



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Claves regulatorias ambientales

Reforma a la Ley N° 19.300  
Boletín 16.552-12  
Autonomía del Servicio  
de Evaluación Ambiental

Programa UC de Derecho y Medioambiente  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
2024

**CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:**

Irarrázabal Sánchez, Ricardo, 2024: Claves regulatorias ambientales. Reforma a la Ley N° 19.300. Boletín 16.552-12. Autonomía del Servicio de Evaluación Ambiental. Programa UC de Derecho y Medioambiente.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Claves regulatorias ambientales

**Reforma a la Ley N° 19.300  
Boletín 16.552-12**

**Autonomía del Servicio de Evaluación Ambiental**

**Ricardo Irarrázabal Sánchez**  
Profesor de la Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica de Chile

PROGRAMA DE  
DERECHO Y MEDIOAMBIENTE

En el contexto de la tramitación del proyecto de ley que *“fortalece la institucionalidad ambiental y mejora su eficiencia”*, modificando la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado resolvió crear un Comité de Expertos<sup>1</sup> con la finalidad de que entreguen propuestas sobre el órgano que ha de calificar ambientalmente los proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Dichas propuestas se plasmaron en un documento denominado *“Acta de Acuerdos”* del Comité de Expertos, de fecha 15 de noviembre de 2024<sup>2</sup>.

Se acordó como objetivo *“la tecnificación de la evaluación ambiental y de su régimen recursivo”* para la *“disminución del componente político de la evaluación”*. El componente político fue entendido como *“los actos administrativos arbitrarios, esto es, contrario a la racionalidad y previsibilidad de la evaluación ambiental de proyectos o actividades y que pueden dar cabida a la inclusión de criterios ajenos a la evaluación ambiental o a estándares no previsibles en el contexto de la señalada evaluación”* como consecuencia de *“situaciones de captura o de desviación de poder”*.

Con todo, la discusión sobre el componente político y la tecnificación lleva necesariamente al debate sobre la autonomía técnica del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) *“ya que dependiendo del grado de autonomía del SEA debieran variar tanto el órgano calificador como el régimen recursivo, bajo la lógica de que las mayores facultades del SEA han de tener como correlato una mayor autonomía técnica”*.

---

<sup>1</sup> Sr. Ezio Costa Cordella; Sra. Dominique Hervé Espejo; Sr. Iván Hunter Ampuero; Sr. Ricardo Irrarázabal Sánchez y Sr. Felipe Riesco Eyzaguirre.

<sup>2</sup> Las menciones en cursiva del presente documento corresponden a citas de la mencionada *“Acta de Acuerdos”*.

## ANÁLISIS Y CLAVES REGULATORIAS

La autonomía del SEA corresponde a la garantía institucional y técnica que permita asegurar que los actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos no sean arbitrarios, esto es, contrarios a la racionalidad y previsibilidad de la evaluación ambiental, minimizando riesgos de captura o de desviación de poder.

Ello ha de basarse en el entendimiento de que el SEIA es un instrumento de tercer nivel, esto es, un mecanismo que permita la ponderación del riesgo ambiental residual y no normado de un proyecto o actividad que pretende localizarse en un lugar específico, con el objeto de analizar la significancia de sus impactos. Ello, bajo el supuesto que los instrumentos del segundo nivel o normados, incluyen la consideración de elementos políticos basados en la sustentabilidad (elementos sociales y económicos). En este sentido, una garantía de tecnificación del SEIA tendrá como consecuencia que los instrumentos del segundo nivel puedan desarrollarse con mayor vigor y no ser reemplazados en este aspecto por el SEIA, que es un instrumento que no está diseñado para la toma de decisiones con un componente político. Con todo, y como una válvula de control de temas políticos y que ayude a agilizar los plazos, podría contemplarse durante todo el procedimiento y especialmente luego de otorgada una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable, un mecanismo de mediación<sup>3</sup>. De resultar exitosa la mediación y bajo condición de que el acuerdo no contradiga la legislación ambiental (cuestión evidente), el acuerdo de la misma ha de incorporarse a la resolución de calificación ambiental por parte del SEA en un capítulo especial de la misma.

Tal como lo señalan los profesores Eduardo Cordero y Pedro Pierry, el concepto de autonomía puede basarse en una serie de criterios, los cuales permiten definir *“los niveles de autonomía en los servicios descentralizados”*, entre ellos *“la designación y remoción de sus autoridades, mayor o menor control de tutela y, por último, el financiamiento independiente”*. En definitiva, *“los criterios para determinar la autonomía de estos servicios giran en torno a la dependencia que tiene la autoridad con el poder central”*<sup>4</sup>

Una autonomía técnica ideal del SEA debiera basarse en elementos de índole institucional, sustantivos y recursivos. Al respecto, la Ley N° 20.417 avanzó en lo institucional, eliminando

---

<sup>3</sup> Entendida como *“Aquel sistema de resolución de conflictos en el que un tercero imparcial, sin poder decisorio, llamado mediador, ayuda a las partes a buscar por sí mismas una solución al conflicto”* (art. 2° Proyecto de Ley Boletín N° 14.817-07).

<sup>4</sup> Todo en Cordero Quinzacara, Eduardo *“La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”*, pp. 24 y 25 en La Contraloría General de la República / Chile. Contraloría General de la República. 2012.

a los Consejeros Regionales y al Gobernador en la calificación ambiental de proyectos. También hizo lo propio en lo sustantivo, con la incorporación del artículo 9 bis en la Ley N° 19.300, vinculando la calificación ambiental a los “*aspectos normados en la legislación ambiental vigente*” del Informe Consolidado de Evaluación que redacta el SEA. Respecto al tema recursivo, redujo los ministros del Comité de Ministros para las reclamaciones.

### **Autonomía institucional**

En relación a la autonomía institucional, los principales elementos a considerar, ya sea que la lógica de dicha autonomía se vea reflejada y aplicada a los Directores Regionales, Director Nacional o a un Cuerpo Colegiado que tenga la rectoría técnica del SEA, corresponden a:

- (i) Experiencia requerida: años y especialización. Al respecto, más que una profesión específica, se requiere experiencia en gestión ambiental, especialmente en el SEIA (público y/o privado). Para ello, se requiere que en la designación intervengan organismos que aseguren un análisis correcto de dicha experiencia.
- (ii) Designación. Idealmente, en que concurren más de un poder del Estado o un poder con algún otro servicio autónomo (consejeros Banco Central o comisionados Comisión para el Mercadeo Financiero). Si se adopta el modelo de un Cuerpo Colegiado Técnico, debiera ser este órgano el encargado de designar a los Directores Regionales y al Director Nacional. Para la designación de los miembros de este cuerpo colegiado, de debiera acudir a un mecanismo de designación en que concurren más de un poder del Estado. Por otra parte, el Director Nacional no podría ser de aquellos que pueden ser designados directamente por el Poder Ejecutivo cuando hay un cambio de gobierno.
- (iii) Remuneración adecuada y relacionada con la dedicación exclusiva y futuras inhabilidades.
- (iv) Renovación por parcialidades y con una periodicidad que altere los ciclos políticos.
- (v) Reglamentación para la toma de acuerdos.
- (vi) Régimen recursivo y control judicial (Tribunales Ambientales).

Desde un punto de vista institucional, una autonomía técnica real e independiente correspondería a una en que la Dirección Técnica y gobierno del Servicio queden radicados

en un Consejo Directivo. esto es, un órgano colegiado. Sus competencias corresponderían a la Dirección Técnica del Servicio (lineamientos, guías, etc) y a la designación y evaluación de los directores regionales y nacional del SEA.

Por otra parte, la calificación de los proyectos quedaría en manos de los Directores Regionales del SEA.

Si existiera un proyecto con efectos ambientales en más de una región (proyectos interregionales), será la Dirección Ejecutiva quien señale cuál Dirección Regional ha de llevar a cabo la evaluación. Para lo anterior, la admisibilidad sería llevada a cabo por la Dirección Ejecutiva. Bajo este esquema, el rol de la Dirección Ejecutiva correspondería a:

- a) Apoyo técnico y logístico a la evaluación ambiental en regiones;
- b) Admisibilidad de los proyectos que ingresen al SEIA y luego su derivación regional;
- c) Resolver los recursos jerárquicos optativos de ilegalidad.

Los fundamentos de esta propuesta corresponden a:

- (i) Este modelo asegura en un mayor grado la tecnificación y autonomía de la evaluación ambiental.
- (ii) Genera una responsabilidad directa en el Director Regional, que no pueda ser diluida en órganos colegiados. Ello genera incentivos claros respecto al involucramiento del Director Regional en el procedimiento de evaluación ambiental y otorgamiento de la RCA, lo que ha de llevar como correlato un aumento en la remuneración. Como contrapeso a esta mayor facultad, debiera existir el recurso jerárquico de ilegalidad ante el Director Ejecutivo y la evaluación del desempeño por parte del Consejo Directivo, quien además llevaría la Dirección Técnica del Servicio en forma autónoma.
- (iii) Diferenciar la calificación entre Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs) a través de los Directores Regionales y Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) a través del Director Nacional<sup>5</sup>, afectaría las capacidades que han de desarrollar los SEAs regionales en cuanto al descarte o no de los impactos significativos.

---

<sup>5</sup> En el Acta de Acuerdos, correspondería a la propuesta de Jefe de servicio unipersonal, reclamación colegiada y calificación unipersonal.

## Autonomía sustantiva

Además de la autonomía administrativa, y con el objeto de disminuir la discrecionalidad en la decisión que permita una eventual desviación de poder o captura con decisiones contrarias a la racionalidad y previsibilidad de la evaluación ambiental de proyectos o actividades, es que se requiere de elementos sustantivos. Dichos elementos pueden clasificarse en dos:

- a) El establecimiento de criterios en la ley, por ejemplo, en el artículo 9 bis, cuyo incumplimiento genera un vicio esencial en la evaluación. Al respecto, el Acta de Acuerdos propuso:
  - (i) *“Principio de congruencia: causales decisionales para la calificación y el establecimiento de condiciones solo pueden estar basadas en los pronunciamientos que los servicios o el SEA realizan a través de sus informes o las observaciones válidas que surjan en el proceso de Participación Ciudadana, que consten en el expediente.*
  - (ii) *Principio de oportunidad: las observaciones de los OAECA deben ser planteadas en un inicio y luego profundizadas, no pudiendo formular nuevas observaciones de antecedentes que constaban desde un inicio y no fueron observadas en la oportunidad correspondiente. Facultar al SEA dentro de su rectoría técnica para resguardar este principio. Lo anterior reconoce como excepción las modificaciones de proyecto o nuevos antecedentes que el Titular incorpora al expediente en sus Adenda”.*

Además de los señalados principios, resulta de relevancia incluir otros dos adicionales:

- (iii) Principios conclusivo ambiental, entendiendo por tal que el procedimiento de evaluación está diseñado en lógica aprobatoria, salvo que se incurra en una causal específica de rechazo. Ello ya está reconocido para los EIA en el artículo 16 de la Ley N° 19.300 y en la lógica consecencial de los Informes consolidados de solicitudes de aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones y Adendas.



- (iv) Rectoría técnica del SEA, que le permita desestimar fundadamente pronunciamientos sectoriales que no se fundamenten en sus competencias y en las causales de rechazo de DIA/EIA.
- (v) Causales de rechazo explícitas y únicas, que permitan vislumbrar con claridad la discrecionalidad con que cuenta el órgano calificador (Área de Influencia “adecuada” y Medidas ambientales “apropiadas”).

Los señalados principios han de concretarse a nivel legal en relación a las características del SEIA y causales de rechazo específicas. Ello permitirá generar una mayor previsibilidad en la evaluación ambiental, ya sea desde el nivel sectorial, SEA, Consejo Directivo y Tribunales Ambientales. Por otra parte, también debiera definirse legalmente un concepto fundamental de la evaluación, como lo es el Área de Influencia, generando reglas claras para su definición a nivel reglamentario.

El rechazo de una DIA debiera basarse en:

- Incumplimiento normativo.
- Área de Influencia no adecuada, en base a un análisis de congruencia con la evaluación y que no hubiera sido subsanada ante los requerimientos del SEA.

El rechazo de un EIA debiera basarse en:

- Incumplimiento normativo.
- Área de Influencia no adecuada, en base a un análisis de congruencia con la evaluación y que no hubiera sido subsanada ante los requerimientos del SEA.
- Medidas no apropiadas, en base a un análisis de congruencia con la evaluación y que no hubiera sido subsanadas ante los requerimientos del SEA.

### **Autonomía recursiva**

Otro de los elementos que debieran sustentar la autonomía técnica del SEA, corresponde al régimen de recursos. En efecto, no vislumbrar que la discrecionalidad también está presente a nivel recursivo, con distintas aproximaciones respecto al tema técnico, resulta una cuestión ineludible, ya sea en sede administrativa como judicial.

Al respecto, el Acta de Acuerdos sugirió: *“Opcionalidad de la impugnación de la vía administrativa: permitiendo que, en caso de que no existan impugnaciones administrativas, se pueda recurrir directamente ante los Tribunales Ambientales”* y *“Fin de la “invalidación impropia” de las RCA.”*, además de *“Incorporar instancias autocompositivas o de mediación facultativas, las que podrías ser útiles en las etapas previas, durante la evaluación o posteriores a la calificación y previas a la impugnación”*.

Para una efectiva autonomía recursiva, se requeriría:

- (i) Recurso jerárquico de ilegalidad ante el Director Ejecutivo del SEA, no existiendo la posibilidad de un recurso de reposición (para no generar complejidades recursivas entre el titular y terceros). Ello, sin perjuicio de la posibilidad del tercero de reclamar al Tribunal Ambiental (por ejemplo en caso que el recurso jerárquico modifique una RCA desfavorable en favorable). En este sentido, se elimina el requisito del agotamiento de la vía administrativa, por cuanto se concede legitimación inmediata al titular o al tercero para reclamar directamente al Tribunal Ambiental. Ahora bien, si se reclama en ambas sedes, hay que generar alguna regla inhibitoria. Además, este recurso jerárquico, si se acoge, facultaría al Director Ejecutivo a dictar un acto de reemplazo (Art. 15 ley 19.880).
- (ii) Dado que el recurso jerárquico es de ilegalidad, debiera generarse otro recurso que le otorgue flexibilidad a la RCA, y que correspondería más bien a una “solicitud”. Ello se alinea muy bien con la propuesta del Director Regional como calificador, por cuanto sería un recurso, interpuesto ante dicho director (como una especie de recurso de reposición), pero sin plazo y que permita la modificación del texto de la RCA en relación a temas que se requiera aclarar, interpretar o en que exista alguna condición inviable de cumplir. Ello debiera tener un recurso jerárquico a la Dirección ejecutiva y luego al Tribunal Ambiental (como resorte final si lo resuelto perjudica a terceros). El hecho de que las consultas de pertinencia sean vinculantes (en el proyecto de ley) y que modifiquen la RCA, no arregla las señaladas causales, sino que formaliza el cambio que no ingresa al SEIA.
- (iii) Con la finalidad de completar el tema recursivo, resulta relevante establecer con claridad las competencias de los Tribunales Ambientales en cuanto recurso de reclamación de ilegalidad de los entes administrativos, y que debieran basarse en las mismas causales de rechazo de las DIAs/EIAs.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE