

LA DESLEGALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: DE LA COLABORACIÓN LEY - REGLAMENTO A LA OBLIGATORIEDAD DE LAS GUÍAS

THE DELEGALIZATION OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT SYSTEM: FROM STATUTORY-REGULATORY COLLABORATION TO THE BINDING EFFECT OF ADMINISTRATIVE GUIDELINES

*Edesio Carrasco Quiroga**
*Miguel Fernández Fernández***

RESUMEN: La regulación ambiental chilena se ha estructurado en función de instrumentos de gestión ambiental que implementan el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de proteger y velar por la preservación de la naturaleza.

Uno de estos instrumentos es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cuyo procedimiento está a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), el que, sobre la base de una declaración (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA), determina preventivamente si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta o no a las normas vigentes. No obstante, a pesar de su naturaleza reglada, este procedimiento ya no descansa solo en la Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), ni en el Decreto Supremo n.º 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del SEIA (RSEIA). Durante los últimos años, la autoridad am-

* Abogado. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LL.M) Universidad de California, Berkeley y Doctor en Derecho, Universidad de Barcelona. Profesor LLM Universidad Católica de Chile y MDA Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: ecarrasc@uc.cl

** Abogado. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LL.M) Constitucional y Regulatorio Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: mmfernandez@uc.cl

biental, mediante un conjunto de ordinarios, instructivos, circulares, guías y criterios de distinto tipo y fuente, ha intentado –de manera dispersa e inorgánica–, dotar de contenido sustantivo y procedimental la regulación del SEIA. En ese marco, el objetivo de este trabajo es documentar y analizar el fenómeno descrito, dando cuenta de cómo se ha ido erosionando la ley y el reglamento como fuentes primarias de regulación del SEIA, un procedimiento especialmente sensible para el desarrollo del país, situación sobre la que el Congreso Nacional no parece haber puesto mucha atención en las últimas reformas legales aprobadas o actualmente en tramitación.

PALABRAS CLAVE: evaluación ambiental, procedimiento reglado, potestad reglamentaria, instructivos, guías, criterios.

ABSTRACT: Chile's environmental regulation has been structured around a set of instruments designed to implement both the constitutional right to live in an environment free from pollution and the State's duty to protect and ensure the preservation of nature. Among these tools, the Environmental Impact Assessment System (SEIA) occupies a central role. The procedure is administered by the Environmental Assessment Agency (SEA), which, on the basis of either an Environmental Impact Statement (DIA) or an Environmental Impact Study (EIA), determines in advance whether the environmental impact of a given project or activity conforms to applicable regulations. Notwithstanding its legally regulated nature, this procedure has gradually ceased to rest solely upon Law No. 19,300 on the General Bases of the Environment (LBGMA) and Supreme Decree No. 40/2012 of the Ministry of the Environment, which establishes the Regulation of the SEIA (RSEIA). In recent years, the administrative authority –through a diverse set of official letters, instructions, circulars, orders, guidelines, and interpretative criteria– has sought, in a fragmented and uncoordinated manner, to provide substantive and procedural content to the SEIA's regulatory framework. Thus, the purpose of this paper is to document and analyze the phenomenon described and to explain the factors that have led the SEIA into a process of progressive delegalization. The study shows how the law and its corresponding regulations have been progressively eroded as sources of regulation for a procedure that is particularly sensitive to the country's development –an issue to which the National Congress appears to have devoted little attention in recent or ongoing legislative reforms.

KEYWORDS: environmental assessment, regulated procedure, regulatory authority, instructions, guidelines, criteria.

INTRODUCCIÓN

El derecho ambiental chileno –tanto en su regulación normativa como en su aplicación práctica–, se ha estructurado sobre un binomio estable, pero a la vez flexible: la creación democrática de las normas jurídicas (constitucionales y legales) que lo nutren y su ejecución técnica (reglamentaria) por la Administración. Esta vinculación se expresa con especial nitidez en el art. 19 n.º 8 de nuestra *Constitución*, que le asegura, a todas las personas, el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación; fija deberes de cuidado y preservación a cargo del Estado; y dispone una cláusula de reserva legal ambiental, frente a la eventual limitación o restricción de otros derechos. A partir de ahí, el legislador diseñó la LBGMA, como una ley de bases que fija los pilares esenciales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, delegando en su reglamento la concreción de los aspectos técnicos de su ejecución.

Sin embargo, durante los últimos años, el equilibrio ley - reglamento ha comenzado a resquebrajarse. El SEA, amparado en el art. 81 literal d) de la LBGMA, ha llevado adelante una frenética actividad infranormativa, dictando una serie de instrumentos que, aunque formalmente no son obligatorios, en la práctica, se han convertido en estándares cuasilegales, exigibles para todos aquellos que participan de la evaluación ambiental de proyectos. Este fenómeno ha desplazado –y desfondado, poco a poco– el valor jurídico regulatorio desde las fuentes formales del derecho ambiental (LBGMA, RSEIA), hacia instrumentos cuya elaboración carece de participación democrática y son inmunes al control judicial propio de un Estado de derecho moderno, erosionando el principio de reserva legal ambiental y, con ello, la arquitectura institucional del SEIA.

El presente trabajo examina críticamente –desde una matriz jurídica y práctica– este proceso de “deslegalización” del SEIA, identificando sus causas, desarrollo y principales tensiones, junto con algunas perspectivas que, creemos, deben considerarse en este debate. A partir del análisis doctrinal, jurisprudencial y empírico, se argumenta que la colaboración legal – reglamentaria, entendida como una dualidad de creación y ejecución de normas jurídicas, ha sido sustituida por una expansión irregular de la potestad administrativa, que ha transformado diversos instrumentos infralegales en verdaderas fuentes normativas. Este artículo busca demostrar que, lejos de ser un fenómeno inocuo o neutro, se trata de un proceso que conlleva profundas implicancias (jurídicas y prácticas) para nuestro Estado de derecho, la legitimidad de la regulación ambiental y el desarrollo de proyectos y actividades en nuestro país.

I. LA RESERVA LEGAL

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Tradicionalmente se ha entendido la reserva legal como una garantía normativa destinada a resguardar que las definiciones referidas a materias sensibles para las personas, como la libertad y la propiedad, solo puedan ser reguladas a través de una ley.

Un efecto de ese principio, deriva en que ello imposibilita, preliminarmente, que el reglamento pueda regular dichas materias. Esto, porque el ordenamiento jurídico chileno, por medio de la *Constitución*, dispone expresamente que determinadas materias o, al menos, su núcleo esencial (art. 19 n.º 26), deben ser reguladas por ley.

En esa perspectiva, el sistema constitucional chileno ha dispuesto reservas legales generales o específicas, impidiendo al legislador democrático, en ciertos ámbitos, distribuir competencias entre la ley y el reglamento o delegarlas derechamente en este último instrumento, no estando, el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, ajeno a esta tensión.

I.1. El derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y el deber del Estado en materia ambiental

El art. 19 n.º 8 de la *Constitución*, en su inciso primero, asegura a todas las personas el derecho a “vivir” en un ambiente libre de contaminación. Así, el constituyente optó por una concepción antropocéntrica de esta garantía: solo las personas pueden ser titulares de este derecho¹. En ese sentido, siguiendo a Andrés Bordali:

“el derecho en cuestión protege a personas humanas y no al medio ambiente o a la naturaleza o a determinados bienes ambientales como un valor en sí, sino como el lugar donde el hombre desarrolla su vida, se protege al hombre como único sujeto de derechos [...]”²,

lo que descartaría, en principio, la posibilidad de invocar este derecho con un afán protector de la naturaleza³, pues esta última no es el bien jurídico protegido mediante esta garantía.

En cuanto al objeto de protección, el constituyente no definió conceptualmente el sentido y alcance del derecho a vivir en un ambiente libre de contami-

¹ CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (7/3/2008) rol n.º 302-2007, c. 4.

² BORDALI (2019) p. 85.

³ BERMÚDEZ (2000) p. 11.

nación, lo que, en un inicio, derivó en una concepción restringida por parte de la doctrina de este concepto⁴, señalando, por ejemplo, que el derecho contenido en el 19 n.º 8, no era más que el derecho a la vida o a la integridad física o psíquica, particularizado bajo el verbo ‘vivir’⁵.

No obstante, con la dictación de la LBGMA, el legislador operativizó el mandato constitucional que le fue conferido, definiendo al ambiente libre de contaminación, como un sistema integrado por elementos naturales y artificiales de carácter físico, químico, biológico y sociocultural y sus interacciones, que se encuentra en permanente modificación, en el cual, los contaminantes se mantienen en concentraciones y periodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo para la salud de las personas, afectar su calidad de vida, poner en peligro la preservación de la naturaleza o comprometer la conservación del patrimonio ambiental⁶.

A partir de esta definición, se asentó una concepción amplia del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, cuestión que ha sido reconocida, primero, por el Tribunal Constitucional (TC), quien ha refrendado la noción de sistema global, sosteniendo que el legislador ambiental ha desarrollado un auténtico orden público ambiental⁷; y segundo, por la Corte Suprema, que ha reafirmado esta noción integral de ambiente, puntualizando que el derecho del art. 19 n.º 8 no puede ser entendido aisladamente, dado que posee una marcada relación con otras garantías (derecho a la vida e integridad personal), las que deben ser resguardadas, mediante este⁸.

Ahora bien, además de reconocer una garantía, esta norma establece un deber que pesa sobre el Estado, el que debe ser ejercido en una doble dimensión. La primera, implica que el cuerpo estatal deberá velar para que este derecho no sea afectado. Para cuidar adecuadamente esta garantía, el Estado cuenta con una habilitación general –otorgada por el legislador–, para que, dentro del ámbito de sus competencias, cumpla con este mandato de cuidado y protección⁹, pudiendo adoptar una actitud tanto preventiva como reactiva, en caso de que esta garantía resulte lesionada¹⁰. Por su parte, la segunda dimensión de este deber, se refiere a la tutela de la preservación de la naturaleza. Para dar cumplimiento a esta obligación, nuestra jurisprudencia constitucional ha señalado que la Ad-

⁴ EVANS (1993) p. 83.

⁵ SOTO (1992) p. 383.

⁶ Ley n.º 19300 de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) art. 2.º literales II) y m).

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (12/10/2023) rol n.º 13.610-2022, c. 12.

⁸ CORTE SUPREMA (26/5/2023), rol n.º 149.171-2020, c. 13.

⁹ CARRASCO (2020) pp. 54-55.

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (12/10/23) rol n.º 13.610-2022, c. 34 y rol n.º 13.626-2022, c. 33.

ministración tiene a su disposición un sistema ambiental integrado y complejo, compuesto por normas, órganos y procedimientos, de naturaleza reguladora, controladora y fiscalizadora, a través del cual ejerce este deber de mantención, tanto *ex ante* (evaluación ambiental de proyectos), como *ex post* (sanciones aplicadas por la Superintendencia de Medio Ambiente o mediante acciones de reparación ambiental que ordene un tribunal ambiental)¹¹.

Con todo, de conformidad a la evolución normativa, doctrinal y jurisprudencial de esta garantía, no solo se ha ampliado su comprensión respecto de lo que se entiende por ambiente –conservando que las personas son los únicos titulares de este derecho–, sino que también se ha establecido que el deber estatal en torno ella no se agota en una fórmula reactiva, sino que implica el ejercicio de una función permanente de prevención, regulación y fiscalización, a través del orden jurídico ambiental vigente.

1.2. El inciso segundo del art. 19 n.º 8

Además de consagrar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y el deber del Estado a velar por su protección y la preservación de la naturaleza, el art. 19 n.º 8 de la Carta Fundamental, en su inciso segundo, establece la siguiente cláusula de reserva legal: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Para aclarar su sentido y alcance, se puede revisar lo discutido en el marco de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC)¹². De esta forma, cuando el constituyente estableció la posibilidad de restringir derechos fundamentales invocando la garantía a vivir en un ambiente libre de contaminación, lo hizo pensando en que ello fuese vía ley, sin considerar otros órganos (Administración) o herramientas infralegales. Sumado a ello, para que se materialice dicha restricción, impuso un estándar de exigencia alto, no bastando la sola dictación de una ley (norma habilitante), debiendo ser determinada y específica, indicando, por una parte, el derecho que se afectará y, por otra, la vía que se utilizará para ello¹³.

En cuanto al objetivo de esta norma, la doctrina ha adoptado diversas posiciones. Para Julio Lavín, esta cláusula contribuye a la efectividad del derecho consagrado en el 19 n.º 8, fijando límites en torno a que solo algunos derechos

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (12/10/23) rol n.º 13.610-2022, c. 9 y rol n.º 13.626-2022, c. 8.

¹² COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1976) pp. 9, 12-14 y 20.

¹³ CARRASCO (2020) p. 60.

podrán ser restringidos¹⁴. Jorge Bermúdez, por su parte, sostiene que la incorporación de una cláusula de reserva legal específica, refuerza el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, en tanto, el bien jurídico protegido, sería el ambiente *per se*¹⁵. Por último, Matías Guillof, destaca que esta disposición fija un estándar de exigencia mayor en caso de que se quieran restringir ciertos derechos, lo que estaría vinculado a la visión económica que subyace a la *Constitución*¹⁶.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional, cuando revisó la constitucionalidad del entonces proyecto de ley de la LBGMA, más que entrar a calificar la intensidad de esta reserva, señaló que las restricciones que se impongan invocando el art. 19 n.º 8 de la *Constitución*, son de competencia exclusiva y excluyente del legislador¹⁷.

Ahora bien, la reserva legal es una figura jurídica que ha sido tratada, en su dimensión ambiental y ámbitos regulatorios conexos, por parte del TC. Su comprensión y desarrollo ha variado a lo largo del tiempo, pasando desde una concepción “aceptable” en torno a la determinación y especificidad que debe tener la norma en análisis (restricción vehicular)¹⁸ a reconocer la potestad reglamentaria de ejecución de manera intensa (norma de emisión para molibdeno y sulfatos)¹⁹. También ha señalado que la reserva legal en materia urbanística es más flexible, estableciendo, al mismo tiempo, que la potestad que se le otorgue a la Administración no es discrecional, sino que limitada y controlada (traslado de industrias contaminantes)²⁰. Por su parte, en materia forestal, el TC ha dicho que las limitaciones y obligaciones que se determinen, deberán ser establecidas por una ley y corresponderse con la función social que las justifica (multa por tala ilegal)²¹. Por último, en materia de humedales, ha reconocido que existe una colaboración ley-reglamento, al momento de establecer restricciones²². Todo lo anterior, más allá de la distinción de las posiciones que se han desarrollado con mayor profundidad hace ya varias décadas en cuanto a la reserva legal “absoluta” o “relativa”²³.

¹⁴ LAVÍN (1998) pp. 189-192.

¹⁵ BERMÚDEZ (2015) pp. 154-155.

¹⁶ GUILLOF (2011) p. 151.

¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (28/2/1994) rol n.º 185-1994, c. 12.

¹⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (26/6/2001) rol n.º 325-2001, c. 43.

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (26/4/2007) rol n.º 577-2006, c. 22.

²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (27/1/2015) rol n.º 2644-2014, c. 24-25 y rol n.º 2684-2014, c. 16-18.

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (28/7/2016) rol n.º 2884-2015, c. 8.

²² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (12/10/2023) rol n.º 13.610-2022, c. 40 y rol n.º 13.622-2022, c. 39.

²³ CARMONA (2001) pp. 154-190.

Considerando lo dicho por la doctrina y la jurisprudencia constitucional en torno a la reserva legal, el inciso 2.º del art. 19 n.º 8 no niega la colaboración legal-reglamentaria (menos aún en una materia tan dinámica como el ambiente), sino que encapsula la facultad de restringir derechos solo por vía legal, excluyendo a la Administración de ese espacio de acción. Ello, por cuanto la exigencia de especificidad que se deriva de dicha norma la sujeta a:

“un fuerte amarre, desde el momento que independientemente de cuál sea la amenaza sobre el medio ambiente, esta [la Administración] solo puede determinar la medida que ha sido previamente establecida por el Legislador, quedando privada de esta forma de adoptar aquella que, de acuerdo a su juicio soberano, sea la mejor para resguardar los intereses públicos frente a este fenómeno”²⁴.

Así, bajo esta cláusula de reserva legal ambiental, se faculta únicamente al legislador, pero reconociendo la colaboración reglamentaria, para limitar ciertos derechos, teniendo como justificación evitar una lesión al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y, al mismo tiempo, que ello se realice cumpliendo un alto estándar –legal y constitucional–, lo que implica la determinación y especificidad necesaria (derecho a afectar y el medio a utilizar), excluyéndose a la Administración, y reduciendo, así, su intervención a la sola ejecución de la ley por la vía reglamentaria.

1.3. El aparente dilema del principio de legalidad ambiental

La forma y el modo en que el inciso segundo del art. 19 n.º 8 fue redactado, justifica preguntarse hasta dónde y cómo opera su cláusula de reserva legal: ¿se admite la colaboración ley-reglamento? ¿En qué términos se excluye a la Administración? ¿Qué quiso decir el constituyente? ¿Existe un dilema ante este “principio de legalidad ambiental”?

La respuesta exige reconocer, inicialmente, dos ideas que fluyen del propio texto y su historia: primero, que las restricciones solo podrán emanar de la ley y, segundo, que estas deberán ser determinadas y específicas. Con ello, no existiría espacio para habilitaciones genéricas o indeterminadas, ni mucho menos para que la Administración, discrecional y arbitrariamente, limite garantías fundamentales.

Que la ley sea la fuente primaria, no impide que exista una colaboración en la ejecución de la restricción que se imponga vía reglamento, cuestión que es necesaria y que ha sido reconocida por la jurisprudencia. Esa vinculación no

²⁴ GUILLOF (2011) p. 157.

flexibiliza la cláusula de reserva legal del inciso segundo, sino que, por el contrario, la robustece, en tanto, la ley fija los elementos esenciales de la limitación en cuestión y, luego, el reglamento, afina, detalla y ejecuta aquello que el legislador determinó, existiendo una subordinación de este último hacia el instrumento legal.

Así, la Administración queda “atada” –siguiendo a Matías Guillof– por la exigencia de especificidad, ya que solo puede aplicar aquello que, previamente, fue establecido por el legislador. Ello implica que, ante silencios legales, la Administración –vía reglamento– no podrá llenar esos vacíos. De ese modo, la reserva legal actúa también como una cláusula de cierre. Entonces, ¿cuál es el dilema?

A nuestro juicio, solo es aparente, pues la *Constitución* reservó la potestad de establecer limitaciones, invocando el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, únicamente al legislador, permitiendo la colaboración reglamentaria, pero excluyendo, al mismo tiempo, a la Administración como fuente creadora de restricciones. Por lo tanto, la colaboración ley – reglamento refuerza la reserva legal constitucional, no la relativiza; mantiene en estancos separados y distinguibles la creación y determinación de la restricción (ley, legislador) y su ejecución (reglamento, Administración), asegurando el proceso de deliberación democrática que reside en el Congreso Nacional, junto con los mecanismos de control que existen en nuestro ordenamiento jurídico para ambos instrumentos normativos.

II. SENTIDO Y ALCANCE DE LA LEY N.º 19300

La LBGMA, es una ley de “bases generales” de la regulación ambiental, con una estructura básica que fija lineamientos esenciales de esta área regulatoria, determinando reglas y principios mínimos, por medio de pautas orientadoras para su implementación concreta.

II.1. *Es una ley de bases*

Este tipo de leyes, siguiendo a Rosa Gómez:

“utilizan un lenguaje claro y presentan una estructura ordenada de sus disposiciones. Por tanto, toda ley que reúna estas características podrá ser considerada una ley de bases, sin perjuicio de la potestad reglamentaria de ejecución que el Ejecutivo puede ejercer sobre ellas”²⁵.

²⁵ GÓMEZ (2016) pp. 223-224.

Un tipo de ley, sin una tipología específica, que solo es referenciada por la Carta Fundamental en los arts. 38 y 63 n.º 18 y n.º 20, sin que su naturaleza, concepto, estructura y aplicabilidad concreta haya sido definida. Se trata de una categoría jurídica que, con un carácter y pretensión normativa, busca, en general, dentro del derecho administrativo, “unificar e integrar un determinado microsistema”²⁶, el que, en el caso que comentamos, es de carácter ambiental.

En este sentido, se hace presente que el Mensaje presidencial de la Ley n.º 19300 relevó, en su oportunidad, que la importancia de dicho proyecto de ley estribaba en que tomaba definiciones que “enmarcarán la discusión de una serie de proyectos de ley que vendrán en el futuro”²⁷. Es decir, la lógica original de esta primera ley ambiental de la república, era fijar un primer escalón o base sobre la cual seguir legislando y sofisticando la regulación, estructurando aspectos esenciales o fundamentales para implementar en esa época (mediados de la década de 1990) una gestión ambiental moderna. Norma que también dejó a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, la ejecución de los respectivos instrumentos de gestión ambiental indicados, en concordancia con las directrices y principios matrices previamente determinados por el legislador.

Una técnica cuya justificación tiene como fundamento el reconocimiento de la complejidad de la regulación ambiental, la incertidumbre prospectiva de la evolución de los componentes ambientales, que son siempre cambiantes (agua, suelo, aire, flora, fauna y medio humano) y la amplia pluralidad ideológica de visiones del mundo y del ser humano (antropocentrismos v. ecocentrismo) que interfieren a la hora de regular cualquier actividad que afecte el ambiente, todos aspectos respecto de los cuales la Administración del Estado tiene un papel que desempeñar, al ser, en principio, flexible y experta en el ejercicio de su función.

II.2. Dispone de instrumentos de gestión ambiental

Bajo el marco normativo general, diversos instrumentos de gestión ambiental fueron diseñados por el legislador para que el Estado pudiera asegurar el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y así cumplir con su deber de velar para que este no sea afectado, tutelando la preservación de la naturaleza, en el marco del mandato constitucional que le fue impuesto.

Si bien la LBGMA no contiene una definición de instrumento de gestión ambiental, sí los reconoce y regula. Su sentido y alcance no es trivial, ya que la Ley n.º 20600, que Crea los Tribunales Ambientales (LTA), dispuso un sistema

²⁶ GÓMEZ (2016) p. 222.

²⁷ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) Mensaje presidencial, p. 14.

recursivo especial y general (invalidación) anclado de manera directa en el concepto de “instrumento de gestión ambiental”, definiendo, de esa forma, la competencia de los tribunales ambientales al conocer casos concretos.

A la hora de conceptualizar su sentido y alcance, Jorge Bermúdez señala que los instrumentos de gestión ambiental deben entenderse como un

“conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, entre otras), destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental”²⁸.

Añade a la definición dos características adicionales: que atiendan una finalidad de protección ambiental y respondan a un carácter integral u omnicomprendivo que tiene la protección del entorno. Por su parte, para Rodrigo Guzmán los instrumentos de gestión ambiental tendrían por objeto

“traslucir diversas señales que direccionan el comportamiento de la sociedad y de los individuos en su relación con el ambiente en el cual se desenvuelven”²⁹.

Finalmente, de acuerdo con Iván Hunter “lo característico de un instrumento de gestión ambiental es su finalidad de protección y reparación o mejoramiento del medio ambiente”³⁰, siendo un instrumento de gestión, “todas las acciones, medidas, normas, planes y/o programas cuya finalidad es la conservación, preservación y protección del medio ambiente”³¹.

No obstante, más allá de las definiciones que la doctrina ha dado con la finalidad de conceptualizarlos, lo cierto es que el catálogo de instrumentos de gestión ambiental ha sido ampliado por el legislador y luego delineado e intervenido, en lo sustancial, por los tribunales de justicia. En efecto, el legislador no los ha agotado únicamente a aquellos vinculados a la LBGMA, sino que ha creado de manera dispersa y también inorgánica, otras herramientas para hacer frente a la protección ambiental, no disponiendo, necesariamente, en la propia “ley de bases”, sus aspectos orgánicos, procedimentales o sustantivos esenciales, sino que, optando, también, por dictar otras leyes que, de manera específica, regulen de manera especial otro instrumento de gestión o protección ambiental.

En esa línea, se ha producido lo que Ricardo Irrazabal ha denominado un proceso de “descodificación” de la LBGMA, lo que se ha manifestado

²⁸ BERMÚDEZ (2015) p. 192.

²⁹ GUZMÁN (2012), p. 122.

³⁰ HUNTER (2023) p. 86.

³¹ *Ibid.*

“indirectamente a través de otras leyes ambientales especiales, las cuales introducen, como si fueran leyes generales, principios y definiciones, además de nuevos instrumentos, sin modificar la Ley N° 19.300”³².

Tal es el caso de la Ley Marco para la Gestión de Residuos³³, la Ley Marco de Cambio Climático³⁴ y la Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (LSBAP)³⁵. A ello deben añadirse en una perspectiva más específica, la Ley de Humedales Urbanos³⁶, de Impuestos Verdes³⁷ y de Uso de Bolsas Plásticas³⁸, las que, dictadas unos años antes, también han contribuido como instrumentos de gestión ambiental a la protección del ambiente.

II.3. Diseño regulatorio: intensa colaboración ley-reglamento

La *Constitución* dispone de reglas que establecen lineamientos para el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales, distribuyendo competencias normativas entre el legislador y la Administración del Estado para su regulación.

En el ámbito del inciso segundo del art. 19 n.º 8, luego de reconocer el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y establecer deberes estatales, la Carta Fundamental dispone una cláusula de reserva legal ambiental, que no densifica, en lo sustantivo, la forma en que la ley debe regular este derecho con la determinación y especificidad suficiente, sino que dispone que, como ya se señaló, que para proteger el ambiente, la ley podrá imponer restricciones a otros derechos y libertades. Es decir, la reserva legal dispuesta no está necesariamente vinculada a la densificación del contenido del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, sino en fijar un límite horizontal general (otros derechos y libertades) mediante un único medio: la ley.

Esto, por su parte, debe ser complementado con lo que establece la LGBMA. Esta se remite, con frecuencia, a la potestad reglamentaria para complementar la regulación de una serie de aspectos, especialmente mediante la técnica del

³² IRARRÁZABAL (2023) p. 5.

³³ Ley n.º 20920, Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (2016).

³⁴ Ley n.º 21455, Ley Marco de Cambio Climático (2022).

³⁵ Ley n.º 21600, Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2023).

³⁶ Ley n.º 21202, Modifica Diversos Cuerpos Legales Con El Objetivo De Proteger Los Humedales Urbanos (2020).

³⁷ Ley n.º 20780, Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario (2014).

³⁸ Ley n.º 21100, Prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional (2018).

reglamento. Ello, bajo una atribución más amplia del Presidente de la República, quien está facultado para regular distintas materias ambientales por medio de su potestad reglamentaria de ejecución en el marco del dominio máximo legal (art. 32 n.º 6 de la *Constitución*).

De hecho, para la Ley n.º 19880 que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (LBPA), el Decreto Supremo (DS), la fórmula por medio de la cual se expresa todo reglamento y que constituye un tipo de acto administrativo, es la orden escrita que dicta el presidente de la República o un ministro por orden del primero, sobre asuntos propios de su competencia³⁹. A esto, debe añadirse que deben enumerarse; foliarse por el Ministerio de origen; someterse al control preventivo de legalidad por parte de la Contraloría General de la República (CGR) para el trámite de toma de razón; anotarse por ella; comunicarse a la Tesorería General de la República si comprometen recursos para el Estado y publicarse posteriormente en el *Diario Oficial*.

De esta forma, distintos instrumentos de gestión ambiental consagrados en la LGBMA, remiten a un reglamento su regulación estructural. En una apretada síntesis, los principales son los siguientes:

- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Su base legal está entre los arts. 8.º al 25 de la LBGMA. Su fuente reglamentaria primordial es el RSEIA. Este regula el ingreso al SEIA; los requisitos de la DIA y EIA; la participación ciudadana; la consulta indígena; entre otros.
- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Su regulación legal está en los arts. 7.º bis a 7.º *quater* de la LBGMA. Su fuente reglamentaria es el DS n.º 32/2015, del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).
- Normas de Calidad Ambiental. Su fuente legal son los arts. 32 a 33 de la LBGMA, donde para cada norma se dicta un DS, tales como las normas de calidad del aire para material particulado, las normas de calidad de aguas, entre otras. Por su parte, el DS n.º 38/2012 del Ministerio de Salud, dispone el procedimiento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión.
- Normas de Emisión. Su base legal es el art. 40 de la LGBMA. Esto implica que cada norma de estas características se establecerá por medio de un DS, tal como lo es, actualmente, la norma de emisión para centrales termoeléctricas (DS n.º 13/2011, del MMA) o de fundiciones (DS n.º 28/2013, del MMA), entre otras.
- Planes de Prevención o Descontaminación (PPDA). Su fuente legal son los arts. 43 a 48 de la LGBMA y donde para cada declaración de

³⁹ Ley n.º 19880, Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (2003) art. 3.º.

- zona saturada o latente o el respectivo PPDA, se requiere de un DS, tal como ocurre con el PPDA de Santiago (DS n.º 31/2016, del MMA) y las decenas de planes que han sido dictados para otras regiones.
- Planes de Manejo de Recursos Naturales Renovables. Su base legal son los arts. 41 y 42 de la LGBMA, los que habilitan un marco de regulación por medio de la dictación de un DS (reglamento) o decretos sectoriales para ser aplicados en bosques, suelos, aguas, humedales, entre otros.
 - Clasificación de Especies. Un reglamento dictado por el MMA fijará el procedimiento de tal clasificación, tal como dispone el art. 37 de la LGBMA.
 - Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin perjuicio de la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), es un reglamento el que establecerá los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas a que se refieren las áreas protegidas en propiedad privada (inciso final del art. 35 de la LSBAP).

De lo expuesto, se desprende que el reglamento es la herramienta que vertebra toda la potestad de ejecución de la regulación ambiental. Es decir, se trata de una regla técnica, subordinada a la ley (legislador), que delega, con determinación y especificidad, la materia o asunto que será objeto de una regulación específica por parte de la Administración del Estado. Como bien indica Fernando Garrido, en lo descriptivo, un reglamento es toda disposición normativa escrita, de carácter general, dictada por la Administración del Estado, que tiene un valor subordinado a la ley⁴⁰.

Un mecanismo técnico que, a diferencia de las instrucciones, circulares y guías, no se trata de una orden de un superior jerárquico a uno inferior, sino de un instrumento de naturaleza normativa, donde, su propio contenido, crea una garantía para el administrado, una nueva regla interpretativa o una modificación concreta al ordenamiento jurídico en una sección regulatoria específica.

Se trata de una forma de regular que, como bien plantea Juan Pablo Leppe, tiene una importancia en todo el andamiaje ambiental para implementar una serie de regulaciones necesarias para el país⁴¹.

II.4. Control institucional y jurisdiccional

En relación con lo ya expuesto, es importante indicar que, a diferencia de otras áreas regulatorias del ordenamiento jurídico chileno, en materia ambiental, aquella nor-

⁴⁰ GARRIDO (1994) p. 257.

⁴¹ LEPPE (2011).

mativa emanada de un DS, junto con estar sujeta a la toma de razón por parte de la CGR –arts. 98 y 99 de la *Constitución*–, también está sujeta a dos controles adicionales: uno de carácter político-institucional y otro de naturaleza judicial.

El primero, está dado por la función que cumple el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSCC). En concreto, dicho órgano debe pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contengan normas de carácter ambiental señaladas en el art. 70 de la LGBMA. Se trata de un órgano colegiado compuesto por varios ministros (Medio Ambiente, Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Vivienda, Transporte, Minería y Desarrollo Social), que tiene por objetivo coordinar y articular correctamente la política ambiental bajo una mirada global, con una dosis fuerte de sustentabilidad.

Es decir, toda propuesta de reglamento que contenga normas ambientales debe ser revisada por este órgano deliberativo y multisectorial, donde diversas perspectivas sobre la regulación ambiental al interior de un gobierno son expuestas. El objetivo de un órgano coordinador como este –mediante un control horizontal como el indicado–, es evitar un peligroso incentivo: “obtener mediante la regulación sectorial todo lo que no se puede a través de la ambiental”⁴². Es decir, se pretende, mediante este órgano, que la “sustentabilidad”, en sentido amplio y diverso, esté representada en la regulación ambiental general que se disponga. Así, el CMSCC entrega un “sello”⁴³, material y formal, que permite evitar, en principio, regulaciones contradictorias e incompatibles entre sí, dándole coherencia y unidad de acción a la política ambiental que se disponga.

El segundo control, de naturaleza judicial, opera al final de la trayectoria regulatoria que todo DS debe recorrer. Este control puede hacerse desde una perspectiva constitucional o legal.

Respecto del control de constitucionalidad, el TC tiene potestad, en función del art. 93 n.º 16 de la *Constitución*, para resolver:

“[...]sobre la constitucionalidad de los decretos supremos, cualquiera sea el vicio invocado, incluyendo aquellos que fueren dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República cuando se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley por mandato del artículo 63”.

Por ejemplo, el control de normas de emisión, dictadas por medio de un DS, no ha estado al margen del control de constitucionalidad ante el propio TC⁴⁴.

⁴² GUILLOF (2011) p. 236.

⁴³ IRARRÁZABAL y BARROS (2016) p. 27.

⁴⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (26/4/2007) rol n.º 577-2006.

Por su parte, respecto del control de legalidad, la tutela ambiental también cuenta con un régimen especial de impugnación judicial ante los tribunales ambientales. Este sistema, diseñado en la Ley n.º 20600, dispone en su art. 17 un mecanismo de reclamación judicial estructurado sobre la base de los distintos instrumentos de gestión ambiental reconocidos en la Ley n.º 19300.

En ese orden, se pueden reclamar judicialmente ante esta instancia especializada los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan PPDA, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 de la LBGMA y el literal 1.º del art. 17 de la LTA.

Asimismo, los tribunales ambientales cuentan dentro de su competencia con el poder para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados⁴⁵.

Por último, recogiendo la última reforma a la Ley Marco de Cambio Climático, se incorporó la potestad para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de emisión de gases de efecto invernadero⁴⁶ y las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero⁴⁷.

Esta competencia absoluta también admite excepciones, ya que el propio art. 17, en su literal 8.º, permite a los tribunales ambientales conocer –habiendo concluido previamente un procedimiento de invalidación–, de una reclamación en contra de un acto administrativo que haya puesto término a dicho procedimiento en la medida que esté vinculado o asociado a un instrumento de gestión ambiental.

Así, en general, el marco de actuación de los tribunales ambientales está dado por pretensiones anulatorias de actos administrativos cuyo propósito es hacerlos desaparecer del mundo jurídico por ser contrarios a la ley al adolecer de un vicio esencial, ya sea procedimental o material.

Por último, ante la sentencia definitiva dictada por el tribunal ambiental correspondiente, podrá interponerse, por la parte agraviada, el recurso de casación en la forma o en el fondo ante la Corte Suprema, para que esta, en el marco

⁴⁵ Ley n.º 20600, que Crea los Tribunales Ambientales (2012) art. 17, literal 7.º.

⁴⁶ *Op. cit.* literal 9.º.

⁴⁷ *Op. cit.* literal 10.º.

de este recurso de derecho estricto, determine si la sentencia se ajusta o no derecho, teniendo así, el máximo tribunal, la palabra final⁴⁸. Es decir, el control de cualquier DS dictado en el marco de un instrumento de gestión ambiental, no solo es posible de ser revisado en su constitucionalidad por parte del TC, sino, además, su legalidad también puede ser controlada por medio de dos tribunales: uno especial (tribunal ambiental) y otro general (Corte Suprema), lo que da cuenta del difuso e intenso control al que están sujetos los decretos supremos de carácter ambiental. Esto, sumado al control político interno del CMSCC y de legalidad por parte de la CGR, hace de la regulación ambiental formal (vía reglamento o DS), una parcela regulatoria sujeta a un escrutinio estricto de revisión –en distintas etapas y bajo estándares legales y políticos variados y amplios–, transformando la gestión ambiental en un epicentro regulatorio sensible (por los derechos y libertades que se afectan) y sofisticado (sujeto a un control intenso en diversos momentos).

De esta manera, el diseño regulatorio ambiental, ideado por el legislador, descansa en un adecuado equilibrio entre la ley y el reglamento, siendo, este último instrumento, cuya forma se estructura por medio de un DS, el principal vehículo mediante el cual se regula ambientalmente en Chile, cuyo control, interno (administrativo) y externo (judicial), por los bienes que están en juego (derechos y libertades), es en particular intenso.

III. ASPECTOS ESENCIALES DEL SEIA

La LBGMA define la evaluación de impacto ambiental como:

“el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación de Impacto 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”⁴⁹.

El objetivo del SEIA es identificar, predecir y evaluar de manera previa un impacto ambiental y adoptar las medidas o exigencias que sean necesarias

⁴⁸ Se hace presente que la Corte Suprema, mediante una posición asentada hace unos años, ha dispuesto que solo son objeto de un recurso de casación, en la forma o en el fondo, las sentencias que resuelvan el fondo de la cuestión debatida en la reclamación interpuesta, procediendo, en caso que ello no ocurra, el recurso de apelación, dejando, a criterio y análisis de las partes, la elección del tipo de recurso a interponer en función de lo que resuelva el respectivo tribunal. Véase, en un contexto más amplio, parte de las primeras sentencias que dispusieron este criterio: CORTE SUPREMA (20/12/2017) rol n.º 3.682-2017 y rol n.º 18.341-2017.

⁴⁹ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) art. 2.º literal j).

para que esa actividad o proyecto no solo se ajuste a derecho, sino, además, mitigue, repare o compense de manera apropiada sus efectos sobre la base de un procedimiento reglado e integrado para ello. Se trata de un instrumento de gestión hecho al servicio de la decisión que quiera o pueda adoptarse, y no de un instrumento de decisión propiamente tal, pues al menos en el sistema chileno no existe un análisis previo de alternativas de decisión como lo dispone la Evaluación Ambiental Estratégica.

En palabras de Rodrigo Guzmán, el SEIA constituye una técnica que:

“a través de la aplicación de determinadas metodologías, y sobre la base de las características del espacio geográfico donde se emplazaría un cierto emprendimiento económico, introduce elementos multidisciplinarios que permiten predecir de una forma más o menos precisa los efectos que un proyecto o actividad puede provocar sobre el medio ambiente en cada una de sus etapas (construcción, operación y abandono)”⁵⁰.

A partir de un catálogo taxativo de actividades o proyectos que requieren de evaluación ambiental de sus impactos, que tanto la Ley n.º 19300 (art. 10.º) como el RSEIA definen expresamente (art. 3.º), se evalúa “la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”⁵¹.

III.1. Procedimiento reglado, integrado y participativo

Se trata de un instrumento de gestión ambiental que opera de manera preventiva a la ejecución de un proyecto o actividad al evaluar sus impactos, en sus fases de construcción, operación y cierre. Todo, mediante un procedimiento reglado, sujeto a etapas, plazos expresamente definidos, integrado por los pronunciamientos de distintos servicios públicos, coordinado o administrado por el SEA, y que concluye con la calificación favorable o desfavorable de un proyecto o actividad ante la Comisión de Evaluación Ambiental competente o ante el director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental en su caso.

Es un procedimiento que permite evaluar no solo un conjunto taxativo de proyectos, sino, también, los cambios o modificaciones de consideración que en determinados casos estos experimenten, todo bajo un esquema de “ventanilla única” consistente en que la totalidad de la dimensión ambiental asociada a un proyecto o actividad, una vez obtenida la Resolución de Calificación Ambiental

⁵⁰ GUZMÁN (2012) p. 130.

⁵¹ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) art. 2.º literal k).

(RCA) favorable, debe ser resuelta en esa instancia, no pudiendo ninguna entidad pública con competencia ambiental denegar o disponer –en teoría– nuevas exigencias de carácter ambiental sobre dicho proyecto o actividad.

Es también una sucesión de actos trámites en la que interviene el proponente, la Administración del Estado mediante diversos organismos, y también diversos particulares externos al proceso que, en caso de proceder, participan haciendo observaciones ciudadanas a los proyectos y, si correspondiere, también comunidades indígenas en caso de que exista una susceptibilidad de afectación de directa sobre sus sistemas y costumbres de vida.

*III.2. Tramitación*⁵²

Una vez ingresada una DIA o un EIA por parte de un proponente –ya sea ante la Comisión de Evaluación (regional) o ante el director ejecutivo del SEA (inter-regional)–, dichos instrumentos son objeto de un riguroso examen de admisibilidad respecto de los requisitos necesarios para su presentación. De cumplir, la DIA o el EIA, con los requisitos mínimos que exige la ley, se instruye a los servicios públicos con competencia ambiental para que los revisen y emitan sus pronunciamientos de manera fundada y dentro del ámbito de su respectiva competencia.

Son esos pronunciamientos, entre otros, en función de lo dispuesto en la LGBMA, cuya motivación o fundamentación es esencial⁵³. Estos, además, pueden expresar su conformidad, inconformidad u observar aspectos del proyecto o derechamente excluirse del proceso de evaluación si el órgano de la Administración del Estado requerido no es competente, no siendo vinculantes dichos informes a menos que la ley expresamente lo declare así. Por la trascendencia que tienen durante esta etapa, su fundamentación es muy relevante, la que debe estar dotada de una explicación razonada en función de los aspectos ambientales del proyecto. Así, todo servicio público que participa de la evaluación debe explicar, con razones, por qué se pronuncia de la forma que lo hace al emitir su oficio, pues a partir de su pronunciamiento da sentido al mecanismo de “ventanilla única”, ya mencionado. Eso sí, dependiendo de si el proyecto ingresó mediante una DIA o un EIA, los informes de los servicios públicos tendrán niveles de análisis y profundidad distintos, todo en virtud de la información proporcionada, la que cambia en uno u otro caso.

Evacuados los pronunciamientos descritos dentro de plazo y si el proyecto no carece de información relevante o esencial insubsanable, ni es necesario

⁵² Par estos efectos, hemos tomado como referencia parte de la síntesis hecha en CARRASCO (2018) pp. 7-12.

⁵³ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) art. 9.º inciso final.

que una DIA sea presentada bajo la modalidad de un EIA, estos se consolidan y funden en un informe consolidado de solicitudes, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones (ICSARA), que es notificado al proponente para que mediante una adenda aclare, rectifique o amplíe la información faltante. Entregada la adenda por parte del proponente, esta es nuevamente enviada a los órganos de la Administración del Estado que se pronunciaron durante la evaluación ambiental para que revisen si lo observado ha sido aclarado, rectificado o acompañado al proyecto.

Concluida esta etapa, que puede llevar a la confección de un máximo de dos ICASARA y a la presentación de dos adendas en la DIA, y de tres en el caso de los EIA, se presenta el proyecto ante el comité técnico. Este órgano, presidido por el SEREMI de Medio Ambiente y al cual asisten los directores de los servicios públicos regionales que tengan competencia ambiental, elabora un acta de evaluación de cada proyecto, la que es de libre acceso para los interesados.

La etapa de evaluación de un proyecto concluye con la confección del Informe Consolidado de Evaluación (ICE). Dicho documento contiene los pronunciamientos ambientales fundados de los organismos con competencia que participaron, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad—si correspondiera—, así como la recomendación de aprobación o rechazo por parte del SEA. De esta manera, la comisión de evaluación deberá:

“aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente”⁵⁴.

Si bien este informe no tiene por qué anticipar la decisión de la comisión de evaluación, sí la rigidiza respecto de “los aspectos normados establecidos en la legislación vigente”⁵⁵, pues, en teoría, la comisión de evaluación no tendría, en este ámbito (cuestión que deberá analizarse en cada proyecto particular), base para resolver de manera distinta a lo sugerido por el SEA. De lo contrario, habría “un vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental”, afectando su validez.

Como contrapartida, en los restantes ámbitos (no normados), la comisión de evaluación tendría un margen de apreciación más amplio, tal como lo es la consideración de medidas de mitigación, compensación o reparación adecuadas respecto de los efectos, características y circunstancias que presenta un EIA. Así, la consideración de los “olores” en la autorización para la disposición final de residuos industriales o mineros; la “pérdida y degradación del suelo” y la ge-

⁵⁴ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) art. 9.º bis.

⁵⁵ *Ibid.*

neración “de núcleos urbanos al margen de la planificación territorial” para el otorgamiento del cambio de uso de suelo; o, los “resultados esperados” respecto al seguimiento de la condición de poblaciones de especies hidrobiológicas al permitir la pesca de investigación, son aspectos que el propio RSEIA, entre otros instrumentos, dispone respecto del otorgamiento de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS).

La importancia de todos los pronunciamientos descritos es tal dentro del proceso de evaluación que, si la comisión de evaluación no puede pronunciarse sobre una DIA o EIA debido a la falta de otorgamiento de algún permiso o pronunciamiento sectorial ambiental, podrá requerir al órgano responsable para que, en el plazo de diez o quince días (dependiendo de si se trata de una DIA o EIA), emita el permiso o pronunciamiento. Vencido este plazo, el permiso o pronunciamiento faltante se tendrá por otorgado favorablemente operando el silencio administrativo⁵⁶.

Por último, los miembros que componen la comisión de evaluación respectiva son los que califican (aprueban) el proyecto o actividad. Vista la descripción que hace la ley, al calificarse favorablemente proyectos por parte de la comisión de evaluación, el procedimiento de evaluación finaliza con un acto administrativo terminal que otorga la autorización administrativa de funcionamiento a dicho emprendimiento (RCA), la que es vinculante para los organismos de la Administración del Estado relacionados con la evaluación y calificación ambiental.

Por último, la RCA puede ser reclamada administrativamente ante la autoridad competente (director ejecutivo o comité de ministros) por el responsable del proyecto en caso de una calificación ambiental desfavorable o en caso de que esta establezca condiciones o exigencias carentes de motivación o proporcionalidad. Lo mismo puede hacer cualquier persona que participó en el proceso de participación ciudadana y estima que sus observaciones no fueron debidamente consideradas por la autoridad al calificar el proyecto. Una vez resueltos estos recursos de reclamación y agotada esta vía administrativa, podrá reclamarse ante el tribunal ambiental competente, y ante lo que resuelvan, podrá interponerse por cualquiera de las partes un recurso de casación en la forma o en el fondo según corresponda ante la Corte Suprema.

IV. EL FENÓMENO DE LA DESLEGALIZACIÓN DEL SEIA

Si bien la regulación esencial del SEIA descansa en la LGBMA y en el RSEIA, lo cierto que este instrumento ha sido horadado por dos fuentes distintas de

⁵⁶ Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) arts. 15 y 18.

intervención: primero por medio del control judicial intenso al que está sujeto, en especial por parte de la Corte Suprema⁵⁷ y, segundo, mediante una intensa potestad administrativa que ha desarrollado el SEA hace ya más de una década. Por medio de ordinarios, instructivos, guías y criterios, dicho órgano de la Administración del Estado ha ido densificando la regulación existente. Asimismo, en ejercicio de la misma potestad, ha regulado aquellas materias que, según ha estimado, requieren de una solución de clausura ante las lagunas que, a su juicio, deben ser resueltas, entendiendo que la potestad delegada no necesariamente implica modificar el actual reglamento.

Así, el SEIA ha experimentado un progresivo y acelerado proceso de deslegalización. Esto ha implicado que la evaluación ambiental de proyectos ya no descansa solo en la LBGMA y el RSEIA –como lo exige el mandato constitucional derivado del art. 19 n.º 8–, sino que, la *praxis* regulatoria se ha desplazado con gran intensidad hacia un enjambre de instrumentos infralegales, cuya potestad, por parte del SEA, encuentra sustento en el art. 81 literal d) de la Ley n.º 19300.

Por medio de una técnica que, en la práctica, ha tenido mecanismos expresos y tácitos, se ha aligerado la carga de la ley y el reglamento en aspectos esenciales del SEIA, los que han terminado siendo normados por medio de instrumentos de inferior jerarquía, cuestión que, si bien ha hecho más ágil la regulación, al mismo tiempo la ha complejizado sin ningún tipo de control.

IV.1. Diagnóstico y descripción del fenómeno

Lo que originalmente fue concebido como un procedimiento administrativo reglado, cuya estructura y funcionamiento se sostenía sobre el binomio ley – reglamento y el marco constitucional ambiental del art. 19 n.º 8, ha ido desplazándose hacia un escenario diverso y disperso, caracterizado por la proliferación de actos que carecen de rango normativo formal y que desempeñan un papel esencial en la evaluación ambiental de proyectos, operando, en la práctica, como instrumentos jurídicos que, de uno u otro modo, fijan estándares y normas de cumplimiento, que los titulares deben observar y cumplir durante la tramitación en el SEIA. Así, lo que debería ser una orientación técnica, ha terminado configurando un marco de acción en que la Administración asume competencias normativas que el constituyente reservó de forma exclusiva al legislador, afectando la reserva legal ambiental fijada en la *Constitución*.

Si bien la LBGMA tiene la categoría de una ley de bases y por más que el legislador haya intentado definir una serie de conceptos en un esfuerzo de encuadre normativo:

⁵⁷ CARRASCO (2025) pp. 117-231.

“se ha generado, igualmente, ambigüedad, indeterminación e imprecisión de tales conceptualizaciones, lo que se explicaría, en parte, por su falta de densidad normativa. Esto ha traído como consecuencia la necesidad de reconducir su tratamiento a normas de inferior jerarquía. En otras palabras, dado que el legislador ha sido impreciso al momento de definir los límites de la regulación ambiental, la Administración viene a completar su articulado, disponiendo normas ambientales en diversos actos administrativos”⁵⁸.

El fenómeno es verificable con mayor intensidad desde 2014 a la fecha, donde se han emitido más de cien documentos de esta naturaleza que, a hoy, siguen vigentes⁵⁹. A modo de ejemplo, solo durante el periodo del presidente Gabriel Boric, la Administración ha dictado casi cincuenta guías y criterios⁶⁰. Más en particular, el centro de estudios Horizontal cuantificó, a mediados del año 2025, el volumen de la regulación ambiental, concluyendo que, a la fecha, existen más de sesenta y cinco guías que, en conjunto, suman más de mil doscientas páginas, cifra muy superior si se contrasta con las dimensiones de la Ley n.º 19300 y el RSEIA⁶¹.

Esta excesiva regulación infranormativa, ha implicado que, incluso la propia Administración, cambie los criterios de un año a otro, como, por ejemplo, ocurrió con la guía sobre reasentamiento de comunidades humanas. Esta guía ha tenido dos versiones, la primera, de 2013, que contenía determinados criterios, y la segunda, de 2014, que contenía otros. En efecto, si se revisa la primera versión —elaborada durante el primer mandato del expresidente Sebastián Piñera—, se puede ver que no se establecía como una exigencia de evaluación de impacto ambiental las alternativas de predios de acogida, cuestión que se modificó en la segunda versión de esta guía, durante la administración de la expresidenta Michelle Bachelet⁶²:

“El titular del proyecto deberá presentar, dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental, alternativas de terrenos de acogida, los que deberán ser evaluados ambientalmente con el fin de garantizar la protección ambiental de las áreas propuestas, sus recursos naturales y las comunidades humanas receptoras. Dicha evaluación deberá ser conocida por las comunidades afectadas por el reasentamiento y de-

⁵⁸ CARRASCO (2025) p. 347.

⁵⁹ MUÑOZ-KAPPES (2025) p. B2.

⁶⁰ Estos documentos se encuentran disponibles en www.sea.gob.cl/documentacion/guias-y-criterios?page=0 [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

⁶¹ AA.VV. (2025) p. 3.

⁶² CARRASCO (2025) p. 352.

berá ser entregada dentro de la proposición de alternativas de reasentamiento”⁶³.

A lo anterior, deben sumarse muchas guías vigentes (y algunas no vigentes) que regulan distintos aspectos técnicos: descripción de proyectos; áreas de influencia; participación ciudadana; metodologías de cálculo (por ejemplo, cambio climático, ecosistemas marinos, sistemas de vida y costumbres de grupos humanos); criterios de evaluación específicos (como para ciertas especies, uso de normas de referencia, impactos acumulativos); y, muchas otras más. Aunque la directora ejecutiva del SEA ha sostenido que a través de la dictación de estos instrumentos se busca establecer criterios comunes y persistentes, reduciendo el margen de discrecionalidad de la Administración⁶⁴, en la práctica, si los proyectos no ajustan sus DIA o EIA al contenido de estos, es esperable que no puedan obtener su RCA. De este modo, aquello que debería ser un estándar referencial, se ha convertido en un marco obligatorio, que, de no ser cumplido, generará consecuencias desfavorables (limitaciones o restricciones) para los titulares de proyectos y sus derechos (propiedad, libre iniciativa económica, entre otros).

En este marco, hemos identificado seis etapas que intentan resumir la evolución de este fenómeno, graficar la intensidad con la que la Administración ha ejercido su potestad interpretativa y reflejar cómo instrumentos infralegales terminaron convertidos en documentos de carácter obligatorio, para todo aquel que evalúe un proyecto o actividad en el marco del SEIA:

TABLA N° 1
EVOLUCIÓN DE LA EXIGENCIA DE LAS GUÍAS EN EL MARCO DEL SEIA

ETAPA	MARCO NORMATIVO	FORMA DE EXIGIBILIDAD	MATERIALIZACIÓN DURANTE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL	EJEMPLOS REFERENCIALES
1. Primeras guías: directrices referenciales (hasta 2012).	Ley n.º 19300 + normativa sectorial. Predominio de guías CONAMA y de servicios sectoriales.	Guías como referencia técnica, no formalmente exigidas por SEA.	Proyectos mencionan haber “considerado” guías sectoriales, pero sin que exista una obligación explícita del SEA respecto de “aplicarlas”.	Uso de guías CONAMA/ SAG/ Directemar en proyectos mineros y portuarios.

⁶³ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2014) p. 28.

⁶⁴ MUÑOZ-KAPPES (2025) p. B2.

2. Inicio del proceso de deslegalización del SEIA (2012-2014)	Primeras guías SEA (fase construcción, salud, patrimonio).	Se utilizan como marco metodológico recomendado.	Los EIA y las DIA de los proyectos señalan que las guías se “tuvieron a la vista” o bien, que fueron “consultadas” o “consideradas”, sin que haya una exigibilidad formal por parte de la autoridad.	Los EIA comienzan a listar guías aplicadas, sin trazabilidad formal.
3. Obligatoriedad y observancia (2015-2017)	RSEIA + art. 81 d) Ley n.º 19300 + Ord. SEA n.º 151276.	Las guías pasan a ser instrumentos que deben ser observados.	Durante la evaluación ambiental de proyectos o actividades, el SEA, mediante observaciones, comienza a señalar que las guías “deben ser” observadas.	Proyecto “Edificio Coronel Godoy” (2016).
4. Masificación de la deslegalización del SEIA (2017-2020)	Aumento de guías temáticas (área influencia, olores, paisaje, ruido).	SEA recuerda activamente uso obligatorio según tipología.	ICSARAs comienzan a ordenar uso explícito de guías en Adendas, señalando que los criterios y exigencias técnicas que estas señalan “se deberán cumplir”.	ICSARA 2 proyecto “Línea de Transmisión Lo Aguirre - Alto Melipilla y Alto Melipilla - Rapel” (2016).
5. Deslegalización institucionalizada: exigencia expresa de aplicación de guías y criterios de evaluación (2023-2024).	Nueva generación de guías (2023, segunda edición).	Se solicita expresamente aplicar guías y criterios de evaluación.	Se adjuntan listados de guías que deben aplicarse. La consideración por parte de la autoridad ya no es individual, respecto de cada componente, sino que plural, agrupando “listas” de guías y criterios que deben seguirse.	ICSARA proyecto “Extracción y procesamiento de áridos río Ñuble, sector Bajo el Ala” (2024).

6. Profundización del fenómeno (2025 en adelante)	Misma base legal, mayor exigencia procedimental.	Se obliga declarar qué guías se usaron y en qué capítulos.	El SEA exige que se siga un formato para la consideración de los contenidos de las guías, incorporando tablas obligatorias en ICSARA y luego, por parte de los titulares, en Adendas.	ICSARA proyecto “Ampliación Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Rengo” (2025).
---	--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, este fenómeno nos lleva a una verdadera paradoja institucional: instrumentos que carecen de rango legal, y que—de conformidad con el art. 81 literal d) de la LBGMA—, tienen por objeto “uniformar” una serie de ítems de la evaluación ambiental, se han convertido en auténticas fuentes normativas que deben ser observadas y seguidas por los titulares de proyectos, previo a elaborar una DIA o EIA y que luego, en el marco del SEIA, son aplicadas por la Administración, la que, muchas veces, sustenta decisiones administrativas sobre ellas, horadando el principio de reserva legal ambiental y el sistema de frenos y contrapesos (control), tensionando la legitimidad democrática de nuestro sistema jurídico.

Con el fin de graficar de mejor manera el fenómeno y de precisar las etapas ya descritas, a continuación, se acompaña un cuadro, que contiene la cantidad de instructivos que el SEA reconoce como vigentes en su sitio oficial y que ha dictado desde el año 2007 a la fecha⁶⁵:

TABLA N.º 2
INSTRUCTIVOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL POR AÑO

AÑO	CANTIDAD DE INSTRUCTIVOS DICTADOS
2007	1
2008	1
2009	1
2010	3

⁶⁵ Dicha información puede ser revisada en www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

2011	3
2013	5
2014	3
2015	5
2016	2
2017	2
2018	4
2020	2
2021	3
2022	5
2023	3
2024	3
2025	5
TOTAL	51

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior se advierte que, a la fecha, existen cincuenta y un instructivos del propio SEA que ordenan e instruyen la forma en que, un conjunto de aspectos sustantivos, orgánicos y procedimentales del SEIA, deben ser comprendidos y aplicados.

Por lo tanto, más allá de la jerarquía, especialidad y secuencia temporal de los instructivos referenciados, la cantidad da cuenta de un fenómeno cuya complejidad ha distorsionado la regulación de este instrumento de gestión ambiental, haciendo, de su aplicación práctica, un entramado sofisticado para todos los operadores. Ello, ya que, en la práctica, a dichos ordinarios se les atribuye la posibilidad concreta de crear deberes e imponer mandatos jurídicos, cuyo cambio y evolución ha sido frenético. No ha habido pausa, sino una voluntad desenfrenada e inestable por abordar distintas aristas de la regulación del SEIA de manera casuística (caso a caso), contingente (como reacción a fallos judiciales o dictámenes de la CGR) e indefinida (sin una sistematización o regla de clausura que permita ponerle coto). Pero el fenómeno de los instructivos no es aislado. Una situación similar ha ocurrido con las guías de evaluación ambiental dictadas en los últimos años. En efecto, a la fecha, de acuerdo con los propios registros del SEA, se reconocen las siguientes guías como vigentes⁶⁶:

⁶⁶ Para mayor información, dichas guías pueden ser revisadas en www.sea.gob.cl/guias-para-la-evaluacion-de-impacto-ambiental [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

TABLA N.º 3
GUÍAS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL POR AÑO

AÑO	CANTIDAD DE GUÍAS DICTADAS
2004	1
2005	1
2009	1
2012	3
2013	2
2014	5
2015	1
2016	1
2017	8
2018	3
2019	5
2020	5
2021	5
2022	6
2023	11
2024	4
2025	3
TOTAL	65

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, sumado a los cincuenta y un instructivos, se cuenta, además, con sesenta y cinco guías de trámite para apoyar la evaluación ambiental en diversos aspectos sustantivos, generando una regulación cada vez más espesa sobre asuntos variados y de compleja comprensión.

Ambos instrumentos (instructivos y guías), han generado, así, un quiebre con la unidad formal de los instrumentos tradicionales de regulación ambiental (ley y reglamento), generando una masa confusa, cuyo orden y estructura de comprensión ha quedado al arbitrio del intérprete de turno (funcionario, titular de proyecto, ciudadano observante u opositor, jueces, entre otros), siendo, a la vez, un medio formal para difundir la agenda de implementación de la legislación, cuyo cumplimiento precisamente le cabe al propio SEA.

Si bien estas guías pretenden estandarizar criterios, requisitos, trámites, técnicas y procedimientos de carácter ambiental para el correcto cumplimiento de la regulación ambiental que rige el SEIA, lo que se ha traducido en dos ins-

tructivos explicativos del propio SEA en este ámbito⁶⁷, la inspiración de dichas guías, según el propio SEA, descansa en los principios preventivos, precautorio y de responsabilidad ambiental, los que informan el ejercicio de la potestad que se invoca para la dictación de las guías referenciadas.

Por último, a los cincuenta y un instructivos y sesenta y cinco guías, se suman, también, los criterios de evaluación ambiental que el SEA ha fijado. Tal como evidencia la siguiente tabla, existen otros veintiséis criterios adicionales para considerar cada vez que se evalúa un proyecto o actividad en el SEIA⁶⁸:

TABLA N.º 4
CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL POR AÑO

AÑO	CANTIDAD DE CRITERIOS DICTADOS
2021	1
2022	10
2023	8
2024	5
2025	2
Total	26

Fuente: Elaboración propia.

Si uno suma los instructivos, guías y criterios, se obtienen 142 instrumentos al margen de la ley y el reglamento, lo que, sumado a los dictámenes de la CGR y las sentencias de la Corte Suprema, hace de la certeza jurídica en la toma de decisiones, algo improbable y difícil de asegurar. Se trata, finalmente, de un ejercicio que se manifiesta, por parte del SEA, en una potestad que, en la práctica es normativa (aunque no debiera serlo), con efectos verticales e internos (se expresa de manera jerárquica dentro del SEA) y horizontales y externos (ya que son oponibles a personas naturales y jurídicas –privadas y públicas– ajenas a dicho servicio).

Por eso, al revisar el último instructivo sobre aplicación de las guías de evaluación ambiental, de 30 de julio de 2024, el SEA es enfático al indicar que “deberá exigirse la aplicación de guías y criterios en los procesos de evaluación ambiental [...]”⁶⁹, pudiendo, su aplicación, en particular sus contenidos, ser uti-

⁶⁷ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023) y (2024).

⁶⁸ Para mayor información, dichos criterios pueden ser revisadas en www.sea.gob.cl/criterios-de-evaluacion-en-el-seia [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

⁶⁹ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024) p. 4.

lizados para “dotar de debida fundamentación” el término anticipado del proyecto o para justificar, entre otros antecedentes, el rechazo de un proyecto o actividad⁷⁰, sin perjuicio de su aplicabilidad cada caso, como debe ser.

*IV.2. La facultad de la discordia:
art. 81 literal d) de la LBGMA*

La disposición que sostiene jurídicamente este fenómeno, es el art. 81 literal d) de la Ley n.º 19300. Dicha norma, habilita al SEA a:

“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”.

Esta atribución materializa la potestad interpretativa del SEA, la que, en palabras de Iván Hunter:

“permite dirigir la actividad de la Administración ambiental, indicándole al titular la información relevante y suficiente que debe agregar al procedimiento; [y] a su vez, facilita la evaluación por parte de los órganos sectoriales con competencia ambiental y del mismo SEA”⁷¹.

No obstante, se debe tener presente que esa interpretación:

“no es vinculante ni tampoco tiene necesariamente el poder de persuadir a otro poder del Estado, ya que, como lo dispone la ley, también puede ser modificada total o parcialmente, al ser un acto cuya revocación total o parcial está siempre permitida en la medida que no afecte derechos de terceros”⁷².

Se trata de una potestad habilitante, pero dada por la ley y no por la *Constitución*, la que se radica en manos de una autoridad inferior al Presidente de la República, distinta de la atribución exclusiva que le otorga la Carta Fundamental sobre esta materia en su art. 32 n.º 6⁷³. Se trata de actos que, al emanar del ejercicio de

⁷⁰ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024) pp. 5-6.

⁷¹ HUNTER (2023) p. 263.

⁷² CARRASCO (2025) p. 349.

⁷³ Sobre este punto, ALDUNATE (2009) pp. 374-375, es particularmente crítico, al señalar: “[...] la ley no puede otorgar competencias regulatorias a órganos que quedan fuera del campo de acción jurídica del Presidente, al menos en términos de jerarquía, entendida esta como potestad de instrucción”, concluyendo: “[...] las leyes que otorgan facultades regulatorias a entes que no

esta potestad, no hacen más que expresar la jerarquía administrativa del órgano de la Administración del Estado del cual emanan, los que, en principio, no debiesen agregar nada nuevo al derecho, ni tampoco conferir o lesionar derechos o intereses de terceros⁷⁴. En una posición distinta, Enrique Silva indicaba que la habilitación de la potestad normativa, que cuando la ley entrega:

“[...] generalmente a los jefes de los servicios de la Administración Pública la atribución de dictar decretos o resoluciones sobre materias de su competencia o que digan relación con el personal de sus respectivos servicios”⁷⁵,

lo que no sería:

“otra cosa que derivaciones de la facultad del Presidente de la República, que se entrega a sus subordinados a fin de hacer posible una administración pública activa y diligente”⁷⁶.

Por su parte, si bien la jurisprudencia ha reconocido la utilidad de estos instrumentos, señalando que la autoridad ambiental puede analizar y ponderar impactos usando el contenido de guías-trámite⁷⁷, así como incluso, descartar impactos interregionales en función de ellas⁷⁸, también ha vuelto sobre la idea de que se trata de herramientas infralegales que fijan marcos referenciales –y que, entonces, se sujetan a la reserva del art. 19 n.º 8 de la *Constitución*–, indicando que los titulares de un proyecto o actividad podrán prescindir de la metodología que una guía establezca para determinar impactos o riesgos ambientales, sin que ello configure una ilegalidad, siempre que se justifique dicha presidencial metodológica propuesta⁷⁹. Esto, naturalmente, entra en tensión con otra potestad del propio SEA, consistente en la “administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (art. 81 literal a) de la LGBMA), lo que refuerza la competencia ya citada en cuanto a la potestad para uniformar trámites, exi-

cuentan con habilitación constitucional de potestad normativa, y que presentan autonomía jurídica respecto del Presidente de la República, alteran facultades constitucionalmente entregadas al mismo y son, en consecuencia, inconstitucionales”. En un sentido similar, a propósito de una resolución exenta de la Dirección General de Aguas (DGA), véase VERGARA (2009) p. 10.

⁷⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (3/4/2009) Dictamen n.º 17367; CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (6/8/2008) Dictamen n.º 36.737; CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (28/11/2006) Dictamen n.º 56.835; CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1998) Dictamen n.º 45.522; entre otros.

⁷⁵ SILVA (1996) pp. 250-251.

⁷⁶ *Op. cit.*

⁷⁷ TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL (2/12/22) rol R-1-2021, c. 79.

⁷⁸ SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL (30/6/2023) rol R-282-2021, c. 33 y 34.

⁷⁹ TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL (1/9/2022) rol R-35-2020, c. 75.

gencias y procedimientos de carácter ambiental, los que, en el ámbito de la administración amplia, no hace más que fortalecer esa posición, pese a los reparos que la CGR ya hizo en su oportunidad a la extinta Comisión Nacional del Medio Ambiente al dictar un instructivo que se inmiscuía en las competencias del gobierno regional de Coquimbo, indicando que sus potestades de administración del SEIA también estaban sujetas a límites⁸⁰.

En síntesis, la que hemos denominado como la “facultad de la discordia”, habilita al SEA –a través de su potestad interpretativa y de administración–, a unificar diversos aspectos de la evaluación ambiental⁸¹. No obstante, y aun cuando estos criterios han recibido cierto reconocimiento administrativo y judicial, no se debe olvidar que se trata de instrumentos cuya elaboración y posterior aplicación está sometida a lo que el legislador –y el debate legislativo– ya haya establecido, razón por la cual su observancia y utilización, según la propia jurisprudencia ambiental, no es necesariamente obligatoria, pese a la exigencia misma que el SEA hace de estos instrumentos a la hora de administrar el SEIA.

IV.3. Debate abierto

De lo documentado, se evidencia que los instructivos, guías y criterios exceden, en general, “la buena marcha y funcionamiento del servicio sobre las bases del principio de eficiencia y eficacia en la actuación de los órganos públicos”⁸². Sin perjuicio que el objetivo de este trabajo no es analizar la magnitud en la que dichos instrumentos han excedido, o no, el mandato legal específico del art. 81 literal d) ya citado (habría que hacer un análisis caso a caso), lo cierto es que los alcances y profundidades de cada uno varían de forma radical, pues sus efectos alcanzan, en su gran mayoría, a destinatarios ajenos a la Administración del Estado, tales como los ciudadanos que participan en el SEIA muchas veces con intereses con-

⁸⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (13/7/2011) Dictamen n.º 44.299.

⁸¹ Es importante indicar que una potestad similar está también dispersas en otros órganos de la Administración del Estado, tales como lo dispuesto en el art. 3.º literal s) de la Ley n.º 20417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (2010); el art. 49 literal m) de la LEY n.º 20529 del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización (2011); el art. 2.º literal b) de la Ley n.º 16395, que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social (1966), agregado por la Ley n.º 20691, que Crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, Fortalece el Rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus Atribuciones y Funciones (2013), entre otras. Por su parte, GUZMÁN (2014) indicaba que a 2014 se habían creado cerca de veinte potestades interpretativas en el ordenamiento jurídico chileno, faltando “un modelo concreto o pauta de diseño para esta potestad, al que se sometieran los casos progresivamente establecidos a lo largo del tiempo; así que puede decirse que la figura ha resultado implantada de manera inorgánica y empírica”, p. 55.

⁸² CORDERO (2019) p. 290.

trapuestos (titulares y observantes) y que, de no seguir su órdenes (instructivos) o lineamientos (criterios y guías), puede dar lugar a consecuencias desfavorables para ellos, especialmente en ámbitos sensibles de la evaluación ambiental y en componentes específicos como el agua, el aire, el suelo, la biodiversidad o el territorio, los que, si bien pueden no tener regulaciones legales suficientemente claras, se recurre de manera frecuente a guías para llenar sus vacíos.

Son, en buenas cuentas, instrumentos de diversa densidad regulatoria, los que, como recuerda Juan Alfonso Santamaría:

“el primer y principal problema que plantean [...] radica en la extrema polivalencia que estos términos poseen, que, en la práctica, son utilizados como vehículos de heterogéneos contenidos”⁸³,

pero que, al contener mandatos imperativos, vinculan a destinatarios externos a la Administración del Estado e innovan en algunas materias de la evaluación ambiental que no están reguladas, operando, en la práctica, como reglamentos. Pero, sin el control político interno (Consejo de Ministros) y externo (toma de razón por parte de la CGR); ciudadano (participación ciudadana o audiencias públicas) y judicial, tanto constitucional (TC) como legal (tribunales ambientales), a los que sí están sujetos los principales reglamentos que emanan de la propia institucionalidad ambiental.

Lo expuesto es problemático, ya que, al haber muchas guías, criterios e instructivos técnicos, la ley y el reglamento pierden relevancia y determinación, fragmentándose la regulación del SEIA en instrumentos cambiantes, que no entregan la certeza técnica y jurídica que dicen otorgar. Sin embargo, esto es aún más complejo, pues se introducen nuevos requerimientos técnicos sin que los actores afectados (funcionarios públicos, inversionistas, comunidades, consultores y ciudadanos) estén preparados para ello, cuando, incluso, la evaluación ambiental ya comenzó. De hecho, para el propio Luis Cordero, las circulares e instrucciones:

“[...] solo pueden tener por finalidad un tratamiento doméstico del derecho público aplicable a los regulados con la finalidad de difundir o explicar la aplicación de la ley y los criterios del organismo respectivo (circulares) o a los funcionarios como órdenes de buen servicio (instrucciones), pero no pueden constituir por sí mismo fuente de deberes para los ciudadanos, pues esas están reservadas a la ley y el reglamento (derecho objetivo)”⁸⁴.

⁸³ SANTAMARÍA (1991) pp. 727-728.

⁸⁴ CORDERO (2015) p. 162.

El hecho que el último instructivo referido a las guías de evaluación ambiental disponga que se entenderán vigentes desde la publicación de un extracto de estas en el *Diario Oficial*⁸⁵, da cuenta de que, pese a no ser normas propiamente tales, requieren, al menos, un margen de publicidad para hacerlas exigibles, pese a la ausencia de control político, ciudadano y judicial que estos instrumentos tienen.

Si bien el SEA indica en su último instructivo que las guías son objeto de “permanentes diálogos”⁸⁶, que se recibieron observaciones por parte de “distintos actores que participan del SEIA”⁸⁷, que se pueden ir teniendo “múltiples variaciones según el tipo observaciones que se vayan recibiendo de quienes intervienen”⁸⁸ y que se mantendrán canales de “comunicación abiertos con el público para recibir consultas y comentarios tanto respecto de las guías y documentos de criterios de evaluación publicados”⁸⁹, lo cierto es que, a la fecha, no constan procesos participativos respecto de la guías, donde pueda haber evidencia de la participación de distintos interesados. En otras palabras, no consta que el Convenio de Escazú, en dos de sus pilares fundamentales (acceso a la información y el derecho a la participación de las decisiones ambientales) esté siendo aplicado en este tipo de instrumentos, donde hay precisamente decisiones que afectan derechos de terceros y en particular al ambiente. Es más, parece no estar siendo aplicado el “Plan de implementación para el Acuerdo de Escazú 2024-2030”⁹⁰, cuyo objetivo es convertirse en la guía para avanzar de manera progresiva y continua en mejorar los estándares de los derechos de acceso en Chile y en el desarrollo de acciones que garanticen un ejercicio seguro para todas las personas que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.

Lo señalado cobra relevancia precisamente a raíz del reciente dictamen de la CGR, en la que se pronunció respecto de varias circulares en la DGA, ordenando dejar sin efecto o corregir varias de ellas debido a que, si bien la Dirección General de Aguas está facultada para emitir, a través de circulares, normas e instrucciones vinculadas con los aspectos de su competencia, ella:

“carece de facultades interpretativas de efectos generales, al ejercer las referidas atribuciones debe limitarse a fijar la forma de aplicar en la

⁸⁵ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024) p. 4.

⁸⁶ *Op. cit.* p. 2.

⁸⁷ *Op. cit.* p. 3.

⁸⁸ *Op. cit.* p. 4.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/Plan-Nacional-de-implementacion-participativa-del-Acuerdo-de-Escazu-Chile-2024-2030.pdf> [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

práctica la normativa legal y reglamentaria, sin que por esa vía pueda alterar ese marco regulatorio”⁹¹.

De hecho, si uno revisa lo que ha sido la evolución con la que la autoridad ambiental ha ido haciendo más exigente la aplicación de guías, instructivos y criterios en el marco de la evaluación ambiental, se aprecia un crecimiento exponencial en la exigencia de estas, donde, desde el año 2015 en adelante, la intensidad en su aplicación ha sido sustantivamente creciente.

Es decir, en diez años, la aplicación de estos instrumentos no solo ha proliferado en cantidad, sino que, también, su exigencia se ha casi multiplicado por cinco en la última década, confirmando que su aplicación, en los hechos, no ha sido meramente indicativa o sugerida, sino que se ha transformado, con los años, en parte esencial de la evaluación ambiental de proyectos en el SEIA.

Un antecedente que confirma que la discusión en torno a la aplicabilidad y los efectos jurídicos de estos instrumentos infralegales –específicamente las guías– es contingente y relevante, es la sentencia dictada por la Corte Suprema en la causa rol n.º 218-2024. Mediante dicho fallo, el máximo tribunal acogió un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, anulándola, y pronunciándose expresamente sobre el valor jurídico de las guías en el marco del SEIA, en particular, sobre la “Guía para la descripción del Área de Influencia”⁹².

Lo relevante del fallo, es que la Corte Suprema reconoce, de forma explícita, que las guías del SEA no contienen parámetros obligatorios para los titulares que sometan sus proyectos o actividades al SEIA, siempre que ellos se aparten de su contenido, acompañando la información técnica correspondiente. Sumado a ello, el tribunal señala que si el administrado decide –de forma voluntaria– seguir los lineamientos técnicos de la guía para la elaboración de su DIA o EIA, luego, dichos criterios serán obligatorios para la Administración al momento de pronunciarse, operando, entonces, el principio de confianza legítima en

⁹¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (20/8/2024) Dictamen n.º E529150N24. Posición similar había manifestado el ente de control a propósito de las atribuciones de la Superintendencia de Casinos (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (6/8/2008) Dictamen n.º 36.737); la Subsecretaría de Salud Pública (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (29/6/2007) Dictamen n.º 29.554) y la Subsecretaría de Transporte (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (23/10/2015) Dictamen n.º 84.409). Por su parte, el máximo tribunal de la república ha dispuesto, en el marco de la competencia de las circulares, lo siguiente: “Debe advertirse que cuando la circular excede a una medida de orden interno sobre la forma de organizar el trabajo al interior del servicio afectando a los particulares que se relacionan con la Administración, conteniendo normativa, se podría estar frente a un reglamento no obstante la forma de circular o instrucción, debiendo en dicho evento el tribunal efectuar la verificación de si la autoridad contaba o no con dicha potestad reglamentaria”, CORTE SUPREMA (11/8/2015) rol n.º 6363-2015, c. 7.

⁹² SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2017).

favor del particular. De esta manera, la guía, al ser reconocida voluntariamente por el administrado como el marco de referencia técnico, se transforma en un estándar vinculante y obligatorio para la autoridad ambiental⁹³.

Este razonamiento evidencia hasta qué punto estas herramientas infra-jurídicas han adquirido un papel preponderante dentro de la evaluación de proyectos, siendo determinantes no solo para aprobar o rechazar la calificación de un proyecto, sino, además, son determinantes en una contienda judicial, en que la propia Corte Suprema define su sentido y alcance. Su obligatoriedad, ya no solo es unidireccional –desde la Administración, hacia los titulares–, sino que opera, también, en sentido inverso, desde los tribunales hacia los propios órganos administrativos. De este modo, el fenómeno deslegalizatorio podría estar entrando en una nueva etapa, donde las guías ya no solo obligan a los administrados, sino que a los órganos que las elaboraron, en tanto son un elemento configurador de un principio tan relevante, como lo es el de la confianza legítima, consolidando un sistema en que normas que carecen de rango legal, producen efectos jurídicos como si lo tuvieran en la medida que la Administración decida no aplicarlas.

IV.4. Perspectivas futuras

La tendencia descrita da cuenta que en Chile muchas exigencias del SEIA no están solo en la ley o el reglamento, sino en guías, criterios, instructivos y órdenes técnicas que se publican de manera frecuente, renuevan y aplican según tipología de proyecto, etapa, componente, entre otras. Esta deslegalización parcial ha ido delimitando el marco general y muchos deberes específicos que hoy se encuadran en un ámbito inferior al reglamento, no siendo una materia que haya sido parte de la discusión tanto de la Ley n.º 21770, que establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e Introduce Modificaciones a los Cuerpos Legales que indica. Tampoco, en la reforma legal al SEIA, denominada “Evaluación ambiental 2.0”, actualmente en tramitación (*Boletín* n.º 16552-12), parece haber un diagnóstico respecto del fenómeno que se ha desarrollado.

No obstante, lo descrito ya ha sido revisado preliminarmente por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), que analizó la carga regulatoria que han enfrentado las RCA en los últimos nueve años⁹⁴. Mediante inteligencia artificial, la investigación procesó 1336 RCA de proyectos de minería y energía aprobados entre 2015 y 2024, concluyendo que, en el año 2015 un proyecto de inversión enfrentaba noventa obligaciones en promedio, mien-

⁹³ CORTE SUPREMA (29/12/2025) rol n.º 218-2024, c. 6.

⁹⁴ Disponible en <https://cnep.cl/carga-regulatoria-ambiental-2025/> [fecha de consulta: 31 de diciembre 2025].

tras que en el año 2024 dicha cifra llegó a doscientos cincuenta. En lo referido a lo que se analiza, se identificaron más de doscientas veinte mil obligaciones fiscalizables, con una tendencia sostenida al alza en el número promedio de obligaciones por proyecto durante la última década.

Asimismo, un 63 % de las obligaciones tiene un origen normativo explícito, mientras que el 37 % restante corresponde a condiciones específicas de la RCA o a compromisos voluntarios. Es decir, más de $\frac{1}{3}$ de las exigencias no proviene de normas explícitas, cumpliendo las guías y criterios descritos un papel que no puede ser subestimado.

Por lo anterior, el problema que hemos descrito cuenta con antecedentes relevantes en su consideración: en nuestro derecho no existe un procedimiento para la dictación de regulaciones administrativas, ni menos para instructivos, criterios y guías. Simplemente, en materia de evaluación ambiental, el SEA cuenta con una atribución para uniformar diversos ítems de la evaluación ambiental, pero no con un procedimiento que lo estructure y delimite, cobrando relevancia lo sostenido por Felipe Jiménez y Samuel Tschorne, en cuanto a que se requiere un nuevo modelo para ello, con un estatuto general, no importando el área regulatoria que permita definir como dictar nuevas normas administrativas⁹⁵. Esto, reforzado en el ámbito del SEIA, con una buena administración ambiental general⁹⁶, es indispensable en un procedimiento que permita que cualquier decisión en esta instancia pueda efectivamente ser legítima (política y socialmente); consistente en el tiempo y con las situaciones que resuelve (trato similar ante situaciones análogas); en extremo motivada; neutral en cuanto a las partes y los destinatarios (Administración del Estado, titulares y comunidades); y, robusta en transparencia y confrontación de ideas u observaciones antagónicas (participativa), con una debida ponderación de todos los antecedentes⁹⁷, no descartándose, además, el control judicial pertinente. En otras palabras, debe evitarse que este tipo de regulaciones queden inmunes y que, por medio de ellas, se distorsione el ejercicio de una potestad discrecional, ya que su fisonomía e identidad que los distingue seguirá cumpliendo un papel central en la regulación del SEIA, pues su crecimiento ha sido exponencial. Será, entonces, indispensable consensuar un estándar que permita que la atribución del SEA se ejerza sin invadir los marcos de la ley, por medio de una competencia doméstica o de precisión de contenidos técnicos, que no pueda, bajo ningún evento, generar normas nuevas en el ordenamiento jurídico. Ello, como apunta Luis Cordero, obliga a preguntarse si los organismos administrativos legítimamente pueden o no disponer de atribuciones de este tipo, pues el legislador las suele

⁹⁵ JIMENEZ y TSCHORNE (2025).

⁹⁶ Véase PONCE (2009) p. 81 y ss.

⁹⁷ EDLY (1990) p. 14 y ss.

entregar con habitualidad y bajo una gran cantidad de denominaciones, siendo relevante definir el estándar de tales atribuciones⁹⁸, pudiendo la CGR cumplir un papel en tal sentido.

CONCLUSIONES

A partir de lo desarrollado en el presente trabajo, es posible advertir que el equilibrio sobre el cual históricamente se estructuró el derecho ambiental chileno –creación democrática de normas y ejecución técnica de estas por parte de la Administración del Estado–, se ha visto progresivamente deformado, producto de una intensa actividad de parte del SEA, a través de la dictación de normas infrajurídicas. El modelo clásico de colaboración ley –reglamento, concebido como expresión del principio de legalidad ambiental –cuyo origen es constitucional–, ha sido desplazado por una praxis administrativa expansiva, que diluye los límites entre crear, ejecutar y aplicar el derecho, volviendo cada vez más difícil la distinción de estas tres actividades.

Amparado en el art. 81 literal d) de la LBGMA, el Servicio de Evaluación Ambiental ha desplegado una intensa producción de guías-trámite, instructivos y criterios de aplicación general que, pese a carecer de rango normativo, han terminado operando como si lo tuvieran, imponiendo exigencias a titulares, observantes, la Administración e, incluso, los tribunales al momento de ejercer el control jurisdiccional. Estos instrumentos, que formalmente se presentan como directrices u orientaciones, en la práctica, funcionan como estándares de cumplimiento exigibles, condicionando la obtención de una RCA y desplazando, con ello, el centro de la regulación ambiental, hacia espacios que no cuentan con legitimidad democrática –no forman parte del proceso legislativo, ni tampoco consideran instancias de participación ciudadana– y que, además, son inmunes a los diversos mecanismos de control que existen en nuestro sistema jurídico.

Dicha expansión infrajurídica no solo tensiona la reserva legal ambiental fijada en el art. 19 n.º 8 de la *Constitución*, sino que, también, desestabiliza el sistema de frenos y contrapesos de nuestro ordenamiento jurídico, al concentrar en la Administración un poder normativo que no tiene ni le corresponde y que escapa, por cierto, de los mecanismos clásicos de control (toma de razón de la CGR, revisión administrativa y control judicial directo). La deslegalización del SEIA, más que reflejar una técnica regulatoria eficiente, es la demostración de una erosión progresiva y directa del principio de legalidad ambiental y de la separación de funciones que debe existir entre quien legisla y quien ejecuta aquello que el Congreso Nacional dispuso.

⁹⁸ CORDERO (2015) p. 162.

Redirigir la legalidad ambiental a lo que, originalmente, fue el espíritu del constituyente a través del ya referido art. 19 n.º 8, y de la LBGMA, exige que la ley fije lo esencial de la regulación; que el reglamento se limite a ejecutar lo estatuido por el legislador mediante el proceso de deliberación democrática; y que todos aquellos instrumentos infralegales derivados de la potestad interpretativa del SEA se limiten a “uniformar” criterios, siguiendo al art. 81 literal d) de la LBGMA, bajo un rol meramente referencial, sin que sean fuentes de obligaciones ni restricciones de derechos. De este modo, se podrá fortalecer la confianza en la institucionalidad ambiental y entregar certeza jurídica a quienes realizan importantes inversiones económicas en nuestro país, reconduciendo, hacia un nuevo y más seguro horizonte, la evaluación ambiental en Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDUNATE, Eduardo (2009): “La distribución de potestades normativas en la Constitución: Potestades reglamentarias administrativas, autos acordados y facultades del fiscal nacional”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. 33, n.º 2: pp. 371-390.
- BERMÚDEZ, Jorge (2000): “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, *Revista de Derecho* (Universidad Católica de Valparaíso), n.º XXI: pp. 9-25.
- BERMÚDEZ, Jorge (2015): *Fundamentos del derecho ambiental* (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición).
- BORDALÍ, Andrés (2019): *Litigación ambiental* (Santiago, Thomson Reuters).
- CARMONA, Carlos (2001): “Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control”, *Revista del Consejo de Defensa del Estado*, n.º 3.
- CARRASCO (2018): *Sistema de evaluación de impacto ambiental. Análisis y resolución de casos prácticos* (Santiago, DER Ediciones).
- CARRASCO, Edesio (2020): *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Perspectiva, evolución y estándares jurisprudenciales* (Santiago, DER Ediciones).
- CARRASCO, Edesio (2025): *Los jueces como reguladores ambientales. Cómo la Corte Suprema modeló la evaluación y fiscalización ambiental (1994-2024)* (Santiago: DER Ediciones).
- CEA, José Luis (2012): *Derecho constitucional chileno*, tomo II (Santiago: Ediciones UC, tercera edición).
- CORDERO, Eduardo (2019): “Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional”. *Ius et Praxis* (Universidad de Talca), año 25, n.º 1: pp. 285-334.
- CORDERO, Luis (2015): *Lecciones de derecho administrativo* (Santiago: Thomson Reuters).

- EDLY, Christopher (1990): *Administrative Law. Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (Yale University Press).
- EVANS, Enrique (1993): "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Su real alcance", *Temas de Derecho* (Universidad Gabriela Mistral), año VIII, n.º 1: pp. 79-87.
- GARRIDO, Fernando (1994): *Tratado de derecho administrativo* (Madrid, Tecnos).
- GÓMEZ, Rosa (2016): "Rol e importancia de las leyes de bases en el derecho administrativo chileno", *Revista de Derecho*, vol. XXIX, n.º 2.
- GUILLOF, Matías (2010): "Coordinación sin sesgos: la regulación en la nueva institucionalidad ambiental", en Durán, Valentina *et al.* (eds), *Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental* (Santiago: Legal Publishing Chile).
- GUILLOF, Matías (2011): "El dilema del artículo 19 N° 8 inciso 2", *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), año 18, n.º 1: pp. 147-169.
- GUILLOF, Matías (2011): "Nueva institucionalidad ambiental: hacia una regulación deliberativa", *Anuario Derecho Público* (Universidad Diego Portales): pp. 231-242.
- GUZMÁN, Rodrigo (2012): *Derecho ambiental chileno* (Santiago, Editorial Planeta Sostenible).
- GUZMÁN, Alejandro (2014): *la interpretación administrativa en el derecho chileno* (Santiago: Legal Publishing/Thomson Reuters).
- HUNTER, Iván (2023): *Derecho ambiental chileno*, tomo I (Santiago, DER Ediciones).
- IRRÁZABAL, Ricardo (2023): Claves regulatorias ambientales reforma a la Ley N° 19.300 Boletín 16.552-12. Programa de Derecho y Medio Ambiente, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.
- IRRÁZABAL, Ricardo y BARROS, Manuel José (2016): "Hacia un Estado que abogue por la sustentabilidad: el rol del Consejo de ministros para la sustentabilidad y del Ministerio del Medio Ambiente", en *Temas de Actualidad: Diplomado en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*.
- LAVÍN, JULIO (1998): "Legislación restrictiva de derechos y libertades para proteger el medio ambiente", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 25, n.º 1: pp. 175-203.
- LEPPE, Juan Pablo (2011): "Reglamentos ambientales", *Justicia Ambiental*, año III: pp. 107-114.
- JIMÉNEZ, Guillermo y TSCHORNE, Samuel (2025): "Dictación de normas administrativas: Hacia un nuevo modelo de procedimiento", *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 41: pp. 45-61.
- PONCE, Juli (2009): "El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena administración", *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 9: pp. 77-94.
- SANTAMARÍA, Juan Alfonso (1991): *Fundamentos de derecho administrativo* (Madrid, Ramón Areces).

- SILVA, Enrique (1996): *Derecho administrativo chileno y comprado. Introducción y fuentes* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- SOTO, Eduardo (1992); "Comentario a la Sentencia de 22 de junio de 1992 de la Corte de Apelaciones de Copiapó (Callejas Molina y otro con Compañía Minera del Pacífico S.A.)", *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo LXXXIX, n.º 3, secc. 5: pp. 382-384.
- VERGARA, Alejandro (2009): "Los actos administrativos de orden interno. El caso del Manual de procedimiento para la Administración de recursos hídricos de la Dirección General de Aguas", *Actas de las XXXIX Jornadas de Derecho Público* (Santiago, Ediciones Derecho UC) pp. 733-741.

Jurisprudencia

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1998): Dictamen n.º 45.522 de 9 de septiembre de 1998.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2006): Dictamen n.º 56.835 de 28 de noviembre de 2006.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2007): Dictamen n.º 29.554 de 29 de junio de 2007.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2008): Dictamen n.º 36.737 de 6 de agosto de 2008.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2009): Dictamen n.º 17.367 de 3 de abril de 2009.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2011): Dictamen n.º 44.299 de 13 de julio de 2011.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2015): Dictamen n.º 84.409. de 23 de octubre de 2015.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2024): Dictamen n.º E529150N24 de 20 de agosto de 2024.
- CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (2008): rol n.º 302-2007 de 7 de marzo de 2008.
- CORTE SUPREMA (2015): rol n.º 6363-2015.0 de 11 de agosto de 2015.
- CORTE SUPREMA (2017): rol n.º 3.682-2017 de 20 de diciembre de 2017.
- CORTE SUPREMA (2017): rol n.º 18.341-2017 de 27 de diciembre de 2017.
- CORTE SUPREMA (2023): rol n.º 149.171-2020 de 26 de mayo de 2023.
- CORTE SUPREMA (2025): rol n.º 218-2024 de 29 de diciembre de 2025.
- SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL (2023): rol R-282-2021 de 30 de junio de 2023.
- TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL (2022): rol R-35-2020 de 1 de septiembre de 2022.

TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL (2022): rol R- 1- 2021 de 2 de diciembre de 2022.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1994): rol n.º 185-1994 de 28 de febrero de 1994.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2001): rol n.º 325-2001 de 26 de junio de 2001.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007): rol n.º 577-2006 de 26 de abril de 2007.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2015): rol n.º 2644-2014 de 27 de enero de 2015.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2015): rol n.º 2684-2014 de 10 de septiembre de 2015
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2016): rol n.º 2884-2015 de 28 de julio de 2016.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023): rol n.º 13.610-2022 de 12 de octubre de 2023.
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023): rol n.º 13.626-2022, de 26 de octubre de 2023.

Normas

Ley n.º 16395, Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, 28 de enero de 1966.
Ley n.º 19300, de Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994.
Ley n.º 19880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, 29 de mayo de 2003.
Ley n.º 20417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, 26 de enero de 2010.
Ley n.º 20529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, 27 de agosto de 2011.
Ley n.º 20600, que Crea los Tribunales Ambientales, 28 de junio de 2012.
Ley n.º 20691, Que Crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, Fortalece el Rol de la Superintendencia de Seguridad Social y Actualiza sus Atribuciones y Funciones, 14 de octubre de 2013.
Ley n.º 20780, Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario, 29 de septiembre de 2014.
Ley n.º 20920, Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje, 1 de junio de 2016.
Ley n.º 21100, Prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en Todo el Territorio Nacional, 3 de agosto de 2018.
Ley n.º 21202, Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos, 23 de enero de 2020.
Ley n.º 21455, Ley Marco de Cambio Climático, 13 de junio de 2022.
Ley n.º 21600, Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, 6 de septiembre de 2023.

Otros documentos

AA.VV. (2025): *Con permiso para crecer. 30 propuestas para destrabar la inversión en Chile*. Disponible en <https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/06/Con-permiso-para-crecer-Horizontal.pdf> [fecha de consulta: 27 de septiembre de 2025].

COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (1976): "Actas oficiales de la Comisión Constituyente. Sesión 186ª, celebrada en martes 9 de marzo de 1976". Disponible en www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446 [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2025].

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y PRODUCTIVIDAD (2025): "Uso de inteligencia artificial para la caracterización de la carga regulatoria ambiental de proyectos en desarrollo". Disponible en <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2025/10/Informe-Carga-Regulatoria-Ambiental.pdf> [fecha de consulta: 6 de octubre de 2025].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2024): "Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú 2024-2030". Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/Plan-Nacional-de-implementacion-participativa-del-Acuerdo-de-Escazu-Chile-2024-2030.pdf> [fecha de consulta: 6 de octubre de 2025].

MUÑOZ-KAPPES, Catalina (2025): "Gobernar por... guía: Instructivos del SEA se multiplan y se complejiza la tramitación ambiental de inversiones", *El Mercurio*, Santiago, 6 de septiembre de 2025.

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL: "Instructivos para la evaluación del impacto ambiental". Disponible en www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental [fecha de consulta: 3 de octubre de 2025].

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL: "Criterios de evaluación en el SEIA". Disponible en www.sea.gob.cl/criterios-de-evaluacion-en-el-seia [fecha de consulta: 3 de octubre de 2025].

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2014): *Guía de evaluación de impacto ambiental. Reasentamiento de comunidades humanas*. Disponible en www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/Guia_Reasentamiento_20140609.pdf [fecha de consulta: 27 de septiembre de 2025].

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2017): *Guía de la descripción del área de influencia*. Disponible en www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/06/30/14314web_area_de_influencia.pdf [fecha de consulta: 2 de enero de 2026].

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2023): "Imparte Instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental". Disponible en www.sea.gob.cl/instructivos-para-la-evaluacion-del-impacto-ambiental [fecha de consulta: 31 de diciembre de 2025].

SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (2024): "Deja sin efecto y complementa instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Di-

rección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental”. Disponible en www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2024/07/31/Actualización%20instructivo%20aplicabilidad%20guías%20y%20criterios%20de%20evaluación.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2025].