>desarrollados por terceros, con la finalidad de satisfacer la demanda habitacional de la comuna</i> ”.	
5	Loteo industrial Santa Carolina	356/2017	Urbanización industrial de 26,7 hás y 64 unidades, los que “serán puestos a la venta.”. Se declaró que <i>“el proyecto no considera fase de operación, ya que una vez urbanizado el terreno, dependerá de cada particular que adquiera un lote, definir la actividad a desarrollar”</i> .	RM
6	Urbanización loteo Lo Campino	601/2013	Urbanización en un terreno de 10 hás, en 2 lotes, comprende obras de saneamiento interno. Declara que <i>“Será de responsabilidad de él o los desarrolladores del lote 4-A y lote 4-B evaluar la pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de acuerdo a la normativa ambiental aplicable de los proyectos de urbanización y edificación que puedan ejecutarse en ellos”</i> .	RM
7	Urbanización San José del Mar	11/2020	Urbanización de 16,1 hás más obras interiores y estacionamientos. Se declaró que <i>“[...] el proyecto no considera la construcción de ningún tipo de edificación, tal como viviendas, equipamiento o edificios de uso público”</i> .	Biobío
8	Urbanización El Montijo II	365/2019	Urbanización de 42,5 hás, en 58 unidades resultantes con obras interiores. <i>“no se considera la construcción de ningún tipo de edificación, tal como viviendas, equipamiento o edificios de uso público”</i> .	RM
9	Obras de Aguas Iluvia y saneamiento interno Centro Industrial	473/2017	Obras de acondicionamiento interno (no urbanización) en terreno de 161,57 hectáreas de un condominio industrial. Se declaró que el proyecto no contempla edificaciones.	RM

35. Todos estos proyectos fueron ingresados por sus titulares solamente para evaluar obras a realizar al interior de un terreno con la finalidad de acondicionar las unidades resultantes de dividirlo, las cuales a futuro serían enajenadas puesto que ese, y sólo ese, es el negocio que en estos casos concretos los desarrolladores tenían en mente ejecutar y no la construcción de edificaciones de ningún tipo en las unidades resultantes, cuestión que será de responsabilidad de sus futuros propietarios.
36. Todos estos proyectos fueron aceptados por el SEA y por las autoridades sectoriales y a ninguno se les exigió:
- a. Que se evaluaran los impactos de las futuras construcciones que terceros ejecutarían en las unidades resultantes; ni tampoco
 - b. Que reingresaran al sistema por encontrarse sobre los umbrales de los literales relativos a obras de construcción o edificación de viviendas (g.1.1 o h.1.3), sino que fueron evaluados de acuerdo a literales diferentes.

vii. Casos de proyectos inmobiliarios a los que esta SMA se ha esmerado, al momento de configurar las infracciones, en determinar e investigar quien es precisamente el infractor

37. Pertinente para lo que se dirá más adelante en el presente escrito respecto de las implicancias del cambio de criterio planteado en el procedimiento sancionatorio seguido en contra de mi representada, es hacer alusión a casos de proyectos inmobiliarios en los que esta SMA se ha esmerado, al momento de configurar infracciones, en determinar e investigar quien es precisamente el autor de ciertas conductas en casos de elusión, llegando a realizar complejos razonamientos para determinar al titular –y, por consiguiente, al infractor– de un proyecto, centrándose siempre en la circunstancia de que este sujeto es o será “*quien ejecute o haya ejecutado las obras*”.
38. Al efecto, se destacan los siguientes casos:
- a. **Proyecto ‘Fundo La Florida’, procedimiento sancionatorio D-066-2016**, el cual contemplaba el loteo más la construcción de viviendas, esta SMA unificó en un solo proyecto a distintos titulares, identificando claramente al autor de los hechos y a los infractores, imputándoles a cada uno de ellos los hechos cometidos.

- b. **Proyecto ‘Hacienda Batuco’, procedimiento sancionatorio D-23-2015**, en el cual, ante una multiplicidad de sujetos que cometieron hechos distintos, la SMA realiza un análisis para determinar que todos ellos obraron bajo una sincronía y coordinación, identificando nuevamente de forma clara y precisa al infractor de la normativa de acuerdo a los actos y hechos cometidos por ellos y no por terceros.
39. Los casos previamente reseñados resultan particularmente relevantes para efectos de demostrar que las obras que los futuros adquirentes de parcelas acondicionadas ejecuten al amparo de lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC, no pueden ser imputadas a la responsabilidad del desarrollador del respectivo proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales, lo cual tiene obvias consecuencias para la resolución del presente procedimiento sancionatorio.

viii. Jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República sobre la materia

40. Por su parte, si bien la jurisprudencia administrativa que se puede encontrar respecto a las materias tratadas en el presente escrito no resulta ser profusa, no es menos relevante hacer presente, en primer término, que la Contraloría General de la República (en adelante, la ‘CGR’) ha confirmado que en el caso de las subdivisiones prediales no se requiere de obras de urbanización, confirmando lo expuesto supra, en cuanto a que las obras del acondicionamiento de parcelaciones rurales no constituyen obras de ‘urbanización’.
41. En efecto, el Órgano Contralor ha señalado que:

“los loteos están siempre sujetos a la construcción de obras de urbanización, sea porque el terreno que se trata de lotear no cuenta con ellos, o las que posee son insuficientes, a diferencia de la subdivisión predial que no requiere de ella” [énfasis agregado].

42. Por su parte, respecto de la aplicación del artículo 55 de la LGUC, en relación con el D.L. N° 3.516, la CGR ha señalado que:

“De ello se sigue que a tales predios –provenientes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516– les resulta plenamente aplicable lo

⁶ Dictamen CGR N°11.030 de 1996

*dispuesto en el artículo 55 de la LGUC, en tanto prohíbe abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones, **con las excepciones que indica** y permite, bajo los supuestos y autorizaciones que expresa, la subdivisión y urbanización de terrenos para los fines que detalla en su inciso tercero y las construcciones mencionadas en su inciso cuarto”⁷ [énfasis agregado].*

43. Pues bien, expuesto lo anterior, en el siguiente capítulo de esta presentación se pasará a reseñar del criterio propuesto por esta Superintendencia del Medio Ambiente en el caso del Proyecto ‘Bahía Panguipulli’, de titularidad de mi representada, y la implicancias que dicho cambio podría conllevar en el funcionamiento mismo del SEIA y de las labores de inspección y sanción de este órgano fiscalizador.

IV. CRITERIO PROPUESTO POR ESTA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL CASO DEL PROYECTO ‘BAHÍA PANGUIPULLI’ – IMPLICANCIAS DEL CAMBIO DE CRITERIO

a. Del proyecto ‘Bahía Panguipulli’

1. Según consta en el presente expediente administrativo sobre procedimiento sancionatorio, mi representada, Inversiones Panguipulli SpA, es titular del proyecto denominado ‘Bahía Panguipulli’ (en adelante, el ‘Proyecto’ o ‘Bahía Panguipulli’), el cual consiste en:
 - (a) La **división o parcelación** de un predio rústico de **144 hectáreas en 228 parcelas** o pedios resultantes, **efectuado al amparo del D.L. N° 3.516**. Los 228 lotes resultantes se ubican en camino Cheuquén km. 3, de la comuna de Panguipulli, Provincia de Valdivia, Región de los Ríos.
 - (b) La instalación de **obras de infraestructura interna** en los predios resultantes de la parcelación;
 - (c) La **edificación de 13 viviendas, en 13 de los 228 predios** o parcelas resultantes.
2. Sólo las obras previamente descritas constituyen el Proyecto que mi representada se encontraba ejecutando como titular en la Región de Los Ríos, y ninguno más. Sólo ese proyecto, con esas características, fue declarado y descrito en la Memoria Explicativa exigida por esta SMA en el procedimiento de fiscalización, la cual, no

⁷ Dictamen CGR N° 29.289, de 2016.

obstante, no fue considerada en la formulación de cargos efectuada en la Resolución Exenta N° 1 del presente procedimiento sancionatorio.

3. Las obras de infraestructura interna corresponden exclusivamente a redes de conducción de agua potable, electricidad, caminos interiores, luminaria, obras de manejo de aguas lluvias, una pirca y un embarcadero, las cuales, en caso alguno, constituyen obras de ‘urbanización’, de conformidad con lo ya latamente desarrollado en el presente escrito, tanto desde el punto de vista que no comprende la totalidad de las obras señaladas en el artículo 134 de la LGUC (no contempla plantaciones ni obras de ornato), como del que las obras del Proyecto se ejecutan en predios privados resultantes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, no pudiendo enmarcarse en ninguna de las hipótesis de ubicación contenidas en el artículo 2.2.1 de la OGUC .
4. Por consiguiente, el Proyecto de mi representada no contempla estacionamientos ni edificios de equipamiento, de cualquier naturaleza (esparcimiento, turismo, cultura, deporte, etc.).
5. Al respecto, y como se hizo presente por esta parte tanto en este procedimiento sancionatorio como en el de fiscalización que le precedió, si bien, originalmente, se proyectaron y publicitaron en medios de comunicación eventuales obras de uso común o de equipamiento, tales como un club house, **éstas no serán ejecutadas, y no forman parte del Proyecto; ello, según se dijo, fue declarado a esta SMA en la Memoria Explicativa del Proyecto**, pero que fue considerado por este órgano al momento de formular cargos a Inversiones Panguipulli SpA.
6. Dicho aquello, en los siguientes párrafos se pasará a describir detalladamente las obras que componen el Proyecto Bahía Panguipulli, sin que se le pueda imputar a mi representada la responsabilidad por ninguna obra adicional.

i. Subdivisión del predio rústico en 228 predios diferentes, efectuada al amparo del D.L. N° 3.516

7. Conforme lo esbozado, mi representada dividió, al amparo del Decreto Ley N° 3.516, el denominado ‘*Lote 1 Fusionado*’ con rol 178-137, el que provenía, a su vez, de la fusión de seis lotes contiguos denominados: **/i/** Lote N°2, **/ii/** Hijueta N°1, **/iii/** Resto del Lote B de la Hijueta N°4, **/iv/** Lote A2A, **/v/** Hijueta N°1A, **/vi/** Hijueta N°7, según consta en la Inscripción a fojas 686 vta, N° 706 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Panguipulli, correspondiente al año 2017.

8. Posteriormente, con fecha 28 de agosto de 2017, en conformidad al art. 46 de la Ley N° 18.755 –referido supra–, Inversiones Panguipulli SpA solicitó al Servicio Agrícola y Ganadero la subdivisión del Lote 1 Fusionado en 228 predios o parcelas resultantes, la que fue certificada por el SAG mediante Certificado N°143, del Jefe de Oficina de Panguipulli del SAG, Región de Los Ríos y, posteriormente, inscrito su plano y su memoria explicativa en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Panguipulli bajo el N° 446 a), del año 2017.
9. Así, y luego de la subdivisión antedicha, el ‘Lote 1 fusionado’ con rol 178-137 pasó de ser un solo predio con una superficie de 141 hectáreas, a separarse en 228 predios distintos de, a lo menos, 5.000 m² de superficie predial cada uno.

ii. Redes interiores de infraestructura que comprende el Proyecto ‘Bahía Panguipulli’

- 9 Según se adelantó, y sin perjuicio de haberse expresado en los descargos presentados ante esta SMA, es del caso reiterar que el Proyecto de mi representada contempla la construcción de diversas obras interiores de infraestructura, las cuales se detallan a continuación:
 - a. **Accesos:** Se ejecutará un acceso al camino público T-395, ‘Cruce T-39 (Panguipulli) - Playa Chauquén’, Km. 2.000, el cual se encuentra aprobado por la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.
 - b. **Caminos privados interiores:** Se considera ejecutar caminos interiores los que se emplazarán en 3 lotes-camino y en diversos predios resultantes de la parcelación, para lo cual se han constituido e inscrito las correspondientes servidumbres de tránsito. Estos tendrán una longitud de 7.049 metros, y tendrán 6 a 10 de metros de ancho, construyéndose en pavimento asfáltico de 5 cm de espesor, lo que permitirá mitigar las eventuales emisiones atmosféricas asociadas al tránsito vehicular.
 - c. **Obras de conducción eléctrica interna:** Se contempla la instalación de obras que permitan la distribución eléctrica mediante canalización subterránea, consistentes en tuberías PVC Conduit clase III y conductores de aluminio aislado XTU 600V, considerando una red para media y baja tensión, incluyendo la construcción de cámaras de paso y el montaje de transformadores Pad Mounted S/E 250 KvA.

Ello impide afectar la visibilidad del paisaje, y mejorará la seguridad del entorno ante vientos y eventuales caída de árboles.

Esta instalación se realizará siguiendo el trazado de las calles, la que se encuentra en el plano que se adjuntó en el Anexo VIII de la referida Memoria Explicativa.

El Proyecto no considera el suministro de electricidad, el que será provisto por la empresa de distribución eléctrica pertinente.

- d. **Luminarias:** la red de iluminación considera luminarias tipo tronco de 1 metro de altura, ubicadas en veredones y contempla la instalación del equipo al interior de un tronco perforado para lograr una iluminación indirecta.
- e. **Sistema de producción y distribución de agua potable:** El Proyecto considera la habilitación de un sistema particular de producción y distribución de agua potable.

Para ello, se habilitará un pozo de donde se extraerá agua, la que será potabilizada en un sistema particular de agua potable, que requerirá la autorización de la autoridad sanitaria. El agua potable producida en sistema particular se distribuirá a través de una red de distribución interior, que seguirá el trazado de las calles. Dicha red tendrá una longitud aproximada de 11.188 metros en tubería de Hdpe de 160, 125 y 110 mm dividida en un sistema gravitacional y en un sistema presurizado debido a las características topográficas del terreno.

Se considera un estanque de acumulación de 226 m³ de hormigón armado que será abastecido mediante la captación mecánica de aguas subterráneas, para lo cual utilizará un pozo, respecto del cual ya fueron constituidos los respectivos derechos de aprovechamiento de agua a favor de mi representada, según consta en Resolución D.G.A. N° 0108, de fecha 17 de agosto de 2018, de la Dirección General de Aguas de la Región de Los Ríos (en adelante, la 'DGA').

- f. **Aguas lluvias:** Mi representada considera la instalación subterránea de tubería en HDPE corrugado de una longitud aproximada de 8.100 metros en diferentes diámetros (315, 400, 500, 630, 710 y 800 mm), las cuales permitirán dirigir las

aguas superficiales, subdivididas en áreas aportantes, a cámaras de inspección con decantadores.

El desagüe de las aguas lluvias descargarán a dos cauces existentes (esteros sin nombre ubicados en deslinde sur y en quebrada existente al interior de la parcelación). Las tuberías se instalarán a una profundidad variable desde la cota de terreno, desde 0,70 hasta 2,70 mts. dependiendo de la longitud y pendientes de cada tramo del colector de aguas lluvias. Se solicitarán los permisos ante la DGA que sean pertinentes en forma previa a su ejecución.

Cabe señalar que dichas tuberías tienen una capacidad inferior a 2 metros cúbicos por segundo.

- g. **Embarcadero:** Se proyectan 2 muelles flotantes, los cuales contarán con un embarcadero de aproximadamente 45 lanchas en total, una zona de boyas y una pasarela peatonal flotante.

Para ello, el Proyecto cuenta con un permiso para la habilitación del embarcadero existente otorgado por la DIRECTEMAR a través de la Resolución de la Capitanía de Puerto de Panguipulli Ord. N°12.210/357.

Respecto a estos muelles, se hace presente que éstos se encontrarán emplazados no en un predio de propiedad particular sino que, en un bien nacional de uso público correspondiente en un sector de la ribera o playa del lago Panguipulli, lo cual se materializará a través de la obtención de una concesión marítima otorgada por la autoridad competente.

- h. **Pirca:** Se ha ejecutado una pirca (muro de construcción rústica y de baja altura), que posee una altura que varía desde los 50 cm. hasta 1,2 m. construida con piedra natural para separar la zona de más altas mareas del lago.

iii. Construcción de 13 viviendas

- 10. Como igualmente se adelantó y se señaló en los descargos presentados ante esta SMA, mi representada contempla la construcción, por sí misma y a su cargo, de un máximo de 13 viviendas, cada una de ellas en predios diferentes, resultantes de la subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516.

11. En línea con lo anterior, la construcción de las aludidas viviendas se efectuará en virtud de lo prescrito en el artículo 55 de la LGUC, el cual, según ya se expuso en esta presentación, permite expresamente la ejecución de las *viviendas del propietario del predio y sus trabajadores*.
12. A partir de lo anterior, Inversiones Panguipulli SpA cuenta con los siguientes permisos de edificación emitidos por la Dirección de Obras Municipales de Panguipulli:

N°	Permiso	Lote	Superficie Terreno	Superficie Construida
1	250/17 de fecha 24 de octubre de 2017	01-80	5244	186,88
2	251/17 de fecha 24 de octubre de 2017	01-98	5007,7	186,88
3	252/17 de fecha 24 de octubre de 2017	01-100	5007,7	186,88
4	253/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-85	5312,4	186,88
5	254/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-077	5032,8	199,31
6	255/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-093	5007,7	199,31
7	256/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-086	5007,7	199,31
8	257/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-084	5312,1	199,31
9	258/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-097	5007,7	199,31
10	259/17 de fecha 25 de octubre de 2017	01-88	5007,7	186,88
11	4/18 de fecha 5 de enero de 2018	01-087	5007,7	198,26
12	5/18 de fecha 5 de enero de 2018	01-083	5312,1	198,26
13	6/18 de fecha 5 de enero de 2018	01-101	5312,1	198,26

13. Cada vivienda considera una planta de tratamiento de aguas servidas con reactor biológico. Corresponde a un equipo de depuración de aguas residuales para cuyo diseño se ha considerado un volumen de aguas servidas a tratar de 3,2 m³/día que ha sido concebido en un estanque prefabricado compacto, de eje horizontal de diámetro de 1,5 m y largo de 1,8 m.
14. Así, de lo expuesto, se desprende claramente cómo el Proyecto que mi representada pretende realizar, y que se encontraba ejecutando, consiste en:
 - a. La división o parcelación de un predio rústico de 141 hectáreas, en 228 predios de al menos 0,5 hectáreas, efectuada al amparo del D.L. N° 3.516;
 - b. La ejecución de redes interiores de infraestructura en los predios resultantes de la parcelación rural, de manera tal de dotarlos de conectividad interior para

futuros propietarios de los predios, cuyos eventuales proyectos no serán de cargo ni responsabilidad de Inversiones Panguipulli SpA; y,

- c. La edificación de 13 viviendas con sus respectivas plantas de tratamiento de aguas servidas.

- 15. Finalmente, no está demás ser enfáticos en reiterar que, tal como se informara a esta SMA en el procedimiento de fiscalización y sancionatorio seguido en contra de mi representada, el Proyecto 'Bahía Panguipulli' no contempla la construcción de obras de edificación destinadas a equipamiento, en ninguna de sus clases.

b. Funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente – La administración del SEIA y la facultad de uniformar criterios de carácter ambiental corresponde privativamente al SEA

- 16. Como obviamente sabrá, esta Superintendencia del Medio Ambiente constituye un servicio público funcionalmente descentralizado, cuyo objeto, de conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la SMA, contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417 (en adelante, la 'LOSMA'), es el ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

- 17. En consonancia con lo anterior, el artículo 3° de la LOSMA establece que esta SMA tendrá las funciones y atribuciones que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- a. Fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante, 'RCA').
- b. Velar por el cumplimiento de las medidas e instrumentos establecidos en los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental (en adelante, 'PPDA').
- c. Contratar las labores de inspección, verificación, mediciones y análisis del cumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las RCA's, PPDA, de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, cuando correspondan, y de los Planes de Manejo, cuando procedan, a terceros idóneos debidamente certificados.

- d. Exigir, examinar y procesar los datos, muestreos, mediciones y análisis que los sujetos fiscalizados deban proporcionar, de conformidad con las respectivas RCA's y PPDA.
- e. Requerir de los sujetos sometidos a su fiscalización y de los organismos sectoriales que cumplan las labores de fiscalización ambiental, las informaciones y datos que sean necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.
- f. Establecer normas de carácter general sobre la forma y modo de presentación de los antecedentes referidos en los numerales precedentes.
- g. Suspender transitoriamente autorizaciones de funcionamiento contenidas en RCA's, o adoptar otras medidas urgentes y transitorias, cuando la ejecución de un proyecto o actividad genere un grave e inminente daño a consecuencia de incumplimiento grave de dichas RCA's.
- h. Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en RCA, o adoptar otras medidas urgentes y graves, cuando la ejecución de proyectos o actividades generen efectos no previstos en la evaluación, pudiendo generar un daño inminente y grave para el medio ambiente.
- i. Requerir, previo informe del SEA, a titulares de proyectos que debieron someterse al SEIA y no cuenten con una RCA, para que sometan el respectivo proyecto a la evaluación correspondiente.
- j. Requerir, previo informe del SEA, a los titulares de RCA's, que sometan al SEIA las modificaciones de sus proyectos o actividades que requieran de una nueva RCA.
- k. Obligar a los proponentes, previo informe del SEA, a ingresar adecuadamente al SEIA cuando éstos hubiesen fraccionado sus proyectos o actividades con el propósito de eludir o variar a sabiendas el ingreso del mismo.
- l. Requerir al SEA la caducidad de una RCA, cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizado por aquella.
- m. Requerir a los titulares de fuentes sujetas a un Plan de Manejo, PPDA, así como normas de Emisión, la información necesaria para acreditar el cumplimiento de las medidas de los respectivos planes y las obligaciones contenidas en las respectivas normas.
- n. Fiscalizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales.
- o. Impartir directrices técnicas de carácter general y obligatorio, definiendo los protocolos, procedimientos y métodos de análisis que los organismos fiscalizadores, las entidades acreditadas conforme a esta ley y, en su caso, los

- sujetos de fiscalización, deberán aplicar para el examen, control y medición del cumplimiento de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.
- p. Imponer sanciones de conformidad con lo señalado en la LOSMA.
 - q. Administrar un mecanismo de evaluación y certificación de conformidad, respecto de la normativa ambiental aplicable y del cumplimiento de las condiciones de una autorización de funcionamiento ambiental.
 - r. Proporcionar información y absolver las consultas del ministerio del Medio Ambiente y de los organismos con competencia en fiscalización ambiental, para la elaboración de las normas técnicas que correspondan.
 - s. Aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental, de conformidad con el artículo 42 de la LOSMA.
 - t. Dictar normas e instrucciones de carácter general en el ejercicio de las funciones y facultades que le confiere la LOSMA.
 - u. Fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado.
 - v. Proporcionar asistencia a sus regulados para la presentación de planes de cumplimiento o de reparación, así como para orientarlos en la comprensión de obligaciones que emanan de los instrumentos referidos en el numerando antecedente.
 - w. Las demás funciones y atribuciones que le asigne la ley.
18. Visto lo anterior, resulta manifiesto que no se encuentra dentro de las facultades de la SMA el fijar criterios de carácter ambiental que deban ser utilizados perentoriamente en la evaluación de proyectos o actividades dentro del SEIA.
19. Por lo demás, el artículo 81 de la Ley N° 19.300, establece que corresponderá al Servicio de Evaluación Ambiental, entre otros, la administración del SEIA; el uniformar criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes (tal como el mismo SEIA); y, la interpretación administrativa de las Resoluciones de Calificación Ambiental, en los siguientes términos

“Artículo 81.- Corresponderá al Servicio:

- a) La administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.*
- d) Uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que*

establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite.

g) Interpretar administrativamente las Resoluciones de Calificación Ambiental, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica que participaron de la evaluación, del Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente, según corresponda. [...]” [énfasis agregado].

20. Pues bien, a partir de lo reseñado en los párrafos precedentes, resulta claro que no resultaría lícito que esta SMA interpretase la normativa ambiental fijada por los Ministerios y demás organismos del Estado competentes (tales como aquella contenida en el Reglamento del SEIA), recayendo dicha facultad, por expresa disposición de la ley, en el Servicio de Evaluación Ambiental, el cual, de conformidad con el artículo 82 de la Ley N° 19.300, es administrado y dirigido por un Director Ejecutivo, en calidad de Jefe Superior del Servicio.

c. Criterio planteado por esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio y discordancia con el criterio fijado por el SEA y la normativa vigente

i. Criterio sostenido por esta SMA en el procedimiento sancionatorio seguido en contra de Inversiones Panguipulli SpA por la ejecución del proyecto ‘Bahía Panguipulli’

21. Según consta en este procedimiento sancionatorio, mediante la R.E. N° 1, de fecha 27 noviembre de 2018, esta SMA formuló cargos a mi representada, Inversiones Panguipulli SpA, por la ejecución del descrito proyecto ‘Bahía Panguipulli’.
22. Para dicho efecto, la entidad de fiscalización señaló lo siguiente en la singularizada R.E. N° 1:

“19. Asimismo, el Proyecto Bahía Panguipulli posee “Normativa Interna” en que se establecen las exigencias asociadas a los futuros propietarios de las parcelas, los tamaños y requisitos que deben poseer las viviendas que se construyan, entre otros.

En dicho documento, se indica que las parcelas se entregarán urbanizadas, con agua luz, independiente para cada terreno, los cables serán soterrados y los caminos asfaltados. Dicha normativa también indica que cada lote deberá considerar su propia planta de tratamiento de aguas servidas. [...].

44. *Que, por otra parte, el proyecto presenta avances en obras de urbanización, 25.000 M2 de caminos asfaltados, según indicó el Sr. Vásquez, administrador de la obra, la instalación de soleras, bases, rotondas. Respecto del suministro eléctrico, se verifica implementación de obras subterráneas, actualmente con 94 lotes, con factibilidad para empalmarse, se constataron cajas de conexión de color verde, además de componentes asociados a la red de media tensión, administrada por la empresa SAESA. Finalmente, el acceso principal se encuentra habilitado con sala de ventas en funcionamiento. Se tomaron registros fotográficos y puntos geográficos en el track de recorrido. [...].*

g) Conclusiones

50. *Que, el proyecto se desarrolla sobre un predio de 141 hectáreas. Conforme se observa de los antecedentes incorporados hasta la fecha a este expediente, cabe concluir que el proyecto tiene, por un lado, un claro destino habitacional, en cuanto los 228 lotes de la subdivisión, tienen como destino exclusivo la vivienda, existiendo actualmente 6 a 13 viviendas con permiso de edificación en etapa de construcción y contemplándose un número aproximado de 228 viviendas (considerando una vivienda por lote). Asimismo, consta de la inspección ambiental, que existe un muelle, y un sistema de abastecimiento de agua potable. La empresa ha publicitado en medios de comunicación el proyecto, indicando que se contemplarán obras de equipamiento entre las que contarán con espacios como una marina con senderos iluminados, restaurant e incluso u helipuerto, existiendo por tanto fundadas presunciones de que contará con una superficie construida igual o mayor a cinco mil metros cuadrados, y una superficie predial igual o mayor a veinte mil metros cuadrados. Adicionalmente, existe un reglamento de normativa interna, en que se regula el estándar mínimo con que deberán contar las viviendas. [...]"*
[subrayado existente y énfasis agregado].

23. Como se puede observar, para efectos de determinar que respecto del proyecto ‘Bahía Panguipulli’ se encuentra en situación de infracción por no haberse ingresado al SEIA bajo la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’, esta SMA, por un lado, concluye sin mayor sustento, y contradiciendo los precedentes existentes hasta ahora, que, por el simple hecho de que el acondicionamiento de parcelaciones rurales se esté efectuando respecto de 228 predios o parcelas provenientes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516, se presume que tendrá un claro destino habitacional, afirmando en consecuencia, que el proyecto contemplaría un número aproximado de 228 viviendas, asumiendo, además, que el proyecto contempla obras de urbanización; y por otro, que, dado los avisos publicitarios pretéritos que tuvo a la

vista, existían *fundadas presunciones* que el proyecto de equipamiento contemplado en el proyecto ‘Bahía Panguipulli’, contaría con una superficie construida igual o superior a cinco mil metros cuadrados, y una superficie predial igual o mayor a veinte mil metros cuadrados.

24. A partir de lo anterior, la SMA resolvió formular cargos en contra de mi representada, por los siguientes hechos supuestamente constitutivos de infracción:

(a) La ejecución, sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental, de un proyecto:

- i. De desarrollo urbano, que contempla obras de edificación con destino habitacional, con una cantidad superior a 80 viviendas.
- ii. De desarrollo urbano, que contempla obras de urbanización con destino permanente de esparcimiento, deporte, comercio y servicios.
- iii. En un área colocada bajo protección oficial, correspondiente a la Zona de Interés Turístico Panguipulli.

ii. Criterio sostenido por el Servicio de Evaluación Ambiental, respecto del caso del proyecto ‘Bahía Panguipulli’

25. Tal como lo dispone el artículo 3º, letra i) de la LOSMA, para que esta Superintendencia del Medio Ambiente pueda ejercer su atribución de requerir a los titulares proyectos que, conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que efectúen el ingreso correspondiente, es necesario que previamente sea solicitado informe al Servicio de Evaluación Ambiental.

26. Como consta en los considerandos 32 y 33 de la R.E. N° 1, esta SMA solicitó al SEA su pronunciamiento, el cual fue respondido con fecha 14 de septiembre de 2018, mediante el Of. Ord. D.E. N° 181.336, de la Dirección Ejecutiva del SEA, estimando que el proyecto no se encuentra sujeto a la obligación de ingresar al SEIA.

27. Al respecto, como reseña la propia R.E. N° 1, las principales conclusiones de la Dirección Ejecutiva del SEA, en lo pertinente, fueron las siguientes:

*“Si bien el proyecto contempla obras de edificación y/o urbanización cuyo destino es habitacional y de equipamiento en una zona no regulada por un instrumento de planificación territorial –es decir, se encontraría inicialmente en el supuesto del encabezado del literal g.1) del artículo 3º del SEIA– **no se***

verifican las especificaciones de conjuntos habitacionales ni de equipamientos que describen los subliterales g.1.1) y g.1.2), puesto que i) actualmente sólo existe constancia de la ejecución de 13 viviendas (las que se encuentran con permiso de edificación de la Dirección de Obras Municipales), esto es, en un número muy inferior a 80 según lo exigido por el subliteral g.1.1), y ii) en cuanto al equipamiento, se desconocen las características específicas de las instalaciones, no pudiendo determinarse si alcanzan las superficies y capacidad indicadas en las letras a), b), c) y/o d) del subliteral g1.2)” [énfasis agregado].

28. De conformidad con lo recién transcrito, el SEA descarta que respecto del Proyecto ‘Bahía Panguipulli’ se configuren las especificaciones descritas en los sub literales g.1.1 y g.1.2 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, por cuanto sólo existe constancia de la ejecución de 13 viviendas (que son las únicas que comprende el Proyecto) y, porque se desconocerían las dimensiones de las obras de equipamiento, no pudiendo determinarse si se verifican las características listadas en los subliterales del literal g.1.2) mencionado (reiterando en este punto que el Proyecto no contempla la ejecución de ninguna edificación destinada a equipamiento, en cualquiera de sus clases).
29. Pues bien, aun en contra del categórico pronunciamiento de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental –el cual se condice con el análisis efectuado en esta presentación, haciendo presente que el Proyecto no contempla obras destinadas a equipamiento–, esta SMA optó por una interpretación que implica sin lugar a dudas el cambio de un criterio que ya se encontraba asentado en el funcionamiento de la administración pública, y que, por lo demás, fue ratificado recientemente por la aludida Dirección Ejecutiva. A partir de ello, en los siguientes apartados se pasarán a entregar argumentos que permiten demostrar la improcedencia de considerar que se reúnen los requisitos para que el Proyecto ‘Bahía Panguipulli’ pueda ser constituir un ‘proyecto de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA, y las consecuencias que tendría un cambio de criterio como el propuesto por esta SMA, a un nivel general.

d. Efectos de la confirmación del criterio adoptado por esta SMA tanto respecto de Inversiones Panguipulli SpA, como en la actividad regulada y en el ordenamiento jurídico, en general

i. Atribuirles a las obras interiores de infraestructura el carácter de urbanización, supondría infringir tanto la normativa urbanística como los criterios unificados y confirmados por el SEA

30. Las obras o acciones del Proyecto, excluyendo la construcción de las 13 viviendas referidas supra, consisten en: **i)** subdivisión –ya efectuada– de un predio en 228 predios rurales resultantes, al amparo del D.L. N° 3.516; y **ii)** obras de conectividad interior consistentes en trazados soterrados de electricidad, agua potable, desagües de aguas lluvia, una pirca y un embarcadero, y en la apertura y pavimentación de caminos interiores. Pues bien, dichas obras o acciones **no son obras de urbanización**, por lo que no se cumple con este requisito, siendo innecesario analizar los siguientes respecto de aquellas.
31. Según se desarrolló supra, para que determinadas obras sean consideradas como de ‘urbanización’, deben cumplirse dos requisitos copulativos según la normativa urbanística y criterios fijados por el SEA, a saber: **a)** debe tratarse de todas las obras descritas en el art. 134 de la LGUC (pavimento de calles, plantaciones y obras de ornato, instalaciones sanitarias y energéticas, desagües de aguas lluvias); y **b)** esas obras deben emplazarse en alguno de los lugares definidos en el art. 2.2.1 de la OGUC, esto es, en el espacio público existente, o en el interior de un predio en las vías de un proyecto de loteo, o en el área de un predio afecta a utilidad pública por un IPT.
32. Las obras del Proyecto Bahía Panguipulli no cumplen con ninguno de los requisitos previamente señalados. En efecto, en lo que se refiere al requisito listado en la letra a) del numerando antecedente, el Proyecto no contempla plantaciones ni obras de ornato, por lo que no se cumple el criterio establecido por el SEA en el Instructivo sobre aplicación de los literales a) y b) del artículo 3 del Reglamento del SEIA, en el cual se señala, según se transcribió supra, que se entenderá por ‘urbanización’ la ejecución de las obras indicadas en el artículo 134, debiendo dicha enumeración *“entenderse **copulativamente**, es decir, el proponente o titular contempla la realización de todas las obras”* ahí descritas.
33. Por su parte, respecto del requisito señalado en la letra b), relativo al emplazamiento de las obras, éste no se configura respecto del Proyecto –se emplaza en predios de

propiedad privada– por lo que no pueden ser consideradas obras de urbanización a la luz de la norma urbanística. El SEA, en diversos pronunciamientos, ha sostenido lo anterior, a saber:

- (a) En su ‘*Guía para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA*’, de publicación reciente (14 de marzo de 2019), uniformó los criterios mencionados anteriormente, desarrollando exactamente el mismo análisis, concluyendo que:

“existen obras de urbanización cuando se trate de alguna de las obras indicadas en el artículo 134 de la LGUC, y que, además, las obras se emplacen en alguno de los lugares o espacios señalados por la OGUC en su artículo 2.2.1 citados⁸” [énfasis agregado].

- (b) En las siguientes respuestas a consultas de pertinencias de ingreso al SEIA, de data reciente, y ya referidas en el capítulo ‘III.’ de este escrito:
- En el proyecto ‘*Altos del Trancura*’, que contempla 269 parcelas de agrado, sin considerar construcciones ni edificaciones de ningún tipo, el SEA declaró mediante la Res. Ex. N° 245, de 10 de junio de 2019, que éste no estaba obligado a ingresar al SEIA;
 - El SEA de la Región de Los Lagos, respondiendo al proyecto ‘*parcelación inmobiliaria en sector Las Tranqueras*’, el cual contempla 123 parcelas de agrado mediante subdivisión rural resolvió mediante la Res. Ex. N° 311, de 30 de julio de 2019, que “*el proyecto no reúne las características del literal g.1.1*” del art. 3 del RSEIA;
 - De la misma forma, en el proyecto ‘*Parcelación reserva Lawal*’, que contemplaba la subdivisión de un terreno en 87 parcelas de agrado, el SEA de la Región de Los Lagos se pronunció recientemente, indicando que éste no reunía las características para someterse obligatoriamente al SEIA, mediante Res Ex. N° 202099101207, de 15 de abril de 2020.

⁸ Guía SEA “*Para la descripción de proyectos inmobiliarios en el SEIA*” (2019), p.23

ii. Atribuirle la construcción de 80 o más viviendas al titular de un proyecto de subdivisión/parcelación atenta contra los pronunciamientos de la SMA y del SEA

34. De acuerdo a los antecedentes de la fiscalización y a lo informado por esta parte en los descargos presentados en este procedimiento sancionatorio, el Proyecto de mi representada sólo contempla la construcción de 13 casas, muy por debajo de las 80 edificaciones exigidas por el literal g.1.1) Reglamento del SEIA para el ingreso obligatorio bajo la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’.
35. No es dable que en los proyectos de subdivisión rural (de abundante existencia en nuestro país en zonas rurales, según ya se expuso en esta presentación) se presuma que las eventuales viviendas que en ellos se construirían serán ejecutadas todas por una sola persona (y, por tanto, de responsabilidad de ella).
36. Lo anterior se contrapone con la naturaleza no sólo de los proyectos de subdivisión rural, sino que también con la de los proyectos de loteo y/o urbanización que existen en áreas urbanas de nuestro país o regidas por otros instrumentos, en los cuales el proyecto o empresa del titular consiste solamente en la ejecución de obras de infraestructura y acondicionamiento de lotes para luego enajenarlos a terceros, quienes serán los que en definitiva construyan en ellos.
37. Así, en términos prácticos, de sostener este criterio: **(1)** una gran cantidad de proyectos de parcelación rural a nivel nacional se encontrarían en situación de elusión de ingreso al SEIA; y **(2)** más grave aún, incluso proyectos evaluados y con RCA favorable cuyo objetivo de evaluación y calificación solo fue urbanizar, acondicionar o dotar de infraestructura a lotes enajenables para que sus futuros propietarios los construyeran, se encontrarían erróneamente evaluados, al no haber considerado las futuras (e inciertas en términos de dimensiones y características) construcciones en el interior de cada lote.
38. En este punto, menester es reiterar lo señalado supra, en cuanto a que los proyectos de ‘loteo’ o ‘urbanizaciones’ ingresados al SEIA fueron aceptados por el Servicio de Evaluación Ambiental, y por las autoridades sectoriales, sin que a ninguno de ellos se les exigiera:
 - a. Que se evaluaran los impactos de futuras construcciones que terceros ejecutarían en las unidades resultantes; ni tampoco que,

- b. Reingresarán al Sistema por encontrarse sobre los umbrales de construcción o edificación de viviendas (literales g.1.1 o h.1.3 del artículo 3 del Reglamento del SEIA), sino que fueron evaluados de acuerdo a literales diferentes.
39. Es así como sostener que lo planteado por esta SMA para el caso del procedimiento sancionatorio seguido en contra de mi representada debiera ser el criterio general aplicable, se llevaría la contra a estos proyectos ya evaluados, afectando el funcionamiento del SEIA, por cuanto:
- a. Una gran cantidad de proyectos de subdivisiones rurales a nivel nacional, como ya ha sido expuesto, tendría que someterse a evaluación ambiental a causa de que los parceladores serían responsables de lo que en cada unidad resultante se construya a futuro; y
 - b. Los proyectos ya evaluados y por evaluarse en el SEIA, deberán evaluar los impactos de obras de edificación que sus titulares no ejecutarán ni construirán y cuyas características, dimensiones, cronograma de construcción y costos desconocen absolutamente, puesto que no es su voluntad su realización.

iii. Jurídicamente, atribuirle la construcción de las futuras casas a Inversiones Panguipulli SpA atentará contra el principio de responsabilidad personal del Derecho Administrativo Sancionador

40. Por más que pudiera presumirse que en los predios resultantes se construirán casas, no es atribuible dicha construcción, ni la responsabilidad normativa por dicho hecho, a Inversiones Panguipulli SpA, quien es responsable, en tanto titular de las obras, únicamente de las 13 viviendas identificadas supra.

Por lo demás, en términos generales, tampoco sería imputable la responsabilidad por la construcción de lo que después vaya a ejecutarse en los predios resultantes, **al sujeto cuya voluntad solamente es ejecutar la subdivisión de los predios** ya que se trata de acciones diversas. En términos simples, **la responsabilidad por la construcción de viviendas es de aquella o aquellas personas que efectivamente las ejecutarán para sí**, mientras que la responsabilidad por la subdivisión y obras interiores es (sólo por dicha acción) de cargo del respectivo titular que las ejecuta.

41. Lo anterior está ligado con el principio de la responsabilidad personal del Derecho Administrativo Sancionador, de origen constitucional (art. 19 N° 3 inc.7° de la CPR), en virtud del cual la **responsabilidad infraccional derivada de un hecho**

determinado sólo se puede predicar y atribuir al autor de dicho acto⁹, no siendo admisible que el ordenamiento (o un órgano sancionador), pueda establecer supuestos de responsabilidad por el hecho de terceros aún más si éstos son hechos futuros. En otras palabras, **es imposible disociar autoría con responsabilidad**, ya que sólo el autor de un acto infracción podrá ser responsable por el mismo y no quienes no lo hayan ejecutado¹⁰.

45. En efecto, en el derecho de sanciones administrativas, la culpa infraccional que se persigue por el órgano exige que **la infracción nazca de una conducta reprochable atribuible a su autor, y no a otra persona**. Por ello es que en doctrina se dice que **la responsabilidad en Derecho Administrativo es personal, resultando contrario que se establezcan formas o conductas de la Autoridad que busquen la responsabilidad por el hecho ajeno** o formas de imputación respecto de la conducta de terceros¹¹.
46. Incluso, nuestro Tribunal Constitucional ha secundado lo anterior, fallando que “[...] **los sujetos pasivos de (las sanciones administrativas) sólo suelen serlo -por regla general- quienes aparezcan como directa y personalmente infractores**¹²” [énfasis agregado].
47. Todavía más, esta SMA en ciertos casos de proyectos inmobiliarios se ha esmerado, al momento de configurar infracciones, en determinar e investigar quién es precisamente el autor de ciertas conductas en casos de elusión, llegando a realizar complejos razonamientos para determinar al titular –y, por consiguiente, infractor– de un Proyecto, centrándose siempre en la circunstancia de que éste sujeto es o será “*quien ejecute o haya ejecutado las obras*”.
48. Así ocurrió, por ejemplo, en el sancionatorio **D-066-2016 del proyecto ‘Fundo La Florida’**, que contemplaba el loteo más la construcción de viviendas, la SMA unificó en un solo proyecto a distintos titulares, identificando claramente al autor de los hechos y a los infractores, imputándoles a cada uno de ellos los hechos cometidos, cuestión que no ocurre en el presente caso en que se imputa a Inversiones Panguipulli SpA la ejecución de edificaciones de viviendas que ella no tiene voluntad de

⁹ CORDERO, Eduardo (2014): Derecho Administrativo Sancionador (Thomson Reuters, Santiago), p.260.

¹⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles (2010): Diccionario de Sanciones Administrativas (Iustel, Madrid), p.711.

¹¹ CORDERO, Eduardo (2014): Derecho Administrativo Sancionador (Thomson Reuters, Santiago), p.254.

¹² STC Rol N° 1518-2009.

construir, respecto de las cuales ni siquiera tiene certeza de que se construirán efectivamente.

49. En sentido similar, en el sancionatorio **D-23-2015 del proyecto ‘Hacienda Batuco’**, en el cual, ante una multiplicidad de sujetos que cometieron hechos distintos, la SMA realiza un análisis para determinar que todos ellos obraron bajo una sincronía y coordinación, identificando nuevamente de forma clara y precisa al infractor de la normativa de acuerdo a los actos y hechos cometidos por ellos y no por terceros.
50. A su turno, no es menos relevante resaltar en este punto que nuestra jurisprudencia judicial ha fallado que la presunción de inocencia conlleva un verdadero deber y obligación para los órganos sancionadores de acreditar fehacientemente la ocurrencia de los hechos que motivan la infracción, ocurrencia que, en el caso de mi representada esta SMA no ha acreditado, sino que simplemente “*presume fundadamente*”. En efecto, la Excma. Corte Suprema ha dictaminado que:

*“[...] atendida la naturaleza, características y fines propios del Derecho Administrativo Sancionador, **recae sobre la autoridad que investiga y acusa, esto es, sobre el órgano fiscalizador, el peso de demostrar la ocurrencia de los hechos que configuran la infracción respectiva.***

En efecto, entre los principios que rigen la potestad sancionatoria de la Administración en nuestro derecho es preciso subrayar aquel, de origen constitucional, en cuya virtud el procedimiento de esta clase debe ser racional y justo, al tenor de lo establecido en el inciso 6° del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental.

*Dicho principio importa una serie de garantías, entre las que se incluye **la presunción de inocencia**, que implica, a su vez, que el imputado debe ser tratado como inocente mientras una decisión ejecutoriada no establezca lo contrario. Semejante afirmación exige, en consecuencia, que **“sea la Administración quien rinda prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia y con ello poder castigar [...] ‘pues la carga de la prueba corresponde a la Administración Pública que acusa’, la que deberá versar sobre el hecho constitutivo de infracción administrativa, el resultado que haya ocasionado, la causalidad existente entre ambos y la participación del acusado¹³”** [énfasis agregado].*

¹³ Chilectra con SEC (2017): Corte Suprema, 23 de agosto de 2017, rol N°19058-2017; mismo criterio en causa Suárez con SEC (2018): Corte Suprema, 8 de enero de 2018, rol N°38817-2017.

51. En un pronunciamiento similar, se complementó dicho criterio, dándole el nombre de la jurisprudencia a dicho deber de los órganos fiscalizadores y sancionadores de **‘principio de exhaustividad’** señalándose que:

*“A lo dicho se debe añadir, además, que **la actividad del órgano reclamado se encuentra sometida al principio de exhaustividad**, como surge de lo estatuido en el inciso final del artículo 3 de (...) la Ley N°18.575 [...]*

*De dicha disposición se desprende que los órganos de dicha Administración se hallan regidos por un conjunto de principios que los obligan, en el desempeño de sus labores, **a obrar entre otras exigencias con la mayor responsabilidad, eficiencia, probidad y transparencia, de manera que su actividad no puede entenderse caracterizada por un cariz de pasividad o de indiferencia (...), de lo que se sigue como es natural, que si reprocha a un particular la comisión de una determinada infracción deberá agotar los medios disponibles para verificar si dicha trasgresión fue, efectivamente, cometida, de qué modo ocurrió y quién es el responsable de su realización**¹⁴” [énfasis agregado].*

52. Nos encontramos, entonces, en un caso inusual, en que esta SMA procedería a imputarle a una empresa responsabilidad por hechos no cometidos por ella y que no cometerá, ya que las edificaciones que se dice serán hechas por ella, serán ejecutadas por terceros y, por consiguiente, no forman parte de su Proyecto.

53. En fin, sancionar a Inversiones Panguipulli SpA –y, en término generales, al titular cuyo proyecto solamente consiste en obras de acondicionamiento interno y que no contempla la edificación de viviendas ni de construcción alguna en las unidades resultantes de una subdivisión o, incluso, resultantes de una urbanización o un loteo– implica hacerla responsable por obras que no ejecutará, que no forman parte de su Proyecto; en fin, **presumiendo su responsabilidad por actos que no cometió ni cometerá personalmente, situación expresamente proscrita por nuestro ordenamiento.**

e. **Materias relevantes sobre la posibilidad de un cambio de criterio con efectos generales**

54. Habiendo demostrado las circunstancias y efectos que conllevaría –no sólo para Inversiones Panguipulli SpA, sino que para un sinnúmero de titulares de proyectos en ejecución– un cambio de criterio en caso que prosperara el procedimiento

¹⁴ Suárez con SEC (2018): Corte Suprema, 8 de enero de 2018, rol N°38817-2017.

sancionatorio incoado en contra de mi representada, y se decidiera imponer un sanción a aquella por supuesta infracción de la normativa ambiental por encontrarse ejecutando un presunto ‘proyecto de desarrollo urbano’ sin someterlo previamente al SEIA, a continuación, y a modo de cierre del presente escrito, se hará una recapitulación del efecto expansivo que el cambio de criterio podría conllevar; efecto que, inherentemente, variará dependiendo de si se establece o no la irretroactividad de dicho cambio. Finalmente, se desarrollarán una serie de consideraciones sobre la irretroactividad que debería conllevar un cambio de criterio en caso que, contrario a la normativa actualmente vigente, se determine que los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales constituyen un ‘proyecto de desarrollo urbano’ para los efectos del SEIA, por lo que no sería dable la imposición de algún tipo de sanción a mi representada.

i. Efecto expansivo del cambio de criterio, función del SEIA y eficacia en el actuar de la Administración del Estado

55. Sobre el primer punto previamente enunciado, es pertinente reiterar que, de aplicar el criterio argüido por esta SMA en la R.E. N° 1, en términos generales, implicaría afirmar que:
- (a) Una gran cantidad de proyectos de parcelación rural a nivel nacional se encontraría situación de elusión de ingreso al SEIA; y,
 - (b) Proyectos evaluados, y con RCA favorable, cuyo objeto de evaluación y calificación sólo fue urbanizar, acondicionar o dotar de infraestructura a lotes enajenables para que sus futuros propietarios los construyeran, se encontrarían erróneamente evaluados, al no haber considerados las futuras –e inciertas, en términos de uso, dimensiones y características– construcciones en el interior de cada lote.
56. Según se desprende de lo latamente expuesto en el presente escrito, el criterio propuesto por esta SMA constituiría un cambio en la interpretación de la normativa ambiental y sectorial urbanística, lo que traería innegables consecuencias, no sólo en el patrimonio de mi representada, sino que para el funcionamiento propio del SEIA.
57. En efecto, si se trata de un proyecto que fue evaluado ambientalmente dentro del SEIA bajo la figura de ‘loteo’ o ‘urbanización’, en cuya evaluación se descartó que las obras que los futuros adquirentes ejecuten en los respectivos lotes o predios resultantes formen parte del respectivo proyecto, el cambio de criterio significaría que

todas las resoluciones de calificación ambiental así otorgadas serían susceptibles de ser revocadas por no ajustarse a la normativa vigente por un cambio del criterio de interpretación sobreviniente.

58. Asimismo, en caso de que se trate de proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, y para el evento de que se hubiera presentado una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA, la aplicación del criterio propuesto por la SMA significaría que todas las resoluciones del SEA que decretaron el no ingreso obligatorio de dichos proyectos al SEIA carecerían de todo valor, estando aquellos desarrolladores que hubieren comenzado la ejecución de sus respectivos proyectos en una situación de infracción, por ejecutar un proyecto que requeriría de evaluación ambiental previa sin contar con una resolución de calificación ambiental favorable; este último aspecto se reitera al considerar el caso de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, cuya ejecución hubiese comenzado sin haber sido sometidos a una consulta de pertinencia, bajo la convicción que, ante los antecedentes existentes, no era necesario ingresarlos al SEIA de forma previa a su ejecución.
59. De esta manera, dada la gran cantidad de subdivisiones rurales efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516 –más de 73.200 entre el 2010 y febrero de 2018–, y que en muchas de ellas se proyectan o se están ejecutando proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales, es dable presumir que una consecuencia necesaria del cambio de criterio con efectos generales será una inevitable sobrecarga en el funcionamiento del SEIA, dado el volumen de nuevos ingresos que obligatoriamente debería tramitar. Lo anterior se ve agravado considerando el gran número de ingresos de proyectos al SEIA entre los meses de marzo y mayo del año 2020 (195), en comparación con los ingresos efectuados en el mismo periodo en los años 2018 (81) y 2019 (73)¹⁵.
60. Por su parte, a conclusión similar se puede arribar respecto del ejercicio de las facultades de fiscalización de que está revestida esta SMA, puesto que, cambiando el criterio, es presumible que muchos proyectos actualmente en ejecución se encuentren en *situación de infracción*, por lo cual se verá aún más ralentizado el funcionamiento de la institucionalidad desde la perspectiva fiscalizadora.

¹⁵ Noticia: ‘Advierten saturación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y posible evaluación incorrecta de proyectos’, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2020/06/17/advierten-saturacion-del-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-y-posible-evaluacion-incorrec-ta-de-proyectos/>; visitada el 25 de junio de 2020.

61. En suma, el cambio de criterio traería consecuencias de consideración no sólo en los derechos de mi representada, sino que, de forma aún más trascendente, en el funcionamiento de la institucionalidad ambiental en general; principalmente, desde una perspectiva de evaluación y fiscalización, por lo que no resulta menor la decisión que en definitiva se adopte sobre cuál será el criterio que regirá el funcionamiento del SEIA, y desde cuando regirá, en caso de que se opte por implementar con efectos generales el criterio planteado por esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio.

ii. Irretroactividad del cambio de criterio – existencia de precedentes y situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza legítima en los actos de la administración

62. A este respecto, es menester comenzar haciendo hincapié en que la aplicación general de un criterio como el propuesto por esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio, conllevaría una afectación de proporciones innegables en el funcionamiento mismo del SEIA y en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras por parte de la SMA.

63. A partir de lo anterior, resulta imperativo, por una razón de certeza jurídica, que en caso que, contraviniendo la normativa sectorial y los criterios establecidos hasta la fecha sobre la materia –confirmados por el SEA aun con posterioridad al inicio del presente procedimiento sancionatorio–, se llegase a fijar como de general aplicación el criterio propuesto por esta SMA, debiese determinarse expresamente que dicho cambio no se aplicará de forma retroactiva, dada la repercusiones que una aplicación contraria podría tener en situaciones jurídicas consolidadas al amparo de derechos adquiridos de buena fe, fundados en la confianza legítima depositada en la Administración del Estado, respecto de los desarrolladores de proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales que se encuentren ejecutando sus respectivos proyectos de la forma expuesta en este escrito, o bien, hayan ingresado las respectivas consultas de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, estando éstas pendientes de resolución.

64. En consecuencia, dicha irretroactividad implica necesariamente la imposibilidad de imponer una sanción a mi representada, porque en dicho caso se estaría igualmente transgrediendo situaciones jurídicas consolidadas que han surgido de un actuar de mi representada, el cual descansaba en la confianza legítima que el actuar pretérito de la Administración, tanto de esta SMA como del SEA, había generado en ella.

65. Como consta en este expediente, durante el proceso de fiscalización esta SMA consultó al SEA sobre la pertinencia de ingreso al SEIA del proyecto ‘Bahía Panguipulli’ (con las características que esta entidad de fiscalización erróneamente le atribuyó), cuestión que fue respondida por el órgano evaluador a través del Ord N° 181336/2018 en que se concluye que el proyecto no se encuentra sujeto a la obligación de ingresar al SEIA.
66. Pese a ello, esta SMA decidió de todas maneras formularle cargos a mi representada, obviando y pasando por alto los argumentos dados por el SEA para determinar el no ingreso obligatorio del Proyecto.
67. Es imperioso hacer presente que, de acuerdo al conocimiento de esta parte, es primera vez que esta circunstancia ocurre desde la existencia de la SMA, esto es, que ante un pronunciamiento de pertinencia del SEA, esta SMA decida pasar sobre el mismo y mantener una actitud incoherente con la respuesta dada por el órgano evaluador.
68. En efecto, ha sido la tónica desde la vigencia de la Ley N° 20.417 que frente a pronunciamientos del SEA, a petición de la SMA, a efectos de determinar la obligatoriedad de determinada actividad a ser sometida al SEIA, el órgano fiscalizador siempre ha mantenido una actitud coherente que ha ido siempre en la línea con las respuestas dadas por el SEA al respecto. Así, por ejemplo, en los casos en que el SEA determinaba que un proyecto debía someterse obligatoriamente al SEIA, esta SMA formuló cargos o procedió a sancionar al infractor, mientras que en los casos contrarios, esta SMA procedía a absolver, a no iniciar un sancionatorio, o bien, a iniciarlo, pero sin formular cargos por elusión.
69. Lo expuesto en este caso reviste de la mayor gravedad por cuanto:
 - a. Pese a no ser vinculantes, los pronunciamientos del SEA en cuanto órgano administrador del SEIA siempre habían sido considerados por esta SMA e influido en sus decisiones, lo que creó en los particulares la legítima expectativa y confianza de una conducta que se mantendría en el futuro, en orden a que los administrados nos encontrábamos ante órganos que actuaban coordinadamente en razón de sus competencias (evaluadora y sancionadora, respectivamente); y
 - b. Que la contravención a una determinada forma de actuar que se desarrolló permanentemente, y de manera uniforme, obliga a esta entidad de fiscalización a fundamentar pormenorizadamente el cambio de criterio, cuestión que, de ningún modo, ocurre en la formulación de cargos de este expediente.

70. Es igualmente del caso reiterar en este punto que, frente a la consulta de obligatoriedad de ingreso al SEIA efectuada por la SMA al SEA, con fecha 31 de mayo de 2018 (de manera posterior a que se hubiere entregado la verdadera descripción del proyecto ‘Bahía Panguipulli’), este último órgano respondió que **el Proyecto no estaba obligado a ingresar al SEIA**, en suma, y en lo pertinente, por las siguientes razones:

- a. *“En cuanto al **sub literal g.1.1**, la etapa del Proyecto que se está ejecutando en la actualidad, corresponde a la venta de 280 lotes de 5.000 m², que ofrece la construcción de tres modelos de casas, como también la venta de parcelas, por lo tanto, **no se está en evidencia que corresponde a un proyecto inmobiliario** propiamente tal, conforme a las especificaciones del RSEIA, ya que **éste no iguala o supera las 80 viviendas**.”*, mientras que en alusión a supuestas 80 viviendas, indica que sólo le constan los 13 permisos de edificación ya expuestos por lo que *“**no se cuenta con la evidencia suficiente para constatar una construcción mayor a las 13 solicitudes**.”* [énfasis agregado]; y,
- b. *“En cuanto a lo citado en el **sub literal g.1.2**, referido al uso de equipamiento, posible señalar **conforme a la evidencia formal**, que el Proyecto se emplazaría en una superficie de 140 hectáreas, que cuenta con espacios comunes (playa con acceso privado, marina con muelles, canchas deportivas (...), todos los cuales corresponden usos de equipamiento con destino de esparcimiento y deporte. Sin embargo, a la fecha **se desconoce la superficie total que destinará el proyecto para dichos usos, la configuración de la aplicabilidad de éste literal se configuraría una vez que el titular desarrolle las obras, la mera intención o ilusión de la propuesta de venta no constituye en sí misma una elusión** para efectos del SEIA”* [énfasis agregado].

71. Pese a la clara respuesta del SEA, la SMA, según se expuso supra, en su formulación de cargos resolvió en contraposición a aquella, declarando que:

- a. *“En cuanto a la opinión de la Dirección Ejecutiva del SEA, en lo concerniente [...] **literal g.1.1**, esta Superintendencia estima que **a la luz de los principios preventivo y precautorio** [...], **corresponde analizar la eventual elusión al SEIA, en función del número de casas proyectadas por el proyecto Bahía Panguipulli, en lugar del número de casas actualmente***

construidas. [...], si bien en la actualidad existe constancia de un total de 13 casas con permiso de edificación, 6 de ellas en etapa de construcción, los antecedentes [...], dan cuenta que el proyecto contempla un número aproximado de 228 viviendas... ” [énfasis agregado]; y,

- b. *“[...] en lo concerniente al [...] **literal g.1.2**, esta Superintendencia estima que, en cuanto al literal a) de dicho artículo, si bien es efectivo que se desconoce la superficie exacta del equipamiento a construir, existen fundadas presunciones de que al menos, dicha superficie será igual o mayor a cinco mil metros cuadrados, dado los múltiples edificios de equipamiento que el proyecto contempla construir [...]. Mismo argumento aplica para lo dispuesto en la letra b) de dicho artículo” énfasis agregado;*

Insiste a este respecto y, a pesar que se le había entregado la configuración definitiva del Proyecto ‘Bahía Panguipulli’, habiéndosele demostrado que el mismo no contemplaría equipamiento, **presume** no sólo la existencia o proyección del mismo, sino que también que éste superaría los 5.000 m².

72. En base a dicha persistencia en sus argumentos, según se ha explicado, esta SMA decide finalmente formularle cargos a mi representada, por, supuestamente encontrarse ejecutando un proyecto al margen del SEIA constituyendo una infracción a las tipologías de los literales g.1.1; g.1.2 y p) del RSEIA.

- ***Historial de consultas de pertinencias practicadas por la SMA al SEA; deferencia, coherencia y coordinación entre ambos órganos.***

73. Como se adelantó precedentemente, consta de los antecedentes públicos que se encuentran en el sitio electrónico del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, que desde la creación y entrada en ejercicio de esta SMA, a la luz de la Ley N° 20.417, cada vez que ante un proceso de fiscalización o un sancionatorio ya iniciado por esta SMA en donde existían sospechas o imputaciones de elusión al SEIA, y el SEA le informaba al órgano fiscalizador que el proyecto consultado debía o no ser sometido obligatoriamente al SEIA, la SMA procedía inmediatamente:

- a. En caso de que el SEA informara la no obligatoriedad de ingreso: a poner fin a la fiscalización, decidiendo no iniciar un sancionatorio; o bien a absolver al imputado del cargo de elusión formulado; o bien,

- b. En los casos en que el SEA informaba la obligatoriedad de ingreso: a formular cargos por elusión, o bien, a sancionar en casos de procesos ya iniciados.
74. Ello da cuenta de una actuación conjunta y coordinada de ambos órganos, en razón de las competencias que el legislador previó para cada uno de ellos, la administración del SEIA e interpretación de los requisitos de ingreso por un lado (al SEA); y la fiscalización y sanción de infracciones a la normativa ambiental, por otro (a la SMA) que, en el presente expediente se ha quebrantado sin motivo plausible alguno.
75. De lo expuesto, y ante la actitud que esta SMA tuvo en el inicio del presente sancionatorio se aprecia claramente un ‘cambio de criterio’ en la actuación de este órgano, dejando atrás una actitud constante y uniforme tanto coherente como coordinada con el SEA, prescindiendo de las conclusiones de este último en cuanto administrador del SEIA.
- *Efectos del inesperado cambio de criterio de la SMA frente a una actitud constante y uniforme: quebranto de la legítima confianza y del deber de actuación coordinada:*
76. Luego, casi 8 años actuando de una forma continua y sin desviaciones, respetando las conclusiones del SEA y decidiendo mantener una postura coherente con las respuestas de este último, la actitud contraria manifestada por esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio supone una contravención a sus propios actos y, por consiguiente, a la legítima confianza que los mismos produjeron en los sujetos potencialmente fiscalizables de que dichos actos se mantendrían de manera uniforme, así como también al deber general de actuación coordinada, que están obligados a mantener los órganos administrativos, en especial, aquellos pertenecientes a nuestra institucionalidad ambiental.
77. Respecto a la confianza legítima, debe destacarse que las actuaciones de poderes públicos como los de esta SMA suscitan la confianza entre los destinatarios de sus decisiones, por lo que en dicho sentido *es razonable entender que las actuaciones precedentes de la Administración pueden **generar en los administrados la confianza de que se actuará de igual manera en situaciones semejantes***¹⁶.

¹⁶ DIEZ SASTRE, Silvia (2008): *El precedente administrativo, fundamento y eficacia vinculante* (Madrid, Marcial Pons), pp. 375 y 376 citada en BERMUDEZ, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General* (Santiago, Legal Publishing), p.110.

78. En efecto, esa confianza que se genera, y que se generó, en el caso de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales –de la misma forma que se generó en mi representada– con la constante actitud de esta SMA frente al SEA, merece protección de parte del ordenamiento jurídico puesto que una práctica administrativa continuada puede generar (y genera) la confianza en el ciudadano de que se le tratará del mismo modo que en los casos anteriores. Por ello, **no es justo que esta SMA como órgano de la Administración cambie su práctica de forma sorpresiva.**
79. Este principio de confianza legítima ha sido reconocido por nuestra Contraloría General al indicar que, la actuación reiterada y constante en un mismo sentido de un órgano de la Administración “*determinó, en definitiva, que las entidades involucradas incurrieran en una práctica administrativa que generó para los recurrentes una legítima expectativa que les indujo razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación*”¹⁷; así, el principio en comento se ve quebrantado cuando una **actuación de la Administración, aun siendo legal, es hasta tal punto desestabilizadora, que rompe los límites razonables en las relaciones entre la Administración y los administrados**¹⁸.
80. Ello produce que, si bien la SMA no se encuentra normativamente ligada a las actuaciones y pronunciamientos del SEA, la propia actuación uniforme y reiterada de este órgano fiscalizador de acatar lo dicho por el SEA ha generado verdaderos ‘*precedentes administrativos*’, que exigen que la actuación de éste sea coherente, manteniendo una actitud lógica y consecuente con sus propias posiciones anteriores¹⁹.
81. Pues bien, en el presente caso la actuación constante y uniforme de esta SMA de mantener cierta deferencia competencial y técnica frente al SEA en casos de consulta sobre elusión al SEIA generó, no sólo en Inversiones Panguipulli SpA, sino que en todos y cada uno de los particulares potencialmente fiscalizables que se encuentran ejecutando algún proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales, y que creen legítimamente que no están obligados a ingresar al SEIA, la convicción de que dicha forma de actuar se mantendría inalterada en el tiempo.
82. En razón con lo anterior, hasta el día de hoy, frente a procesos o investigaciones relacionadas con la elusión, la intervención del SEA en estos expedientes se veía por parte de los particulares, como un antecedente de juicio esencial y necesario para la

¹⁷ Dictámenes CGR N° 89.823 de 2016, criterio establecido en Dictamen N° 22.766 de 2016.

¹⁸ GARCÍA MACHO, Ricardo (1987): «Contenido y Límites del Principio de la Confianza Legítima: Estudio Sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 56, p.11.

¹⁹ BERMUDEZ, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General* (Santiago, Legal Publishing), p.114

sustanciación de estos procedimientos. En efecto, la misma SMA en estos expedientes siempre ha indicado, al momento de oficiar al SEA, que “*el pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental es necesario para la elaboración del dictamen referido del artículo 53 de la LOSMA...²⁰”*, por lo que el contenido de dichos pronunciamientos, si bien normativamente no obligaban a la SMA, tanto por ésta como por los particulares siempre fue estimado, y se estima al día de hoy, que es un antecedente decisorio esencial en estos expedientes, a tal punto que esta SMA mantuvo siempre una práctica continua e inalterada de mantener un criterio que fuera acorde con las conclusiones que en cada caso le plasmara el SEA, respecto a la pertinencia o no de ingreso.

83. La actuación de esta SMA en el presente procedimiento sancionatorio deja en entredicho la seguridad y la confianza que los particulares y potenciales unidades fiscalizables ya tenían depositada en la actuación de este órgano fiscalizador, ya que con sus actuaciones anteriores creó una verdadera apariencia jurídica y suscitó en ellos, en especial en mi representada, una confianza que no puede violar impunemente, vinculándose unilateralmente a su propia actuación reiterada y uniforme.
84. De esta forma, expuesto lo anterior, no cabe sino concluir que sólo sería concebible que un cambio de criterio como el de la especie no podría, bajo ningún respecto, aplicarse de forma retroactiva, porque de lo contrario se afectarían gravemente derechos que se han adquirido de buena fe, fundados en la legítima confianza depositada en el actuar de la Administración del Estado.

V. CONCLUSIONES

A partir de las consideraciones vertidas precedentemente en este escrito, es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. De conformidad con el D.L. N° 3.516, la división de un predio rústico consiste en el acto mediante el cual un propietario de este tipo de predios lo **subdivide libremente** en dos o más predios resultantes, cada uno de una **superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas**.

²⁰ Fundamentación de la SMA para solicitar informe del SEA en procedimientos de fiscalización y sanción y para suspenderlos mientras no se remita el mismo. Expedientes, entre otros: **F-057-2015**, mediante Res. Ex. N°5 (12.05.2016); **D-091-2017**, mediante Res. Ex. N°5 (31.01.2018); **D-039-2016**, mediante Res. Ex. N°8 (25.09.2017); **D-049-2015**, mediante Res. Ex. N°2 (03.02.2016); **D-027-2016**, mediante Res. Ex. N°20 (26.02.2018).

2. De conformidad con la normativa vigente, el órgano encargado de **certificar el cumplimiento** de la misma en subdivisiones de predios rústicos es el **Servicio Agrícola y Ganadero**.
3. Desde el año 2010 a febrero de 2018, el SAG ha certificado **73.261 subdivisiones prediales efectuadas al amparo del D.L. N° 3.516**.
4. En la actualidad, en los sectores rurales a lo largo de todo Chile, se encuentran **proyectados y en desarrollo de una gran cantidad de proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales en predios resultantes de una subdivisión efectuada al amparo del D.L. N° 3.516**; constituyendo un gran número de dichas subdivisiones.
5. Dicho acondicionamiento se efectúa con el objeto de que **después cada uno de los futuros adquirentes de los respectivos predios o parcelas resultantes puedan ejecutar o no las obras que les permite** excepcionalmente el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; obras que **no pueden entenderse formar parte del proyecto que impulse el desarrollador** de un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales.
6. Por su parte, de acuerdo con la definición de la tipología de ingreso al SEIA denominada ‘proyectos de desarrollo urbano’ deben **concurrir copulativamente una serie de requisitos** para que la misma se pueda configurar respecto de un proyecto o actividad en específico.
7. Al respecto, salvo particularidades que pueda tener cada proyecto en específico, es posible concluir que, **respecto de los proyectos de acondicionamiento de parcelaciones rurales** –en la forma definida en el presente escrito–, **no se configuran de antemano el segundo y tercer requisito**, de los tres requisitos que se desprenderían de la referida definición.
8. A mayor abundamiento, **las obras que componen el acondicionamiento de parcelaciones rurales no constituyen obras de urbanización**; por su parte, lo que cada futuro tercer adquirente vaya o no a ejecutar en su respectiva parcela no formará parte del proyecto que impulse el desarrollador del proyecto de acondicionamiento, no pudiendo, **bajo ningún respecto, presumirse que el número de predios resultantes de la subdivisión equivaldrá a viviendas proyectadas por el aludido desarrollador**.

9. El anterior ha sido el **criterio reiteradamente aplicado hasta la fecha de esta presentación**, según dan cuenta de ellos los precedentes citados en el capítulo ‘III.’ del presente escrito.
10. A su turno, el Proyecto ‘Bahía Panguipulli’ consiste en:
 - (a) La división o parcelación de un predio rústico de 144 hectáreas en 228 predios o parcelas resultantes, efectuada al amparo del D.L. N° 3516.
 - (b) La instalación de obras de infraestructura interna en los predios resultantes de la parcelación.
 - (c) La edificación de 13 viviendas, en 13 de los 228 predios o parcelas resultantes.
11. **La SMA erradamente ha sostenido**, por una parte, que el Proyecto **contempla la ejecución de *aproximadamente 228 viviendas***; y, por otra parte, a partir de antecedentes desactualizados, y a pesar de habersele hecho presente que el proyecto impulsado por Inversiones Panguipulli SpA tiene otra configuración actualmente, que el proyecto ‘Bahía Panguipulli’ **contemplaría una serie de edificaciones de equipamiento, respecto de las cuales presume fundadamente que superarán los umbrales contenidos en el subliteral g.1.2 del artículo 3° del Reglamento del SEIA.**
12. La SMA **no tiene facultades para uniformar criterios**, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas, y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado (tales como, el SEIA); **recayendo ésta y la facultad de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, exclusivamente en el Servicio de Evaluación Ambiental**, por expresa disposición de la ley.
13. A pesar de haberse clarificado la configuración del Proyecto ‘Bahía Panguipulli’, y manifestándose el **SEA en orden a descartar que hubiese existido a su respecto la obligación de someterlo previamente al SEIA**, por la tipología de ‘proyectos de desarrollo urbano’, **esta SMA de todas formas formula cargos** por, supuestamente, la ejecución de dicho tipo de proyectos sin contar con una resolución de calificación ambiental previa.
14. Atribuir a las obras interiores del Proyecto el carácter de ‘urbanización’, supondría **infringir tanto la normativa urbanística, como los criterios unificados y confirmados recientemente por el SEA.**

15. Jurídicamente, atribuir la construcción de futuras casas al desarrollador de un proyecto de acondicionamiento de parcelaciones rurales **atentaría contra el principio de responsabilidad personal y de exhaustividad del Derecho Administrativo Sancionador.**
16. Por su parte, **el cambio de criterio**, el cual no se ajustaría a la normativa vigente, **supondría un efecto expansivo que afectaría negativamente el funcionamiento del SEIA y la eficacia del Actuar de la Administración del Estado**; por ello, en aplicación de precedentes y situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza legítima depositada en la Administración del Estado, **no resultaría concorde con un estado de derecho la aplicación retroactiva de dicho cambio.**
17. En esta línea, el actuar constante de la SMA, desde el año 2010 a noviembre de 2018, iba en dirección a ser deferente con la opinión que, en tanto órgano evaluador, emitía el SEA al ser consultado en posibles casos de elusión de la obligación de ingreso al SEIA, por lo anterior, **resultaría manifiesta la grave transgresión a la mentada confianza legítima que significaría la implementación del criterio propuesto por esta SMA en el caso del proyecto ‘Bahía Panguipulli’.**
18. En consecuencia, **no resultaría procedente que se impusiera a Inversiones Panguipulli SpA una sanción por la ejecución del proyecto ‘Bahía Panguipulli’**, ya que, de aplicar el cambio de criterio en el presente procedimiento sancionatorio, se produciría necesariamente un quebrantamiento de dichos principios, no sólo respecto de los administrados en general, sino que, aún más claramente, respecto de mi representada, en particular.



Gonzalo Cubillos Prieto
C.N.I. N° 7.659.525-9
p.p. **Inversiones Panguipulli SpA**