

## REFORMA AL SEIA: INDICACIONES POSITIVAS Y PROBLEMAS QUE PERSISTEN

- Esta semana la comisión de Medio Ambiente del Senado comenzó con la votación del articulado del proyecto que busca modificar la institucionalidad ambiental.
- Al respecto, se ingresaron más de 140 indicaciones al proyecto. Muchas de ellas, de aprobarse, constituyen una mejora significativa al proyecto de ley. Especialmente destacables son aquellas que pretenden constituir al SEIA en una real ventanilla única, las que detallan el ejercicio de la rectoría técnica del SEA, las que regulan las guías trámites y las que ordenan los mecanismos de reclamación administrativas
- Sin embargo, se mantiene la preocupación respecto de las modificaciones del proyecto original a la responsabilidad por daño ambiental, que el Ejecutivo busca mantener.

Esta semana la Comisión de Medio Ambiente del Senado comenzó la votación en particular del proyecto de ley que reforma al SEIA<sup>1</sup>. Sin embargo, y como se ha hecho presente<sup>2</sup>, los cambios propuestos por el proyecto de ley original no mejoraban la situación actual e incluso algunas modificaciones generan nuevas incertezas judiciales, justamente lo que se busca acotar.

En ese contexto, tanto el Ejecutivo como parlamentarios ingresaron indicaciones que apuntan a mejorar el proyecto. A continuación, se exponen algunas de ellas que, de aprobarse, pueden significar una efectiva reducción de burocracia y plazos de tramitación. Sin embargo, se mantiene la preocupación respecto a los cambios introducidos a la responsabilidad por daño ambiental, materia que no fue objeto de indicaciones sustantivas.

### SEIA COMO VERDADERA VENTANILLA ÚNICA

Conforme a la legislación actual, los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que deban o puedan emitir los organismos del Estado, respecto de

---

<sup>1</sup> Boletín 16.552-12, proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia.

<sup>2</sup> Ver Libertad y Desarrollo, Temas Públicos N°1628-2, de 25 de enero de 2024. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2024/01/TP-1628-REFORMA-SEIA.pdf>

proyectos o actividades sometidos al SEIA, serán otorgados a través de dicho sistema<sup>3</sup>. Así también, la ley dispone que el Reglamento debe contener, entre otros, la lista de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), los requisitos para su otorgamiento y los contenidos técnicos y formales necesarios para acreditar su cumplimiento.

Estos PAS pueden ser de contenido únicamente ambiental, o bien, tener contenidos ambientales y no ambientales (PAS mixtos). Esta distinción es relevante, pues se tramitan de forma distinta. Si se trata de un PAS ambiental (por ej., permiso para instalar un terminal marítimo, realizar actividades de acuicultura, etc.), éste se tramitará completamente dentro del SEIA, bastando sólo una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable para su otorgamiento. Por el contrario, tratándose de un PAS mixto (ej., permiso para la construcción de depósitos de relaves, para el sitio de reciclaje de residuos peligrosos, etc.), se analizan dentro del SEIA sólo los contenidos ambientales, correspondiendo a los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental revisar los demás contenidos.

Este diseño, que combina la evaluación ambiental con la entrega de permisos sectoriales, complejiza y ralentiza la entrega de los permisos asociados a una actividad determinada, pues la obtención de una RCA favorable no es el hito final. Por ello, es necesario avanzar hacia una efectiva ventanilla única, idea presente en las recomendaciones de diversos actores y que se ha procurado incorporar en iniciativas legislativas previas<sup>4</sup>. En ese sentido, es valorable la indicación del Ejecutivo que dispone que todos estos permisos deberán entregarse dentro del SEIA, “sin que se requiera ningún procedimiento posterior”. Ahora bien, más precisa es la indicación presentada por senadores de oposición que establece que los PAS y los PAS mixtos sean entregados en el marco de la evaluación ambiental, sin exigirse trámite posterior.

Adicionalmente, y en el marco de la discusión del proyecto, el Ejecutivo anticipó que, por vía reglamentaria, modificará varios PAS mixtos para que sean sólo ambientales, reduciéndose las gestiones posteriores que deban realizar los titulares con RCA favorable. En ese sentido, se mencionaron los vinculados al Consejo de Monumentos Nacionales, Salud, CONAF y SAG, por ejemplo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 8° inciso segundo de la Ley N°19.300.

<sup>4</sup> Boletín 11.747-03, Perfecciona los textos legales que indica para promover la inversión.

<sup>5</sup> Ver sesión del lunes 26 de agosto de 2024, Comisión Medio Ambiente del Senado. Disponible en <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-08-23/101932.html>. (Min: 1:17:54 a 1:18:40).

La aprobación de estas indicaciones es un avance concreto de reducción de gestiones administrativas, tanto para el titular como para los organismos públicos, permitiendo concretar finalmente la tan anhelada ventanilla única ambiental.

### **CONSEJO DE RECLAMACIÓN AMBIENTAL: LO MISMO, PERO DISTINTO**

Bajo la premisa de “remover el componente político de las evaluaciones ambientales” el proyecto de ley entrega las calificaciones de los proyectos o actividades a los directores regionales y concentra en el Director Ejecutivo del SEA la resolución de las reclamaciones contra dichas RCA. Ello implica eliminar las COEVA<sup>6</sup> y el Comité de Ministros.

Este ajuste institucional generó bastante debate por los riesgos de concentrar decisiones tan relevantes en una única persona, versus, las decisiones colegiadas actuales (COEVA y Comité de Ministros). Esto motivó al Ejecutivo a ingresar una indicación que propone crear el Consejo de Reclamación Ambiental (“el Consejo”), órgano colegiado integrado por el Director Ejecutivo del SEA (quien lo preside) y cuatro miembros designados por el Presidente de la República a partir de una terna ADP, los que tendrán dedicación exclusiva. Este Consejo tendrá como única responsabilidad resolver los recursos de reclamación que se interpongan en contra de las RCA.

Con ello, se mantiene la calificación de un proyecto en el Director Regional, pero su reclamación, sería resuelta por un órgano colegiado independiente. Cabe tener presente que la nueva institucionalidad propuesta puede generar un conflicto de interés, pues el Director Ejecutivo preside el Consejo y deberá pronunciarse sobre las reclamaciones a sus resoluciones, en el caso de los proyectos interregionales.

Además, carece de un apoyo administrativo independiente que le permita revisar los antecedentes de las reclamaciones. De hecho, la indicación dispone que el SEA proporcionará el apoyo técnico, lo que es contrario con la independencia buscada, pues siguen siendo funcionarios del SEA que deben pronunciarse sobre lo resuelto por el mismo servicio. Este problema, existe hoy en un nivel más leve. Pues, sin perjuicio que las reclamaciones contra las declaraciones de impacto ambiental (DIA) las resuelve el Director Ejecutivo, para el caso de los estudios de impacto ambiental (EIA, proyectos de mayor cuantía y envergadura) son resueltas por el Comité de Ministros, instancia en que el Director del SEA no tiene voto.

---

<sup>6</sup> Comisión de Evaluación Ambiental del artículo 86 de la Ley N°19.300.

Así, la propuesta no supone ganancias institucionales en independencia y tampoco en celeridad. Es de esperar que en la discusión en el Congreso este Consejo se avance hacia un SEA colegiado, modelo que es más importante al considerar que el proyecto de ley introduce el concepto de rectoría técnica del SEA, que supone una mayor autoridad del Servicio para definir las directrices y criterios de la evaluación ambiental.

### **CAMBIOS AL SISTEMA DE DAÑO AMBIENTAL: SE MANTIENE LA PREOCUPACIÓN**

Como indicamos en su oportunidad<sup>7</sup>, uno de los aspectos más problemáticos del proyecto de ley son las modificaciones introducidas al régimen de responsabilidad por daño ambiental, particularmente en lo relativo a la facultad que se le entrega al Tribunal Ambiental para distribuir la carga de la prueba y al momento a partir del cual se cuenta el plazo de la prescripción de la acción.

Sobre la facultad conferida a los tribunales de alterar la carga de la prueba, si bien el Ejecutivo eliminó la norma de la Ley N°19.300, la mantiene en la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales. Aunque matiza la norma en el sentido que el Tribunal podrá “excepcionalmente” distribuir la carga de la prueba y definir la parte a la que corresponde probar, conforme a la disponibilidad y facilidad probatoria de cada parte, “cuando sobre ella recae la obligación de recopilar información de variables ambientales relevantes para el objeto del juicio”, los riesgos de arbitrariedad e incentivos a la litigación temeraria persisten.

Por otro lado, el Ejecutivo no cambió de postura respecto a la norma de prescripción que busca sea de 5 años desde la “última manifestación evidente e íntegra del daño”<sup>8</sup>, lo que convierte en los hechos a la acción por daño ambiental en imprescriptible.

### **MAYOR CERTEZA RESPECTO DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN QUE PROCEDEN**

Una de las novedades valiosas del proyecto de ley es la creación de un recurso de reclamación único, en contraposición a las diversas vías de impugnación que se utilizan para reclamar de una RCA<sup>9</sup>. Esta única vía de reclamación incluye al titular del

---

<sup>7</sup> Ver Libertad y Desarrollo, Temas Públicos N°1628-2, de 25 de enero de 2024. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2024/01/TP-1628-REFORMA-SEIA.pdf>

<sup>8</sup> Hoy la legislación actual consagra que el plazo se cuenta desde la “manifestación evidente del daño” (art. 63 Ley N°19.300).

<sup>9</sup> En efecto, actualmente, para reclamar de una RCA, tanto los titulares de los proyectos como quienes formulan observaciones en el proceso de participación ciudadana, disponen de un procedimiento administrativo previo a la revisión judicial, que es resuelto por la Dirección Ejecutiva del SEA o el Comité de Ministros, según se trate

proyecto, a los observantes del proceso de participación ciudadana o a cualquier persona natural o jurídica que tenga interés en el procedimiento. Con las indicaciones del Ejecutivo, el cambio más relevante es el órgano que resuelve, pues, como vimos, se propone al Consejo de Reclamación Ambiental en vez del Director Ejecutivo.

Un cambio respecto del proyecto de ley original es que si vencido el plazo para resolver el recurso de reclamación por el Consejo (3 meses, si es DIA, o 6 meses si es EIA), sin que se haya pronunciado sobre el mismo, se podrá solicitar que lo resuelva dentro de 5 días. Si vencido ese plazo adicional, no se resuelve, el recurso se entenderá rechazado de pleno derecho, lo cual se certificará y habilitará a reclamar ante el Tribunal Ambiental. Asimismo, se vuelve a la legislación vigente que debe agotarse primero la vía administrativa antes de ir a sede judicial, lo que parece ser una mejor alternativa.

Por último, pese a la existencia de este recurso único de reclamación y a que se incorpora en la Ley N°20.600 que no procederá recurso de reclamación en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de una RCA, el proyecto de ley, en aras de dar mayor certeza, podría haber dado un paso más indicando expresamente en la Ley N°19.300 que no procederá la potestad invalidatoria respecto de una RCA.

### **PARTICIPACIÓN TEMPRANA: CONTINUAN LOS VACÍOS.**

El proyecto del Ejecutivo incorpora un proceso de participación ciudadana temprana, de carácter voluntario y previo al ingreso al SEIA. Con este proceso, cuyos detalles se entregan a un reglamento, se busca crear una instancia de relacionamiento temprano entre el proponente de un proyecto o actividad y las comunidades potencialmente afectadas, que concluiría con un informe consolidado de este proceso que deberá ser remitido al SEA.

El Ejecutivo, mediante indicaciones, modifica algunos aspectos de este proceso. Por ejemplo, acota su duración, pues el plazo de 12 meses podrá ampliarse, por una única vez, por 6 meses, lo que parece adecuado. Sin embargo, incorpora una exigencia

---

de una DIA o EIA. Dicha decisión puede ser reclamable ante los Tribunales Ambientales, e incluso terminar en la Corte Suprema. Por su parte, los terceros que no formularon observaciones durante el proceso de evaluación ambiental, utilizan otras vías, tales como recursos de protección, acciones de nulidad de derecho público, o bien, solicitan al órgano que calificó el proyecto o actividad que la RCA sea invalidada. Respecto de esta última vía (potestad invalidatoria), la jurisprudencia ha establecido diferentes criterios respecto a quiénes pueden ejercerla y en qué plazo, lo que ha generado incertidumbre y una evidente desigualdad respecto de los reclamantes.

adicional al informe consolidado, pues éste deberá contener un resumen de cómo el proceso de participación ha incidido en el diseño del proyecto o actividad, las decisiones adoptadas respecto de las alternativas propuestas por las comunidades, así como su pronunciamiento respecto de otras materias ambientales derivadas del proceso de diálogo.

Se mantienen las dudas también respecto a las consecuencias de aspectos no resueltos como es la diferencia que puede existir entre el listado de organizaciones sociales que participen en esta etapa respecto de aquellas que legalmente deben hacerlo, una vez definida el área de influencia del proyecto, posterior a su ingreso formal sistema.

### **RECTORÍA TÉCNICA: PROMETE, PERO SU RETO ESTARÁ EN LA IMPLEMENTACIÓN**

Uno de los ajustes novedosos del proyecto de ley es la introducción del concepto de “rectoría técnica” del SEA, junto con hacer responsable al servicio ya no sólo de la administración del SEIA sino también de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos y actividades que ingresen a este.

A pesar de que no hay una definición de rectoría técnica, en las indicaciones el Ejecutivo detalla de qué forma se ejercerá dicha rectoría, indicando que el SEA al pronunciarse sobre una DIA o EIA considerará los pronunciamientos de los organismos con competencia ambiental que cumplan con tres aspectos: (1) que hayan sido formulados dentro de sus competencias, (2) que sean pertinentes al contenido del proyecto o actividad sometido a evaluación, y (3) que se encuentren debidamente fundados. Esto tiene el potencial de que el titular centre sus esfuerzos en aclarar, rectificar o complementar aspectos sustanciales y relevantes para la evaluación ambiental del proyecto, permitiendo con ello reducir los tiempos que implica cuando los plazos de tramitación son suspendidos por los titulares para responder el volumen de observaciones emitidas por los organismos públicos competentes.

Si bien esto avanza en la dirección adecuada, no es evidente que los organismos logren acotar sus observaciones. Es por ello que el desafío está en cómo se implemente este principio de rectoría del SEA.

### **GUÍAS TRÁMITE DEL SEA: AL FIN REGULADAS**

Variando en la cantidad de detalles, hay un consenso en las indicaciones tanto del Ejecutivo como de los senadores de la comisión, de regular y ordenar una herramienta

que ha sido empleada con bastante intensidad por el SEA: las Guías Trámite<sup>10</sup>. El Ejecutivo consigna que la aplicación de las guías a los proyectos o actividades en evaluación al momento de su entrada en vigencia será siempre voluntaria, y mandata a un reglamento regular la elaboración, aprobación y entrada en vigencia de tales guías, lo que deberá contemplar consulta pública y coordinación con otros órganos de la Administración del Estado<sup>11y12</sup>.

De las restantes indicaciones en este ámbito presentadas por parlamentarios, es interesante aquella que propone que en caso de que la instrucción emitida por el SEA tenga carácter obligatorio, sólo entrará en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial, permitiendo a los titulares que están preparando los antecedentes y estudios para ingresar al sistema, adaptarse con tiempo razonable.

#### **COMENTARIOS FINALES**

Las indicaciones introducidas al proyecto de ley constituyen un avance significativo hacia la tan esperada reforma del SEIA. Las indicaciones, en líneas generales, tanto del Ejecutivo como de los parlamentarios, no solo abordan las principales falencias identificadas, sino que también muestran un compromiso con resolver los obstáculos más urgentes del sistema. Aunque recién se ha iniciado la votación, el tono de las indicaciones pareciera proyectar un escenario más alentador que los fallidos intentos previos de introducir cambios al SEIA.

De concretarse los cambios respecto a la ventanilla única, la rectoría técnica y el recurso de reclamación, entre otros, estaremos más cerca de lograr un sistema de evaluación ambiental más robusto y efectivo en el corto plazo.

Es crucial, sin embargo, que en la discusión legislativa se pondere la insistencia del Ejecutivo en el sistema de daño ambiental, pues ninguno de los riesgos generados con el texto original del proyecto de ley, fueron mitigados.

---

<sup>10</sup> Este instrumento se emplea para uniformar los criterios, requisitos, condiciones de carácter ambiental que establezcan los organismos del Estado competentes (art. 81, letra d), Ley N°19.300).

<sup>11</sup> Indicación 115, literal b).

<sup>12</sup> Sin perjuicio que es un avance que dicha obligación mínima quede consignada en la ley, el 30 de julio de 2024, mediante el Oficio Ordinario N°202499102679 el SEA impartió instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental.