



**OBSERVATORIO LEGISLATIVO**

**REFORMA AL  
SISTEMA DE  
EVALUACIÓN DE  
IMPACTO AMBIENTAL:  
APORTES A LA  
DISCUSIÓN**

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

REFORMA AL  
SISTEMA DE  
EVALUACIÓN DE  
IMPACTO AMBIENTAL:  
APORTES A LA  
DISCUSIÓN

---

Análisis del proyecto de ley que moderniza el  
Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

(BOLETÍN 11952-12)

**Participantes<sup>1</sup>**

Kay Bergamini, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Jorge Femenías, académico de la Facultad de Derecho UC

Francisca Reyes, académica del Instituto de Ciencia Política UC

Manuel Tironi, académico del Instituto de Sociología UC

**Coordinación y edición**

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes, Centro de Políticas Públicas UC

---

<sup>1</sup> Las opiniones consignadas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de la Pontificia Universidad Católica de Chile y son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	<b>5</b>
LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: TENSIONES ENTRE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO	<b>7</b>
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY	<b>8</b>
1. Menor arbitrariedad en la toma de decisiones	<b>8</b>
1.1. Fin del Comité de Ministros y otros cambios positivos	<b>8</b>
1.2. Macrozonas: más incertidumbre, insuficiente descentralización	<b>9</b>
1.3. Experticia y certificación profesional: ¿cómo asegurar mayor calidad?	<b>10</b>
2. Participación ciudadana: más amplia, pero aún indefinida	<b>11</b>
3. Acceso a los tribunales ambientales	<b>12</b>
4. Agilización de los procesos	<b>13</b>
REFLEXIONES FINALES	<b>15</b>
RESUMEN DE PROPUESTAS	<b>17</b>
REFERENCIAS	<b>18</b>



# INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es el principal instrumento de gestión ambiental del país, mediante el cual se incorpora la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de los proyectos de inversión (SEA, 2018). Fue establecido en 1994 por la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente<sup>2</sup>. El SEIA es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) desde 2010, año en que se reformó la institucionalidad medioambiental mediante la ley N° 20.417, que creó el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

Si bien, a lo largo de su historia, el SEIA ha dotado al país de un aporte significativo a la protección medioambiental, existen signos claros de que una revisión es necesaria. Uno de ellos es la multiplicación de conflictos socioambientales fruto de proyectos que no cuentan con la aceptación de las comunidades que los circundan (INDH, 2018; Ávila et al, 2017). Otro, es el consenso que existe entre distintos actores respecto de que el sistema debe ser modernizado y perfeccionado.

Así, representantes del sector público, privado y de las comunidades han identificado debilidades en el sistema para calificar idóneamente los proyectos que ingresan a él, argumentando, entre otras cosas, que la prolongación de los plazos por sobre lo establecido en la ley y la existencia de incertezas jurídicas inhiben la inversión privada (Sofofa, 2018); que el sistema adolece de una falta de espacios de diálogo efectivo con las comunidades para el desarrollo territorial (Mlynarz, 2018); y que el SEIA descuida la protección y posterior

fiscalización de las variables ambientales, priorizando el otorgamiento de licencias para los proyectos (CSCP, 2015). También, desde la academia se han identificado desafíos de actualización del sistema que entreguen al SEA mayor autonomía (Irrázabal y Troncoso, 2018).

Haciendo eco de estas preocupaciones, en 2015 se formó una Comisión Asesora Presidencial para la Revisión del SEIA, que entregó al Ejecutivo un documento con propuestas en materia de modernización de la institucionalidad ambiental<sup>3</sup>. El mismo año, organizaciones de la sociedad civil junto con un grupo de parlamentarios presentaron las propuestas de la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al SEIA<sup>4</sup>.

Posteriormente, en julio de 2018, el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley (Boletín 11952-12), cuyo objetivo declarado es “modernizar, fortalecer y perfeccionar el SEIA, introduciendo una reforma que garantice el desarrollo sustentable, promueva la participación ciudadana y entregue mayor confianza a todos los actores (...)”. Este proyecto recoge solo algunos de los puntos planteados por las comisiones indicadas más arriba.

Tal como se indica en el mensaje del proyecto, este busca: (i) reducir el componente político en el procedimiento de calificación ambiental; (ii) ampliar y mejorar los espacios de participación ciudadana; (iii) permitir un mayor y equitativo acceso a la justicia ambiental; y (iv) solucionar legalmente aspectos históricamente controversiales<sup>5</sup>. En adición a ello, el proyecto se inscribe en un esfuerzo de descentralización.

2 Está reglamentado por el Decreto Supremo N° 40, Ministerio del Medio Ambiente, del 30 de octubre de 2012, D.Of. 12 de agosto de 2013 del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA).

3 Compuesta por 29 miembros, incluyendo autoridades, especialistas en SEIA, consultores ambientales, académicos, representantes gremiales, miembros de la sociedad civil y otros (CSCP, 2015).

4 Compuesta por organizaciones de la sociedad civil con interés en medio ambiente, centros de estudios, la Corporación para el Desarrollo de Aysén (Codesa), el Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico, la Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente (Fenatrama), los diputados Gabriel Boric, Cristina Girardi, Daniel Melo y Camila Vallejo, y el senador Antonio Horvath (Comisión Asesora Presidencial para la Revisión del SEIA, 2015).

5 A la fecha de publicación de este trabajo, el proyecto está en primer trámite constitucional.

Buscando aportar a la discusión sobre este proyecto de ley y a los cambios que traería la modernización del SEIA, el Centro de Políticas Públicas convocó a un grupo de académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El grupo trabajó –entre los meses de septiembre y noviembre de 2018– para analizar las implicancias de los cambios que propone el proyecto

y formular algunas alternativas de mejora. En estas reuniones, los académicos expusieron su evaluación desde sus respectivas disciplinas y discutieron las modificaciones más llamativas del proyecto<sup>6</sup>. El presente documento contiene una síntesis de esas reflexiones y presenta propuestas en algunos aspectos que resultan especialmente relevantes.

---

6 En una de estas sesiones asistió como invitado Hernán Brücher, director del SEIA, para exponer el proyecto de modernización. Agradecemos cordialmente su participación.

## LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

# TENSIONES ENTRE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO

El SEIA es un instrumento de gestión ambiental cuyo objetivo es evaluar y mejorar proyectos públicos y privados, buscando garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como la mitigación, compensación y reparación de los impactos ambientales significativos<sup>7</sup>. Los procesos de evaluación culminan en una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que puede ser favorable o desfavorable al proyecto de inversión. El SEIA se inserta en una normativa ambiental que opera en tres niveles: el primero lo ocupan las políticas públicas ministeriales; el segundo, las normas de emisión, las normas de calidad y los planes de prevención y descontaminación; y, el tercero, el SEIA, donde operan el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, encargada del seguimiento, fiscalización y sanción (Comisión de Medio Ambiente, 2018).

A pesar de ser un instrumento operativo, el SEIA se encuentra regularmente en el centro de la atención cuando se producen conflictos socioambientales vinculados a proyectos de inversión. En gran parte, las críticas que emergen apuntan al excesivo peso de influencias políticas en instancias decisivas del proceso, que conducen a una aprobación o rechazo. Como consecuencia, se configura desde diversos sectores la demanda por un sistema que suprima los espacios para los actores políticos, con el fin de que las decisiones sean tomadas por los expertos técnicos, aspirando a que con ello se gane un grado de imparcialidad del cual hoy el sistema carece.

Lo anterior revela una tensión presente en toda la discusión relativa al SEIA, en donde, por una parte, se define como un organismo técnico que dirime sobre aspectos factuales para la entrega de

un permiso y, por otra, como uno político, en tanto ofrece espacios para administrar preferencias, posiciones e intereses que conducen a decisiones de gran impacto en la calidad de vida de las personas.

Un análisis comparado de los sistemas de evaluación ambiental en el mundo muestra que países como Inglaterra, Estados Unidos, México y Colombia, entre otros, han enfrentado desafíos similares. Al respecto, se observa que la tendencia general es que los sistemas de evaluación se perfilen como organismos altamente técnicos –por ejemplo: la Environmental Protection Agency en Estados Unidos, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles en Perú y la Environmental Agency en Inglaterra– independiente de su escala territorial o dependencia administrativa.

A nivel internacional, resalta también la búsqueda por alcanzar un equilibrio entre flexibilidad y rigidez que el sistema ofrece a sus usuarios, en términos de lo que exigen los procedimientos administrativos y la flexibilidad que se otorga a las circunstancias particulares (Joseph et al, 2015). Por último, otros sistemas de evaluación ambiental, al igual que en Chile, incorporan elementos de fiscalización –como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en Perú– y organismos que se especializan en reclamos ambientales que permiten darle seguridad al sistema –como los Tribunales Ambientales y de Tierra en Ontario, Canadá.

El proyecto de ley introduce mejoras en algunos de estos puntos. Sin embargo, hay una serie de aspectos que generan nuevas tensiones en el sistema, lo que se analiza a continuación.

7 En general, la Evaluación de Impacto Ambiental se puede definir como el proceso de examinación de los potenciales efectos ambientales de un proyecto propuesto. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es el organismo encargado de revisar el informe con los resultados de dicho proceso y de tomar o proponer una decisión respecto de si debiera permitirse la ejecución del proyecto (EPA, 2018a).

# COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

En primer lugar, cabe expresar que una reforma al SEIA es necesaria y bienvenida, considerando las críticas revisadas anteriormente. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el SEIA fue creado en un contexto institucional diferente, bajo la coordinación de la extinta Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), cuando las competencias ambientales estaban disgregadas en una serie de servicios y existían importantes vacíos regulatorios (Irrarázabal y Troncoso, 2018). Por lo tanto, es pertinente una revisión de su normativa bajo el nuevo contexto institucional (Riquelme, 2018).

A continuación, se analizarán en mayor detalle los principales cambios que propone el proyecto y se examinará en qué medida esta modificación permitiría avanzar a un sistema de evaluación de impacto ambiental más eficaz y justo.

## 1. MENOR ARBITRARIEDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

Aunque la eliminación del llamado componente político ha ocupado un lugar central en la discusión en torno al proyecto de ley, una mejora en el funcionamiento del SEIA no estriba tanto en prescindir por completo de la decisión política como en situarla de modo más racional dentro del procedimiento de evaluación. En este respecto, el objetivo debiera ser evitar la captura política de los espacios de decisión, por medio de una mejor organización de la participación de las autoridades políticas y una disminución de las instancias que den pie a arbitrariedades.

A continuación se analizan algunos aspectos específicos que propone el proyecto de ley vinculados a este tema.

### 1.1. Fin del Comité de Ministros y otros cambios positivos

El proyecto de ley elimina el Comité de Ministros (derogación del artículo 20) y, con ello también, el reclamo de ilegalidad o recurso de reclamación administrativa contra una RCA ante el Comité de Ministros –en el caso de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)–, así como ante el director ejecutivo del SEA –en el caso de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) (derogación del artículo 20). Como consecuencia, el único recurso administrativo que procederá es la aclaración o rectificación ante la Dirección Ejecutiva del SEA y solo con el fin de realizar una revisión que permita aclarar la resolución cuando existan interpretaciones divergentes, sin que ello signifique una revisión de la evaluación de impacto ambiental (nuevo inciso propuesto para el actual artículo 24).

La eliminación del Comité de Ministros y del recurso de reclamación asociado podría significar un cambio positivo, en tanto se suprime una instancia que permite altos niveles de arbitrariedad en las decisiones. No obstante, por sí sola no es una medida suficiente para asegurar que el sistema tienda a decidir con mayor racionalidad en base a criterios ambientales la ejecución de un proyecto. Por ello, esta medida debe analizarse en conjunto con las demás modificaciones.

Otro aspecto que también destaca es que se elimina la posibilidad del Ejecutivo de invalidar la RCA mediante el ejercicio de la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado<sup>8</sup>. Con esta modificación, la impugnación de una RCA deberá referirse estrictamente a los recursos que contempla la normativa ambiental, lo cual es otro paso en la

8 Se agrega el artículo 17: “Los órganos de la Administración del Estado no podrán, ya sea de oficio o petición de interesado, ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 respecto de las resoluciones de calificación ambiental, de las resoluciones que resuelvan el procedimiento del artículo 25 quinquies, así como cualquier otra resolución dictada dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

dirección de un sistema que descansa en decisiones debidamente fundamentadas.

## 1.2. Macrozonas: más incertidumbre, insuficiente descentralización

El proyecto suprime también la Comisión de Evaluación Regional (derogación del artículo 86), de manera que la calificación ambiental queda entregada a tres comisiones macrozonales de Evaluación (CME), para el norte, centro y sur del país. Cada comisión macrozonal quedaría conformada por: el director macrozonal correspondiente; el intendente regional; el secretario regional ministerial de Medio Ambiente; el secretario regional ministerial de Economía; un profesional del área de las ciencias, nombrado por Alta Dirección Pública (ADP); un abogado, nombrado también vía ADP, con experiencia en materias de derecho administrativo o ambiental; y un miembro designado por el Presidente de la República (modificación propuesta al artículo 86). Se mantiene, a nivel regional, el Comité Técnico, con escasas modificaciones<sup>9</sup>.

El reemplazo de las comisiones regionales de evaluación por las macrozonales plantea incertidumbres que se deben abordar con detención durante la tramitación del proyecto de ley, como se discute a continuación.

- **Configuración administrativa incierta:** en primer lugar, las macrozonas operarían bajo una distribución territorial administrativa inédita en Chile<sup>10</sup>. No hay evidencia que permita asegurar que las direcciones macrozonales, asentadas en una de las regiones de su competencia, podrán decidir con suficiente informa-

ción y experiencia respecto de las condiciones ambientales del resto de ellas. No existe una justificación adecuada para la incorporación de esta figura territorial y, en cierto modo, no respeta las lógicas de descentralización impulsadas desde la reforma constitucional del año 2005. Cabe hacer notar que la futura elección de gobernadores regionales –a llevarse a cabo en octubre de 2020– agregaría complejidad al funcionamiento interno de las macrozonas, debido a las posibles diferencias ideológicas entre estos y los representantes del Ejecutivo. A esto se suman otras dificultades operativas, por ejemplo, que los secretarios regionales ministeriales probablemente tendrán menor disponibilidad para participar de reuniones fuera de su región. Si se sigue adelante con esta modificación, será necesario explicitar las razones que fundamentan este cambio, incluyendo resguardos para asegurar que su implementación no atente contra la descentralización ni la experticia local. Ello requiere mejorar la composición propuesta e incluir mecanismos de funcionamiento, incentivos, participación, procesos de toma de decisión, mecanismos de recepción y entrega de información a la comunidad. Sin embargo, la recomendación es que las comisiones se establezcan en un nivel administrativo regional, lo cual va en la dirección que señala la experiencia internacional, como ocurre en México, España, Inglaterra, entre otros países. Además, podría existir una instancia de validación del proceso en términos de su alineación con definiciones regionales de largo plazo que podría estar alojada en el gobierno regional, una vez que los gobernadores sean cargos electos. Una modificación como esta podría generar mayor *accountability* de la toma de decisiones, que hoy no existe, frente a

9 De acuerdo a la redacción propuesta del artículo 86 ter, el Comité Técnico “estará integrado por el jefe de la Oficina Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, quien lo presidirá, los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en la materia del medio ambiente que se discuta, incluido el gobernador marítimo respectivo y el Consejo de Monumentos Nacionales. Asimismo, lo deberán integrar los secretarios regionales ministeriales correspondientes conforme a la tipología del proyecto, todos de la o las regiones en que se ejecutará el proyecto”.

10 Sin perjuicio de que los tribunales ambientales tienen un emplazamiento territorial y competencia distribuida, según esta distinción tripartita.

la ciudadanía, dado que la aprobación o rechazo de proyectos quedaría en mano de autoridades elegidas democráticamente.

- **Toma de decisiones:** el proyecto introduce modificaciones que avanzan en restar arbitrariedad a las decisiones, como es la exigencia de que el voto de la comisión macrozonal sea motivado y fundado, es decir, que se fundamente adecuadamente (nueva redacción propuesta para el artículo 86)<sup>11</sup>, lo que indudablemente es positivo<sup>12</sup>. Como se señaló antes, también se incorpora a dos profesionales escogidos por Alta Dirección Pública en la Comisión. No obstante, caben dudas respecto de que el criterio técnico logrará primar, debido a que parte importante de los miembros de la Comisión seguirán siendo autoridades políticas.

### 1.3. Experticia y certificación profesional: ¿cómo asegurar mayor calidad?

La reflexión sobre la toma de decisiones en las comisiones de evaluación ambiental abre la discusión sobre la necesidad de asegurar un mejor estándar de las competencias profesionales en el sistema. La modernización del SEIA ofrece una oportunidad para avanzar en los siguientes elementos:

- **Centro de referencia ambiental:** una preocupación importante tiene que ver con la disponibilidad de científicos y expertos que participarán en las futuras comisiones. El caso de los tribunales ambientales, la experiencia más cercana en esta materia, revela una limitada capacidad técnica debido a que muchas veces los expertos participantes tienen conocimientos específicos adecuados para ciertos temas, pero insuficientes en otros (Bergamini et al,

2018)<sup>13</sup>. Considerando estos antecedentes, sería recomendable evaluar la existencia de un instituto de referencia en materias ambientales que tenga las capacidades para comisionar investigación y que sirva para apoyar técnicamente a las comisiones de evaluación<sup>14</sup>.

- **Certificación profesional:** en la misma línea anterior, hay que hacer notar que no existen mecanismos de capacitación para los profesionales que trabajan en el SEIA o con él respecto de sus temáticas específicas. Al revisar buenas prácticas internacionales, se advierte que los sistemas de evaluación ambiental tienden a enfatizar las capacidades de los profesionales que trabajan vinculados a ellos, estando presentes elementos que promueven la formación y el ejercicio independiente (Jay et al, 2007). Para abordar esta problemática, podría incluirse en el proyecto la creación de un mecanismo de certificación de competencias para el ejercicio profesional obligatorio, al menos para los funcionarios públicos, con mecanismos de incentivo para el adecuado ejercicio profesional, pero también con un catálogo de sanciones para aquellos que corresponda.
- **Acreditación de calidad:** respecto de las consultoras contratadas para la elaboración de una DIA y un EIA, se propone mejorar la calidad del trabajo mediante un sistema de acreditación. Un ejemplo a mirar es el modelo de entidades técnicas de fiscalización ambiental (ETFA), donde los laboratorios deben estar acreditados y arriesgan salir del sistema si sus mediciones no cumplen un estándar. Asimismo, es necesario un mecanismo de incentivo y desincentivo para las consultoras, de modo de eliminar a operadores deficientes. Se propone un registro público que, a diferencia del que existe hoy, cuente con acreditación y sanciones asociadas a malas prácticas.

11 Se establece en la modificación propuesta del artículo 86: “Cada uno de los miembros de la Comisión de Evaluación Macrozonal deberá motivar adecuadamente su voto, basado en consideraciones técnicas y ambientales relacionadas con las causales establecidas en los artículos 16 y 19 de la ley”.

12 Aunque dicho estándar ya es exigido por los tribunales de justicia, al conocer acciones contencioso-administrativas.

13 Una experiencia relacionada se encuentra en el estudio de Reyes et al (2016) sobre el manejo de recursos pesqueros.

14 También Bergamini et al (2018) proponen centros de referencia ambiental para dar soporte a los Tribunales Ambientales.

## 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: MÁS AMPLIA, PERO AÚN INDEFINIDA

El proyecto también se hace cargo de otra crítica reiterada al funcionamiento del SEIA; la insuficiente participación ciudadana, que solo toma lugar cuando ya se ha presentado un proyecto y se han efectuado inversiones importantes, lo que no deja espacio para considerar las observaciones de las comunidades al respecto, más allá de los impactos y mitigaciones.

Con la modificación, se incorpora la participación ambiental ciudadana temprana, obligatoria para los EIA, y se amplía la participación ciudadana, que se vuelve obligatoria, para las DIA (redacción propuesta del artículo 25 octés). Con ello, se busca generar un proceso de diálogo y establecimiento de eventuales acuerdos como resultado de la participación, así como los desacuerdos, si los hubiere.

Lo anterior constituye una mejoría respecto de los espacios de participación ciudadana existentes hoy, pues incorpora una etapa nueva al proceso de la evaluación que involucra directamente a la comunidad. Sin embargo, existe una serie de aspectos que genera dudas y que se deberá considerar al momento de establecer cómo será la participación.

- **Diseño de la participación:** en primer lugar, la participación debiera incorporar un espacio para el diseño de su mismo proceso. Este es un estándar en la experiencia de países que tienen mayor trayectoria implementando mecanismos de participación ciudadana (Joseph et al, 2015). Ello, sin embargo, debiera ir de la mano de un estándar mínimo común de participación para todos los proyectos que ingresen al sistema, pero que permita flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada contexto, teniendo en cuenta, por ejemplo, variables como la zona, el tamaño del proyecto, la presencia de población indígena, entre otros. Esto, además, evitaría el posible riesgo de que

los procesos sean dominados por actores con mayor conocimiento del sistema, en contextos donde las comunidades no necesariamente tienen las mismas capacidades instaladas. Una alternativa sería el establecimiento de un reglamento que contemple plazos y criterios específicos respecto del contenido de la participación.

- **Asesoramiento simétrico:** en segundo término, es imprescindible resguardar la relación y el diálogo entre la comunidad y la empresa, asegurando que se dé bajo condiciones simétricas. Para ello, se propone la existencia de un sistema de facilitadores o mediadores independientes que asesoren a ambas partes a partir de un estándar internacional (König, 2018), sobre la base de un mecanismo que podría ser financiado de manera mixta entre el Estado y los titulares de los proyectos<sup>15</sup>.
- **Participación para la mejora del proyecto:** un tercer elemento, no menos importante, es la idea de que la participación ciudadana temprana debiera explícitamente plantear como objetivo del proceso el incorporar la opinión de las comunidades respecto de cómo será el diseño del proyecto que se va a construir en la zona, tal como se hace en diversos países (Morgan, 2012; König, 2018).
- **Indefinición sobre condición vinculante:** por otra parte, el proyecto de ley estipula que los resultados del proceso de participación deberán quedar por escrito en un documento denominado Términos de Referencia Ambientales (TRA), los que servirán de base para la preparación del EIA (redacción propuesta del artículo 25 decés) y que serían validados por los tribunales ambientales. Al respecto, se considera que el enunciado del proyecto es ambiguo y poco exhaustivo, especialmente respecto de su eventual calidad vinculante. Se sugiere que se especifiquen los contenidos y plazos para la adecuada generación de un reglamento.
- **Rol inédito de los tribunales ambientales:** asimismo, los TRA suponen que los tribunales se sitúen al inicio del proceso de evaluación ambiental, operando como órganos de la adminis-

15 Ver también Reyes y Frontaura (2012), donde se plantea una idea similar (a mayor escala) para un mecanismo de resolución colaborativa de conflictos socioambientales.

tración, en lugar de hacer un control de legalidad de la actividad administrativa del Estado, que es lo que les corresponde. Se suma a ello la preocupación de que eventuales acuerdos entre empresa y comunidad puedan inhibir al Estado de ejercer sus deberes constitucionales de protección del medio ambiente. En efecto, los acuerdos celebrados entre un particular y una comunidad no pueden ser vinculantes, si con ello se está inhibiendo al Estado del deber de velar por la protección de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental. Una alternativa es que el Servicio de Evaluación Ambiental actúe como garante de este procedimiento, de modo que se resuelva administrativamente.

Por último, cabe mencionar una ambivalencia subyacente al proyecto que se origina en apuntar de manera simultánea a la ampliación de la participación en el proceso de toma de decisión y a la disminución del componente político. Esto viene a reforzar la idea de que las modificaciones al proyecto deberían presentarse como una manera de aclarar y organizar la dimensión política del SEIA, más que como un modo de reducirla.

### 3. ACCESO A LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

El proyecto incorpora una instancia de control jurisdiccional de los procedimientos administrativos, al establecer que contra una RCA solo procederá el reclamo ante los tribunales ambientales. Dicho reclamo se abre tanto a titulares del proyecto como a participantes del proceso de evaluación ambiental y a cualquier persona que se considere afectada. En el marco del proyecto, es de esta manera en que se aborda el concepto de justicia ambiental<sup>16</sup>.

Más específicamente, el proyecto modifica el artículo 17 de la ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales, señalando que podrán interponer reclamaciones: (1) el titular del proyecto, en contra de la RCA que lo califique desfavorablemente o le imponga condiciones; (2) cualquier persona

que haya realizado observaciones ciudadanas en contra de la resolución de calificación ambiental, cuando ella no hubiere considerado adecuadamente sus observaciones; y (3) cualquier persona directamente afectada en un interés legítimo ambiental de carácter específico, individual o colectivo, en contra de la RCA que califique favorablemente un proyecto. Estas personas son también llamados “terceros absolutos”.

Lo anterior va en la línea con el estándar internacional de los sistemas de evaluación ambiental, en donde las reclamaciones suelen hacerse en organismos especiales con una jurisdicción superior o tribunales. Sin embargo, a pesar de que esta modificación simplifica y acerca el proceso de reclamación ambiental, surgen dudas sobre cómo se presentarían. Específicamente, los aspectos que generan aprensiones son:

- **Reclamación de una RCA:** otorgar el derecho de acceso a un tribunal (legitimación activa), para el reclamo de ilegalidad de una RCA, a toda persona natural o jurídica que sea directamente afectada en un interés legítimo ambiental, presenta inconsistencias importantes. El concepto de “interés legítimo ambiental” resulta indeterminado jurídicamente, puesto que el derecho protege los intereses de las personas individuales en dos ámbitos: patrimoniales, lo que refiere a bienes cuantificables, o extrapatrimoniales, que no pueden cuantificarse, como la salud o la integridad. En cambio, los intereses ambientales implican afectación sobre un bien colectivo. Ahora bien, el proyecto de ley tampoco define qué tipo de personas jurídicas podrían representar la afectación en un interés ambiental. Esta indeterminación puede abrir la puerta a otros problemas, como la excesiva judicialización, que es justamente algo que se quiere evitar. Por lo tanto, la legitimación activa debiera ser más específica en sus términos; por ejemplo, bajo el concepto de “entorno adyacente” o a través de una delimitación de los reclamantes. Respecto de esto último, cabría esperar al menos que la legitimación se otorgue a personas jurídicas que acrediten la representación del grupo mediante un título válido (por ejemplo, asociaciones de canalistas, comunidades indígenas, entre otras).

16 En materia ambiental, la justicia ambiental también puede entenderse como aquella relativa a la igual distribución de impactos ambientales en el territorio. Para más detalle, ver la sección Reflexiones finales.

- **Plazos desiguales:** por otra parte, los terceros absolutos contarán solo con 30 días para reclamar, que es el mismo plazo para quienes fueron parte del proceso de participación anticipada, plazo que no parece razonable ni equitativo<sup>17</sup>.
- **Costos de la judicialización:** aunque se puedan presentar recursos ante tribunales, el acceso no sería exactamente igualitario, ya que la judicialización supone costos que no todas las personas pueden asumir. Ante esto, una alternativa es contar con una entidad similar a la Corporación de Asistencia Judicial, pero con especialidad en reclamación ambiental ciudadana (que podría ver temas de evaluación ambiental, pero también de resoluciones de la SMA, MMA y daño ambiental, entre otros), lo que permitiría ampliar efectivamente el acceso a la justicia ambiental a la ciudadanía. Dada la magnitud de esta medida, debe considerarse con especial atención su factibilidad económica.

## 4. AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS

Se han planteado reiteradas críticas, especialmente por parte del sector privado, con relación al aumento de los periodos de tramitación de los proyectos que ingresan al SEIA y en la aparente judicialización. Efectivamente, el aumento de tiempos parece verificarse tanto para las declaraciones como los estudios de impacto ambiental (MMA, 2018), aunque cabe notar que solo el 2% de los proyectos ingresados enfrentan judicialización (Brücher, 2018). Los plazos más extensos, de acuerdo con el Ministerio, son el resultado de la complejidad de los proyectos ingresados al sistema y de una sobrecarga del mismo, lo que está generando un gasto adicional de recursos y esfuerzos que debe ser corregido.

El proyecto de ley busca dar una respuesta a esta crítica. Sin embargo, muchas de las modificaciones propuestas al SEIA apuntan a que el proceso se haga más sofisticado y con mayor participación de la ciudadanía. Ello está alineado con la revisión internacional, que indica que el foco debe

estar no solo en lograr menores tiempos, sino en proveer de plazos que favorezcan un equilibrio entre eficiencia, imparcialidad y certeza técnica (Joseph et al, 2015; Morgan, 2012). Esto es, no solo se trata de agilizar el sistema, sino también de disminuir la conflictividad. Si bien ello puede significar plazos iguales o superiores a los actuales, se trataría de un proceso más completo.

En este sentido, destacan algunos aspectos en cuatro momentos del proceso:

- **Ingreso del proyecto:** dos medidas resultan atingentes para impulsar incentivos a la priorización, eficiencia y agilización: definir plazos variables de evaluación según la magnitud o el monto de inversión del proyecto, y establecer un pago por ingreso al SEIA, apuntando a que los proyectos estén mejor formulados desde un inicio, lo cual además contribuiría a financiar los servicios que se están prestando. Junto con ello, debiera evaluarse periódicamente la tipología de ingreso de los proyectos al SEIA. De esta manera, se podrían abordar casos como el de las carreteras, que al no estar en el listado del artículo 10 de la ley N° 19.300, no se someten a evaluación ambiental, aun siendo proyectos que sí pueden generar impactos ambientales significativos.
- **Evaluación:** el proyecto excluye la insuficiencia sustantiva de línea base como causal de rechazo después de los primeros 40 días contados desde la presentación del respectivo EIA. Esta modificación es preocupante, pues podría transformarse en un incentivo a presentar proyectos incompletos, entorpeciendo la eficacia del sistema. Se sugiere mantener la normativa vigente. Por otra parte, la centralización del otorgamiento de los permisos ambientales sectoriales (modificación propuesta del inciso tercero del artículo 8) por parte del SEIA genera preocupación, ya que podría sobrepasar la capacidad del sistema y generar demoras innecesarias.
- **Resolución:** el proyecto incorpora la divisibilidad de las RCA (modificación propuesta del artículo 25 sexties), lo cual sería positivo en la medida en que esta modificación tenga un im-

17 Ver observación similar en el informe del Tribunal Constitucional al proyecto.

pacto verdadero en la fiscalización y el control, haciéndolos más efectivos y expeditos. Sin embargo, cabe señalar que el proyecto no se pronuncia respecto del refundimiento de las RCA, lo cual es especialmente relevante para instalaciones que están fuera del marco de evaluación iniciado en 1997 (Bergamini et al, 2018)

- **Revisión:** por otra parte, se establece que la RCA podrá ser revisada cuando las variables ambientales hayan cambiado, de modo que las medidas puedan corregirse (modificación pro-

puesta del artículo 25 quinquies). Ello daría pie a la existencia de mecanismos adaptativos para las RCA en función de posibles cambios en las condiciones ambientales en entornos de los proyectos. Resulta interesante sobre todo en el caso de las DIA, que no tienen seguimiento ni monitoreo ambiental. Esta modificación merece la pena ser analizada en profundidad, ya que en el proyecto de ley no existen antecedentes suficientes para examinar su plausibilidad. Es de esperar que su implementación se encuentre detallada en un reglamento.

## REFLEXIONES FINALES

Las reiteradas críticas dirigidas al SEIA, que motivaron en parte el proyecto de ley para modernizarlo, evidencian tensiones no resueltas en la normativa ambiental. Primero, la dificultad de definir si este organismo cumple un rol técnico o político al evaluar los proyectos de inversión. Segundo, la inexistencia de un espacio formal para aprobar o rechazar un modelo de desarrollo de una región o localidad que pueda articular proyectos, por ejemplo, en virtud de un ordenamiento territorial. Y tercero, la dificultad de demarcar los límites de las decisiones que se toman en el SEIA, puesto que, aunque el sistema se pronuncia respecto de la viabilidad ambiental de proyectos aislados, estos interactúan con otras dimensiones de la vida local como la salud, la identidad territorial y el trabajo.

La revisión del proyecto sugiere que se deben reformular los objetivos acerca del llamado componente político. Lo que se debería buscar es, más bien, contrarrestar la arbitrariedad y la captura de los espacios de decisión por actores políticos, así como avanzar hacia procesos de toma de decisión que permitan contar con decisiones más racionales y fundamentadas y, por lo tanto, menos arbitrarias.

De lo anterior, también, se desprende que una mejora al SEIA requiere que se acote su ámbito de aplicación al espacio que realmente ocupa en tanto instrumento de gestión ambiental particular y específico, esto es, a la aprobación de un proyecto concreto en un lugar específico. No obstante, se hace evidente la necesidad de que los proyectos ingresados al SEIA dialoguen con la visión de futuro y el tipo de desarrollo buscado por los territorios que los acogen, para lo cual es necesario que dicha visión sea definida en una instancia de deliberación anterior. No es adecuado que el SEIA se utilice para resolver una lista de problemáticas que deben ser resueltas por otros instrumentos de gestión.

Debe comprenderse al SEIA como un instrumento tributario a la planificación y a las normas que se encuentran en un nivel superior. Esto significa

dirigir las discusiones que refieran a estos niveles –por ejemplo, cantidad de contaminantes permitidos o protección de áreas– a los instrumentos de gestión ambiental que realmente pueden dirimir sobre ellos –en los ejemplos, a las normas de calidad y la planificación territorial. En este sentido, se valora que en el proyecto de ley en tramitación se inste a los proyectos a enmarcarse en los lineamientos de los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco) y los futuros Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) (nueva redacción propuesta del artículo 9 ter).

Por otra parte, miradas en conjunto, las modificaciones propuestas por el proyecto de ley dan pie a una estructura de toma de decisiones que resulta inédita en el país. Los cambios que plantea generan modificaciones no solo en el propio SEIA, sino también en el sistema actual, reemplazando algunos aspectos de la institucionalidad. Puesto que incorpora cambios respecto de quién y cómo se toman las decisiones, la reforma implica un giro en el sistema de gobernanza, que ha sido poco atendido: suma nuevos actores al sistema, incorpora cambios en los procesos de decisión y entrega nuevos roles a los actores existentes.

Las modificaciones a la institucionalidad ambiental propuestas en el proyecto de ley conllevan dificultades prácticas relevantes. Por ello, el mayor desafío estará en la implementación, algo que hoy no parece bien resuelto, pues se percibe una insuficiencia en los artículos transitorios de la ley para establecer, por ejemplo, algunos plazos iniciales, capacitaciones, cambios graduales de funcionarios o regiones piloto. Se esperaría un mayor nivel de definición, especialmente, en los ámbitos que se juzgan más innovadores respecto del actual sistema. Considerando, además, los cambios que el proyecto propone a nivel de institucionalidad, parece apropiado llevar a cabo una evaluación temprana de su implementación dentro de un plazo de tres a cinco años, algo que debiese estar contemplado en el proyecto de ley (Gelcich et al, 2019).

Finalmente, el proyecto de ley hace algunas omi-

siones importantes. En primer lugar, a la justicia ambiental en su definición más amplia, que refiere al “trato justo y la participación significativa de todas las personas, independientemente de su raza, color, origen nacional o ingreso con respecto al desarrollo, implementación y cumplimiento de las leyes, regulaciones y políticas ambientales”. (EPA, 2018b). Tal como es el caso de otros sistemas internacionales, el SEIA podría incorporar, por ejemplo, criterios de evaluación respecto de la distribución de cargas ambientales y, sobre todo, al resguardo prioritario de comunidades vulnerables, ya sea en términos socioeconómicos, étnicos o territoriales. En segundo lugar, el proyecto no se hace cargo del riesgo sistémico que surge en la interacción de distintos aspectos de un mismo

proyecto. En otros países, la evaluación se realiza sobre las instalaciones completas, no sobre partes de la misma, lo que releva los riesgos que deberían ser considerados.

La modernización del SEIA es una oportunidad para incorporar mejoras en distintos aspectos de la gestión ambiental, de modo que tienda a una normativa más pertinente a la mayoría de los proyectos que entran al SEA y a los intereses de todos los actores involucrados. En este trabajo, se han detectado y discutido puntos de interés respecto de los que cabe hacer propuestas que aporten a la discusión del proyecto de ley, de modo de tender a un sistema de evaluación de impacto ambiental eficaz, moderno y justo.

# RESUMEN DE PROPUESTAS

## Macrozonas

- Mantener las comisiones al nivel regional, lo cual está acorde con la evidencia internacional. Además, podría existir una instancia de validación del proceso de evaluación en términos de su alineación con definiciones regionales de largo plazo alojada en el gobierno regional, una vez que estos sean cargos electos.

## Experticia y certificación profesional

- Instaurar un instituto o centro de referencia en materias ambientales que tenga las capacidades para desarrollar investigación y que sirva para apoyar técnicamente a las comisiones de evaluación.
- Crear un mecanismo de certificación de competencias para el ejercicio profesional obligatorio al menos para los funcionarios públicos del SEIA, con mecanismos de incentivos para el ejercicio profesional, así como sanciones para los casos que corresponda.
- Crear un sistema de acreditación de las consultoras contratadas para la elaboración de DIA y EIA, para mejorar la calidad de la información.
- Mejorar el registro público que existe hoy para que cuente con acreditación de competencias y sanciones asociadas a malas prácticas, con el fin de eliminar del sistema a operadores deficientes.

## Participación ciudadana

- Asegurar un espacio para que los participantes influyan en la configuración del mismo proceso de participación, acompañado de un estándar mínimo común para todos los proyectos que ingresen al sistema, pero que permita flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada contexto.
- Crear un sistema de facilitadores o mediadores independientes que asesoren a ambas partes durante el proceso de creación de los TRA bajo

un estándar internacional. Este podría ser co-financiado por el Estado y los titulares de los proyectos.

- Incorporar explícitamente en la participación ciudadana temprana la opinión de las comunidades respecto del diseño del proyecto.
- Entregar al SEA, en lugar de a los tribunales ambientales, el rol de garante del procedimiento de los TRA, de modo que se resuelva administrativamente.

## Acceso a tribunales

- Especificar los términos de la legitimación activa amplia (derecho de comparecer frente al tribunal) frente a los tribunales; por ejemplo, bajo el concepto de “entorno adyacente” o a través de una delimitación de los reclamantes.
- Contar con una entidad similar a la Corporación de Asistencia Judicial para los casos de reclamación ambiental ciudadana (que podría atender temas de evaluación ambiental, pero también de resoluciones de la SMA, MMA y Daño Ambiental entre otros).

## Agilización de los procesos

- Definir plazos variables de evaluación en el SEIA, según la magnitud o el monto de inversión del proyecto, y establecer un pago por ingreso al sistema apuntando a que los proyectos estén mejor formulados desde un inicio, lo cual además contribuiría a financiar los servicios que se están prestando.

## Evaluación de la implementación

- Llevar a cabo una evaluación temprana de la implementación de esta ley, dentro de un plazo de tres a cinco años.

# REFERENCIAS

Ávila, R., Campusano, R., Galdámez, L., Jaria, J. y Lucas, A., 2017. Medioambiente, conflictos socioambientales y derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, (13), pp. 13-39.

Bergamini, K., Irrarrázabal, R., Monckeberg, J.C. y Pérez, C., 2018. Fiscalización, sanción y control ambiental en Chile. Diagnóstico y propuestas para la Superintendencia del Medio Ambiente y tribunales ambientales. *Propuestas para Chile 2017*, pp. 167-198.

Brücher, H., 2018. El valor del diálogo: una mirada a la participación ciudadana y oportunidades de mejoras en el proyecto de mejoramiento del SEIA. *El valor del diálogo*, pp. 43-61. Santiago: Uqbar editores.

Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de Chile, 2018. Acta de la sesión N° 19. Recuperado de: [https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_sesiones.aspx?prmID=405](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=405)

Comisión asesora presidencial para la evaluación del SEIA, 2016. *Informe final*. Recuperado de [http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877\\_Informe-MMAF\\_FINAL.pdf](http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf)

Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria (CSCP), 2015. *Propuestas de la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Recuperado de: [https://cl.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/08/resumen\\_ejecutivo\\_cs-cp-seia\\_final\\_08.08.16.pdf](https://cl.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/08/resumen_ejecutivo_cs-cp-seia_final_08.08.16.pdf)

Environmental Protection Agency (EPA), 2018a. *Environmental impact assessment* (sitio web). Disponible en <http://www.epa.ie/monitoringassessment/assessment/eia/>

Environmental Protection Agency (EPA), 2018b. *Learn about environmental justice* (sitio web). Disponible en: <https://www.epa.gov/environmentaljustice/learn-about-environmental-justice>

Gelcich, S., Reyes, F. y Ríos, M., 2019. Early assessments of marine governance transformations: insights and recommendations for implementing new fisheries management regimes. *Ecology and Society* (por publicar).

Irrarrázabal, R. y Troncoso, J., 2018. Los desafíos de actualización (“ajuste”) de regulación/ institucionalidad. El caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). *Publicación Seminario Los desafíos ambientales 2018-2022: Propuesta de una hoja de ruta en materia de relevancia ambiental*. GAMA-UC, CAPES-UC, Programa de Derecho y Medio Ambiente de la Facultad de Derecho UC.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2018. *Mapa de los conflictos socio ambientales*. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

Jay, S., Jones, C., Slinn, P. y Wood, C., 2007. Environmental impact assessment: retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(4), pp. 287-300.

Joseph, C., Gunton, T. y Rutherford, M., 2015. Good practices for environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 33(4), pp. 238-254.

König, U., 2018. La mediación: por qué y cómo es posible. Seminario internacional “Conflictividad socioambiental: la mediación como alternativa para retomar el diálogo”. Organizado por Centro de Políticas Públicas UC, 23 de noviembre, 2018.

Ministerio del Medio Ambiente (MMA), 2018. *Informe de Productividad. Proyecto de ley que modifica la ley 19.300 sobre las bases generales del medio ambiente*.

Mlynarz, D., 2018. Proceso de co-construcción de la institucionalidad de diálogo territorial. *El valor del diálogo*, pp. 109 – 119. Santiago: Uqbar editores.

Morgan, R., 2012. Environmental impact assessment: the state of art. *Impact Assesment and Project Appraisal*, 30(1), pp. 5-14.

Reyes, F., Frontaura, C. y Leturia, F.J., 2012. Propuesta de mecanismos resolución colaborativa de conflictos socioambientales. *Propuestas para Chile 2011*, pp. 61-94.

Reyes, F., Gelcich, S., Ríos, M., 2016. Problemas globales, respuestas locales: planes de manejo como articuladores de un sistema de gobernabilidad policéntrica de los recursos pesqueros. *Propuestas para Chile 2015*, pp. 121-156.

Riquelme, P., 2018. Modernización al SEIA y Desafíos de la Reforma (presentación). Seminario Reforma al SEIA “Modificaciones al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Organizado por ONG Fiscalía del Medio Ambiente, 12 de noviembre, 2018.

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), 2018. ¿Qué es SEIA? (sitio web). Disponible en: <http://www.sea.gob.cl/sea/que-es-seia>

Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), 2018. *Modernización del Estado. Regulaciones e instituciones*.

**Centro UC**  
Políticas Públicas



# Centro UC

## Políticas Públicas

[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)  
[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)

**CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (+56) 22354 6637.

**LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (+56) 22354 5658.