

## SITIOS PRIORITARIOS: EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE ACTÚA AL MARGEN DE LA LEY

- La Ley N°21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), se encuentra en proceso de implementación, requiriendo para tal propósito que se dicten diversos reglamentos, los que en su mayoría se encuentran pendientes. Uno de estos es el que fija el procedimiento para declarar sitios prioritarios. A pesar de ello, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), mediante un procedimiento diseñado en forma unilateral y fuera del marco de la Ley SBAP, construyó un listado preliminar de sitios prioritarios que actualmente se encuentra en consulta pública.
- Tanto el listado, como el procedimiento han sido objeto de cuestionamientos. Si el MMA persevera, la discusión se trasladará a la Contraloría General de la República y eventualmente a los Tribunales Ambientales, siendo un camino indirecto y costoso de corrección.
- En un contexto en que existe una opinión transversal sobre los efectos negativos de la incerteza jurídica que enfrentan los proyectos de inversión, no se entiende que el Gobierno impulse un procedimiento con tantas debilidades técnicas y legales, generando una nueva fuente de riesgo regulatorio por los efectos que implica la declaración de sitio prioritario conforme a Ley SBAP.
- Es una señal de alerta que los primeros esfuerzos de implementación de los instrumentos regulatorios de la Ley SBAP sean objeto de cuestionamientos por su legalidad, calidad técnica, débil participación y falta de conciliación con las realidades territoriales y productivas.

La Ley N°21.600, que creó el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está en proceso de implementación. Aún no se han dictado los reglamentos exigidos por la ley, pese haber vencido el plazo legal<sup>1</sup>, y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) debe además emitir el decreto supremo que define los sitios prioritarios que pasarán a regirse por la Ley SBAP. Para esto último, cuenta con un plazo de 5 años desde la publicación de la ley, venciendo éste en septiembre de 2028.

---

<sup>1</sup> La Ley SBAP mandata que se dicten 13 reglamentos para concretar su implementación dentro de los 2 años desde su publicación. Sin embargo, cumplido dicho plazo, varios se encuentran atrasados, para más detalle ver <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2025/09/ley-sbap-a-pocos-dias-del-plazo-aun-no-hay-reglamentos/>

En este contexto, el MMA inició tres procesos de consulta pública para los 99 sitios prioritarios propuestos para la Macro Zona Norte, Centro y Sur<sup>2</sup>, que originalmente culminaban a mediados de octubre. Sin embargo, ante la solicitud de múltiples actores para realizar un análisis más exhaustivo debido a la extensión geográfica de las zonas propuestas y sus efectos jurídicos, este plazo se extendió hasta comienzos de noviembre. Este último plazo, a su vez, será ampliado nuevamente por todo el mes de noviembre, según declaraciones de la ministra de Medio Ambiente.

Sin perjuicio que la figura de sitios prioritarios es reconocida hace años en la regulación ambiental, la reciente preocupación surge por los criterios utilizados por el MMA para definir estos sitios. Asimismo, hay aspectos procedimentales involucrados, pues no parece ajustado a la ley ni razonable que el MMA dicte el decreto supremo para determinar los sitios prioritarios si, a la fecha, aún no se ha publicado el reglamento que defina el procedimiento y los criterios técnico – científicos para la declaración de un sitio prioritario, según exige la Ley SBAP. En todo caso, este será un aspecto que debiera ser revisado por la Contraloría General de la República en su examen de control de legalidad del decreto supremo. Y, en último término, la discusión podría trasladarse incluso a los Tribunales Ambientales.

### **LOS SITIOS PRIORITARIOS PREVIOS AL SBAP**

Chile es Estado Parte del Convenio sobre Diversidad Biológica desde el año 1995<sup>3</sup>. Tras la ratificación del convenio, nuestro país se comprometió a elaborar una Estrategia Nacional de Biodiversidad, encargándose a los gobiernos regionales identificar los sitios que estimaban relevante priorizar para ser protegidos, tarea que se materializó a través de estrategias regionales, las que tenían un carácter meramente programático, es decir, señalaban una intención sin generar efectos vinculantes, como sostiene Riesco y Vial (2025)<sup>4</sup>.

Dichas estrategias regionales fueron un antecedente importante en la elaboración de la “Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad” aprobada en 2003 por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Así se otorgó una priorización -de ahí la denominación de Sitios Prioritarios- a zonas

---

<sup>2</sup> A través de las Resoluciones Exentas N° 5715/ 2025, N° 5717/2025 y N°5716/2025, respectivamente.

<sup>3</sup> Dicha participación se ratificó con la promulgación del Decreto N°1963 de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que Promulga el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>4</sup> Riesco, F., Vial, J.: “La Ley 19.300 y la implementación de los instrumentos de gestión ambiental: un problema que se agrava con el tiempo” (2025), página 68 del libro “Gestión Ambiental en Riesgo: a 30 años de la Ley 19.300”, 2025, Ediciones LYD.

reconocidas por su alto valor en biodiversidad, con la intención de que, en una etapa posterior, fueran protegidas a través de las figuras de protección existentes (parques nacionales, reservas forestales, santuarios de la naturaleza, entre otros), mediante los respectivos procedimientos administrativos de declaratoria<sup>5 6</sup>.

Los sitios prioritarios vuelven ser relevantes tras la Ley N° 20.417 (del año 2010), al establecer que los proyectos de inversión requieren un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si están localizados en o próximos a sitios prioritarios para la conservación siendo mencionados expresamente, pues no eran considerados áreas protegidas<sup>7</sup>. Sin perjuicio de eso, ya estaban gatillando similares efectos de ingreso al SEIA<sup>8</sup>.

#### **SBAP Y RECONOCIMIENTOS DE SITIOS PRIORITARIOS: NUEVOS EFECTOS JURÍDICOS**

Fue finalmente con la Ley SBAP publicada en septiembre de 2023 -después de casi 10 años de tramitación en el Congreso- que se define el concepto de Sitio Prioritario como un “área de valor ecológico [...] identificado por su aporte a la representatividad ecosistémica, su singularidad ecológica o por constituir hábitats de especies amenazadas, priorizada para la conservación de su biodiversidad por el Servicio” (art. 3°, numeral 31). Así, son áreas priorizadas para su conservación, es decir, para en un futuro ser objeto de una o más de las categorías de protección que establece la ley.

---

<sup>5</sup> Riesco y Vial (2025), pág. 68 -69.

<sup>6</sup> La “Estrategia Nacional de Biodiversidad” reconoce 64 sitios prioritarios, con un total de 4.141.016,68 ha. Por su parte, las “Estrategias Regionales de Biodiversidad” reconocen 286 sitios prioritarios, con un total de 10.294.493 ha. En total, a nivel país, hay 350 sitios prioritarios, con una superficie total de 14.435.509 ha. (Considerando N° 11, Res. Ex. N° 730 de mayo de 2024 del Ministerio del Medio Ambiente que da Inicio al procedimiento de determinación de los sitios prioritarios de la macro zona norte).

<sup>7</sup> Ídem, pg.69.

<sup>8</sup> Riesco y Vial (2025) plantean la tesis de que ni las Estrategias Regionales ni la Estrategia Nacional de Biodiversidad pueden producir efectos jurídicos y, por tanto, no pueden ser considerados a efecto de la evaluación ambiental de proyectos, ni tampoco pueden ser considerados como vigentes para efectos del artículo octavo transitorio de la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Lo anterior, pues a la luz del art. 51° de la Ley N° 19.880, ninguna de las Estrategias Regionales cuenta con los requisitos de que fueron dictadas conforme a Derecho (no existen los acuerdos de los Gobiernos Regionales de la época que acordaban aprobar tales Estrategias Regionales, tampoco si esos acuerdos se materializaron a través de las respectivas resoluciones aprobatorias de los Intendentes Regionales y los Secretarios del Gobierno Regional; y si tales resoluciones aprobatorias y el contenido de tales estrategias, fueron publicadas en el Diario Oficial), y que la Estrategia Nacional si bien cuenta con el Acuerdo 242/2003 del Consejo Directivo de CONAMA, no cuenta ni con resolución que ejecute tal acuerdo por parte del Director Ejecutivo de CONAMA, ni con la publicación de tal resolución en el Diario Oficial.

No obstante ser únicamente áreas priorizadas y, por ende, estar fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la ley impone nuevos efectos jurídicos, causando que, en los hechos, pese a no ser una de las figuras de protección, generen consecuencias similares.

Así, se establece que constituye infracción si se realizan acciones en un sitio prioritario que alteren significativamente sus características ecológicas, tales como extraer tierra de hoja o turba, herir o dar muerte a la fauna nativa, o cortar especies nativas de plantas, algas, entre otros<sup>9</sup>. Esto no aplica si proyectos o actividades cuentan con una resolución de calificación ambiental favorable o se ejecutan conforme a la legislación vigente. Mientras que se prohíbe la alteración física de cualquier humedal que sea sitio prioritario.

Por otro lado, una declaratoria de sitio prioritario hace más engorroso el uso de esos terrenos, toda vez que, podrían ser objeto de instrumentos de conservación de la biodiversidad. Entre ellos, pueden ser objeto de instrumentos de conservación de ecosistemas, respecto de los cuales la ley SBAP exige medidas de compensación bastante restrictivas: restauración ecológica y, en ciertos casos, acciones de preservación<sup>10</sup>.

En definitiva, dadas las consecuencias que produce la declaración de los sitios prioritarios que se registrarán por la Ley SBAP (ingreso al SEIA mediante EIA, constitución de infracciones ante alteraciones, imposibilidad de alterar humedales que sean sitios prioritarios, medidas de compensación más exigentes), la ley fija estándares para su categorización:

1. Ser identificados bajo criterios técnico – científicos.
2. Ser determinados mediante un decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente.

---

<sup>9</sup> Artículo 116.- Infracciones fuera de las áreas protegidas. Fuera de las áreas protegidas constituirán infracciones:

a) En los sitios prioritarios: extraer tierra de hoja o turba; capturar, herir o dar muerte a ejemplares de la fauna nativa; destruir nidos, lugares de aposentamiento, reproducción o crianza, o ejecutar acciones que interfieran o impidan el cumplimiento del ciclo de reproducción de las especies nativas, cortar o extraer ejemplares de especies nativas de plantas, algas, hongos o líquenes; cuando tales acciones produzcan cambios significativos en las características ecológicas del sitio. La significancia de tales cambios será determinada en el reglamento a que se refiere el artículo 29.

Estas infracciones no procederán respecto de quienes ejecuten proyectos o actividades al interior del sitio prioritario en conformidad a la legislación aplicable o a una resolución de calificación ambiental favorable.

<sup>10</sup> Artículo 38 Ley SBAP.

3. Un reglamento de MMA debe establecer el procedimiento y criterios para la declaración de un sitio prioritario, los que deberán contemplar la participación de las comunidades científicas, locales e indígenas y de autoridades locales, regionales y nacionales. Además, se le entrega a este reglamento precisar qué constituye un cambio ecológico significativo para efectos de las infracciones establecidas en la ley.

Frente a este nuevo marco regulatorio, el legislador se hace cargo de los sitios identificados en la Estrategia Nacional y Regionales de Biodiversidad a través del artículo octavo transitorio que sirve de base al actual proceso de consulta pública. Se establece que tales sitios conservarán su vigencia legal previa a la publicación de la ley, junto con mandar al MMA a dictar un decreto supremo que determine los sitios prioritarios que se registrarán por esta nueva normativa, en un plazo de cinco años.

#### **CUESTIONAMIENTOS AL PROCEDIMIENTO VIGENTE**

Como se explicó, la Ley SBAP exige que los sitios prioritarios sean identificados bajo criterios técnico – científicos los que junto con el procedimiento para sus declaratorias estén definidos en un reglamento del MMA. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido en la consulta iniciada por el MMA.

Pese a ello, las resoluciones que aprueban y someten a consulta pública los listados de los sitios prioritarios, indican que el MMA desarrolló un procedimiento técnico y participativo para determinarlos en base a los sitios identificados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y en las Estrategias Regionales de Biodiversidad. Sin embargo, dicho proceso participativo y los criterios empleados fueron definidos por el MMA al margen del procedimiento que la propia Ley SBAP instruye. Lo anterior, pues el procedimiento y los criterios técnico-científicos exigidos para declarar los sitios, fueron reemplazados por la aplicación de unas “Bases Metodológicas”<sup>11</sup> -que carecieron de un proceso de consulta pública-, que consisten en un árbol de decisiones sin ningún elemento técnico-científico que entregue criterios cuantificables, indicadores o parámetros que sustenten la incorporación al listado de sitios priorizados.

A ello se suma que el proceso participativo que establece la ley para declarar los sitios también fue reemplazado por uno que no cumple los estándares que fija la Ley SBAP. Así, las propias Bases contemplaron realizar “Talleres Regionales ampliados con actores claves”, participantes que, según instrucción de las mismas Bases, debían ser

---

<sup>11</sup> Aprobadas mediante la Res. Ex. N° 326/2024 de la Subsecretaría del Medio Ambiente.

identificados por el equipo regional y el nivel central de MMA, en base a criterios amplios y discrecionales de la autoridad<sup>12</sup>. Es decir, no fue una instancia amplia y abierta, sino cerrada y con actores definidos por el MMA, diseño alejado de los establecidos en la ley (artículo 29) y del principio participativo que la misma ley exige.

La aplicación, por parte del MMA, de un procedimiento y herramientas distintas a las que contempla la ley, como son las Bases Metodológicas, no solo es un vicio en el procedimiento, sino que también es una clara afectación al principio de legalidad resguardado por la Constitución. En efecto, el MMA estaría actuando sin respetar lo que la Ley SBAP le mandata.

Todas estas vulneraciones se producen por la decisión del gobierno de avanzar en definir el listado de los sitios prioritarios que se someterán a la Ley SBAP, sin tener el respectivo reglamento del artículo 29 publicado. La ley contempló un plazo de 2 años, desde su publicación, para que se dictaran los reglamentos que exige la norma<sup>13</sup> y luego, se amplió a un plazo de 5 años para dictar el decreto supremo que determinará los sitios prioritarios que se regirán por la Ley SBAP.<sup>14</sup> La temporalidad –primero el reglamento y luego las declaratorias de los sitios- no es casual, sino un claro mandato de que primero deben diseñarse los procedimientos, cumpliendo todos los estándares técnicos y participativos que la ley mandata, y luego comenzar el trabajo de levantar el listado de los sitios.

¿Qué justifica el apuro del MMA que incluso lo lleva a incumplir las normas de la Ley SBAP y la Constitución? Este actuar de la autoridad, no sólo ensombrece el proceso de instalación de una nueva institucionalidad, sino que genera una nueva fuente de incertidumbre regulatoria, que, de no mediar ajustes, terminará resolviéndose ante Contraloría o en los Tribunales Ambientales, añadiendo más complejidades al desarrollo de proyectos de inversión.

---

<sup>12</sup> Las Bases Metodológicas indican que el criterio para definir los “actores clave deberá considerar a aquellos que tienen conocimiento sobre los valores de biodiversidad de la región y sus servicios ecosistémicos, actores representantes clave de comunidades y otros criterios posibles de establecer” (Bases Metodológicas, pg.7).

<sup>13</sup> Artículo duodécimo transitorio, Ley N° 21.600.

<sup>14</sup> Artículo 22 N°2 de la Ley 21.755, que modifica diversos cuerpos legales en materia de simplificación regulatoria y promoción de la actividad económica.

## COMENTARIOS FINALES

Sin bien la figura de sitios prioritarios existía con anterioridad a la Ley SBAP y ya generaba efectos respecto del ingreso al SEIA de los proyectos de inversión, esta ley los dota de un nuevo marco regulatorio que viene a formalizar su definición, exigiendo un Decreto Supremo para su declaratoria y la aplicación de un procedimiento fundado en criterios técnico – científicos para declarar un sitio como tal. En otras palabras, se configura y exige un procedimiento transparente, sustentando en antecedentes técnicos y científicos que otorga respaldo a una figura que, sin pertenecer al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, produce efectos similares a los proyectos o actividades emplazados en su interior y cercanías.

Este resguardo previsto por el legislador ha sido desatendido por la autoridad, ya que el proceso de consulta pública impulsado por el MMA se ha desarrollado sin que se haya dictado el reglamento que la ley exige para establecer el procedimiento y los criterios aplicables a la declaración de sitios prioritarios.