

Minuta de análisis legislativo:
Materias Ambientales en el Plan de
Reconstrucción Nacional del Ejecutivo
([Boletín N° 18.216-05](#))

Índice

Índice	2
Metodología	4
Análisis por artículo	4
I. Modificaciones al SEIA (Artículo 13 — modifica Ley N° 19.300)	4
a) Centrales de energía (Art. 10 letra c)	4
b) Modificaciones a proyectos con RCA aprobada (Art. 10 inciso final nuevo)	5
c) Resoluciones fundadas para rechazo o término anticipado (Arts. 18 quáter y 19)	6
d) Plazos fatales para recursos de reclamación (Arts. 20, 29 y 30 bis)	7
e) Eliminación de la invalidación administrativa de RCAs (Art. 24 bis nuevo)	8
f) Plazo para reclamar ante el Tribunal Ambiental (Art. 24 ter nuevo)	9
g) Régimen especial voluntario con límite de adendas (Art. 25 septies nuevo)	11
h) Fortalecimiento de la rectoría técnica del SEA (Art. 81 letra a) modificado)	13
II. Medidas cautelares en los Tribunales Ambientales (Artículo 19 — modifica Ley N°20.600)	14
III. Mecanismo de restitución de gastos por anulación de RCA (Artículos 14–18)	16
IV. Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas — SBAP (Artículo 20 — modifica Ley N°21.600)	18
V. Acuicultura y monitoreo ambiental (Artículo sobre Ley de Pesca)	20
a) Micro-relocalizaciones de concesiones salmoneras	20
b) Monitoreo ambiental acuícola (Art. 87 ter reemplazado)	21
c) Informes e inspecciones a terceros (Art. 122 bis modificado)	21

Resumen ejecutivo

El presente informe tiene como objetivo analizar el Plan de Reconstrucción Nacional presentado por el Ejecutivo, identificando sus efectos sobre el sistema ambiental chileno.

El proyecto contenido en el [Boletín 18.216-05](#), presentado el Día de la Tierra (22 de abril) de 2026, introduce reformas profundas a la Ley N° 19.300 (Bases del Medio Ambiente), la Ley N° 20.600 (Tribunales Ambientales), la Ley N° 21.600 (Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas – SBAP) y la normativa pesquera.

Las reformas, evaluadas en conjunto, configuran un retroceso sistemático en los estándares de protección ambiental en Chile, debilitando los instrumentos de control y restringiendo de manera significativa el acceso a la justicia ambiental, especialmente para comunidades, pueblos indígenas y organizaciones ciudadanas.

¿Qué cambia el proyecto?

Los cambios más relevantes al SEIA incluyen delegar al reglamento los umbrales de ingreso para proyectos energéticos (**restando control parlamentario**), eximir de nueva evaluación a modificaciones dentro del área original de un proyecto (ignorando que los impactos ambientales no respetan límites físicos), y otorgar al SEA rectoría técnica sobre organismos sectoriales especializados con **criterios poco definidos**.

La modificación más grave es la eliminación de la invalidación administrativa de las RCAs. Con este cambio, el plazo para impugnar una resolución se reduciría drásticamente: de aproximadamente **730 días (2 años)** a apenas **20 días hábiles** para interponer un recurso de reclamación ante un Tribunal Ambiental. Un margen tan estrecho hace que el mecanismo sea prácticamente inaccesible para las **comunidades rurales, indígenas y de escasos recursos**, que son precisamente quienes más dependen de estos instrumentos para defender sus derechos.

Se suman restricciones a las medidas cautelares ambientales con un tope de 6 meses en procesos que duran hasta 3 años, y un mecanismo de restitución de gastos al titular cuando una RCA es anulada judicialmente, lo que desincentiva el control judicial y **traslada el costo al erario público**.

En materia de biodiversidad, el proyecto retrasa la implementación del SBAP —creado por la Ley N°21.600 en 2023 **tras más de una década de tramitación**— ampliando de 2 a 4 años el plazo para dictar sus reglamentos y condicionando la declaración de sitios prioritarios de conservación a que estos existan, en circunstancias de que a abril de 2026 ya han transcurrido más de tres años sin que estén dictados. El informe advierte que el Ejecutivo retiró, además, los decretos reglamentarios ya elaborados por la administración anterior sin justificación técnica, lo que **en la práctica esteriliza el funcionamiento del SBAP durante el mandato del presidente José Antonio Kast**. Esto deja sin protección efectiva ecosistemas críticos como humedales costeros, bosques de niebla y turberas patagónicas, y **pone en riesgo el compromiso internacional** de proteger el 30% del territorio nacional para 2030 bajo el Marco de Kunming-Montreal.

En acuicultura, **se eximen del SEIA las micro-relocalizaciones de concesiones salmoneras**, se congela el monitoreo ambiental en solo 6 parámetros fijos inscritos en la ley y se reemplaza la fiscalización pública por privados financiados por el propio titular fiscalizado.

El efecto acumulativo de estas reformas haría que impugnar una RCA sea **formalmente posible pero materialmente inaccesible** para quienes carecen de recursos jurídicos permanentes. En conclusión, las reformas ambientales analizadas favorecen sistemáticamente a los titulares de proyectos en desmedro del control ambiental, las comunidades y los ecosistemas.

Metodología

Para elaborar este informe se trabajó en base a una metodología de análisis jurídico-normativo y evaluación prospectiva de impacto regulatorio. En primer lugar, se realiza un examen dogmático de las modificaciones propuestas al sistema de evaluación ambiental y normativa asociada, mediante interpretación sistemática de sus disposiciones.

En segundo lugar, se identifican y analizan los efectos potenciales de dichas modificaciones, utilizando un enfoque de análisis de riesgos regulatorios de carácter cualitativo, orientado a evaluar sus implicancias prácticas en la implementación del sistema ambiental.

El análisis se desarrolla a la luz de los principios del derecho ambiental, particularmente los principios preventivo y de no regresión, así como de los estándares del derecho administrativo y del derecho internacional ambiental, incluyendo el Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, se incorpora un enfoque institucional, considerando las capacidades de los órganos involucrados y los incentivos que el diseño normativo genera sobre los distintos actores del sistema.

Análisis por artículo

I. **Modificaciones al SEIA (Artículo 13 — modifica Ley N° 19.300)**

a) **Centrales de energía (Art. 10 letra c)**

Se reemplaza la definición de "centrales generadoras de energía eléctrica" eliminando el **umbral fijo de capacidad instalada** como requisito de ingreso al SEIA. En adelante, será el **reglamento** el que fije distintas magnitudes según el tipo de tecnología, reconociendo que distintas fuentes (solar, eólica, térmica, etc.) tienen impactos muy diferentes.

Principales riesgos:

En primer lugar, existe el riesgo de desregularización derivada de una excesiva delegación al reglamento del SEIA (DS 40/2013). En efecto, el umbral de 3 MW está en la *ley*, lo que le da una protección especial: solo puede modificarse por otra ley, con debate parlamentario y control democrático. Al trasladarlo al reglamento, queda expuesto a ser modificado por el Ejecutivo de turno mediante decreto, sin pasar por el Congreso. Esto debilita las garantías formales de protección ambiental.

Por otro lado, hasta que la norma reglamentaria esté dictada y vigente, habrá un vacío o ambigüedad sobre qué proyectos deben ingresar al SEIA. El proyecto no establece

un régimen transitorio expreso para esta tipología, lo que puede generar conflictos interpretativos inmediatos.

En este sentido, nada en el proyecto obliga al reglamento a mantener o bajar los umbrales existentes. Un Ejecutivo que priorice la inversión energética podría fijar umbrales más altos de ingreso al SEIA que el actual de 3 MW para algunas tecnologías, reduciendo efectivamente el control ambiental sin necesidad de modificar la ley. Esta posibilidad es estructural y no tiene contrapeso en el texto. Si cada gobierno puede ajustar los umbrales vía decreto, el sistema de evaluación ambiental pierde estabilidad, legitimidad y predictibilidad a largo plazo, algo que afecta tanto a los titulares de proyectos como a las comunidades y organismos reguladores.

Desde la perspectiva del Derecho Ambiental chileno, la medida tiene una justificación técnica legítima — la diferenciación por tecnología es más racional que un umbral uniforme — pero el mecanismo elegido genera un problema de **garantía institucional**. En el derecho ambiental chileno existe el principio de no regresión, reconocido por la doctrina y presente implícitamente en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales: las normas de protección ambiental no deberían retroceder sin justificación suficiente. Al bajar el estándar de protección desde la ley al reglamento, se abre la puerta a una regresión futura sin el debate legislativo que correspondería.

Lo que marcaría la diferencia en la práctica es el contenido del reglamento que dicte el Ministerio del Medio Ambiente. Si fija umbrales estrictos y diferenciados con base técnica sólida, la medida puede ser neutra o incluso positiva. Si los eleva para facilitar proyectos, significará una reducción real del control ambiental sin que el Congreso haya decidido explícitamente ese retroceso.

b) Modificaciones a proyectos con RCA aprobada (Art. 10 inciso final nuevo)

Se agrega una regla expresa: si un proyecto **ya tiene RCA favorable** y sus modificaciones se ejecutan **en la misma área o faena original**, solo requerirá nueva evaluación si hay un **cambio sustantivo en magnitud o duración de los impactos**. Las mejoras tecnológicas quedan directamente eximidas, salvo que impliquen un aumento significativo de cargas ambientales. El reglamento del SEIA regulará cuándo aplica cada caso.

Principales riesgos:

La norma usa como elemento central que la modificación se ejecute "*en la misma faena o área intervenida originalmente evaluada*". Pero el impacto ambiental no respeta los límites del predio del proyecto. Un proyecto minero puede modificar sus procesos de manejo de relaves dentro de su área original y generar impactos hídricos que afectan cuencas externas. La ubicación física de la obra no equivale a la ubicación del impacto.

En este contexto, existen posibilidades de fraccionamiento de los proyectos de inversión: Si quedan exentas las modificaciones no sustantivas dentro del área original, un titular podría ejecutar una serie de modificaciones sucesivas — cada una no sustantiva individualmente — que en conjunto sí constituyan una transformación mayor del proyecto. La norma no contempla mecanismos de acumulación que sumen los impactos de modificaciones sucesivas para evaluar si el conjunto supera el umbral.

De igual manera, el concepto de "*mejora tecnológica*" no está definido y puede ser interpretado muy extensamente. Un titular podría calificar como "*mejora tecnológica*" cambios que en realidad alteran la naturaleza del proceso productivo — por ejemplo,

incorporar un nuevo proceso químico más eficiente pero con distintos tipos de emisiones o residuos. La norma solo prohíbe la exención si hay "aumento significativo" de cargas, pero una modificación podría cambiar el *tipo* de impacto sin aumentar su magnitud, quedando fuera del control reglamentario.

Lo que merece atención desde el punto de vista del Acuerdo de Escazú, es que bajo el sistema actual, una modificación que ingresa al SEIA activa el derecho a participación ciudadana de las comunidades afectadas. Si esas modificaciones quedan exentas de evaluación, también quedan exentas de participación tanto en temas del proceso de participación ciudadana (PAC) como en materias de consulta indígena.

El sistema vigente, aunque imperfecto, garantizaba que toda modificación de cierta envergadura pasara por evaluación. La nueva norma reduce ese control. Desde la perspectiva del principio de no regresión ambiental — crecientemente reconocido en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y en la doctrina nacional — esta reducción debería estar respaldada por evidencia de que el nivel de protección se mantiene por otras vías, cuestión que no se encuentra contemplada en el proyecto de ley.

c) Resoluciones fundadas para rechazo o término anticipado (Arts. 18 quáter y 19)

Se exige que tanto el rechazo de una DIA/EIA como la calificación de que un proyecto **requiere EIA** queden expresamente consignados en una **resolución fundada**. Esto busca evitar decisiones discrecionales sin respaldo técnico explícito.

Principales riesgos:

La medida es correcta en su dirección pero modesta en su alcance. Desde una perspectiva de derecho ambiental, el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información ambiental — reconocidos en el Art. 31 bis de la Ley 19.300 y en el Acuerdo de Escazú, vigente en Chile desde 2022 — exigen precisamente que las decisiones ambientales sean explicadas y comprensibles. En ese sentido, la exigencia de resolución fundada es coherente con los compromisos internacionales del país. Sin embargo, el verdadero valor de la medida depende de tres factores que el proyecto no controla directamente:

La obligación de fundar no garantiza que los fundamentos sean buenos. Un servicio con capacidades técnicas limitadas, sobrecargado de trabajo o con criterios internos poco desarrollados puede cumplir formalmente con la exigencia produciendo resoluciones que tienen la estructura de un acto fundado pero cuyo contenido técnico es débil o insuficiente. El riesgo es que la medida genere una apariencia de rigor sin mejorar sustancialmente la calidad de las decisiones. Para que funcione, requiere un SEA fortalecido institucionalmente, algo que el proyecto no aborda directamente.

La exigencia de resolución fundada opera en ambas direcciones: protege al titular frente a decisiones arbitrariamente gravosas, pero también puede ser usada para impugnar decisiones protectoras que el SEA no haya fundamentado con suficiente detalle técnico. En la práctica, los titulares de proyectos tienen más recursos jurídicos y técnicos para litigar que las comunidades afectadas o los organismos ambientales. La exigencia formal de fundamentación puede convertirse en un arma procesal que favorezca desproporcionadamente a quienes tienen mayor capacidad de litigio.

Ante la posibilidad de que sus resoluciones sean anuladas por falta de fundamentación, el SEA puede responder produciendo actos administrativos cada vez más extensos y formalmente exhaustivos, no porque eso mejore la decisión, sino como

estrategia defensiva frente a la impugnación. Esto puede traducirse en mayor demora en la dictación de las resoluciones y en documentos de difícil comprensión para las comunidades no especializadas, que son en última instancia los principales destinatarios de la protección ambiental.

Como se señaló, la Ley 19.880 ya exige motivación de los actos administrativos. Los Tribunales Ambientales ya han anulado resoluciones del SEIA por falta de fundamentación suficiente con base en esa norma general. Al incorporar la misma exigencia en la Ley 19.300, el proyecto no agrega una garantía materialmente nueva, sino que refuerza una ya existente. Esto no es necesariamente negativo, pero revela que la medida es más bien de consolidación formal que de innovación sustantiva, y que el problema real — la inconsistencia en la aplicación de la obligación — podría haberse abordado con mejoras institucionales al SEA antes que con una modificación legal.

El proyecto exige que la resolución sea "fundada", pero no define qué significa eso en términos concretos para estas decisiones específicas. ¿Basta con citar los criterios reglamentarios aplicables? ¿Debe el SEA pronunciarse sobre cada argumento del titular? ¿Se exige respaldo pericial para la decisión técnica? La ausencia de un estándar mínimo de contenido deja que sea la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales quien lo defina caso a caso, lo que mantiene la incertidumbre en el mediano plazo.

d) Plazos fatales para recursos de reclamación (Arts. 20, 29 y 30 bis)

Se reduce de 30 a **20 días hábiles** el plazo del titular para interponer recurso ante la autoridad. Además, se establece que la autoridad competente deberá resolver mediante **resolución fundada** en **60 días** (para EIA) y **30 días** (para DIA), contados desde la interposición del recurso. Estos plazos se elevan a rango legal para hacerlos vinculantes.

Principales riesgos:

La reducción del plazo de interposición de recursos de 30 a 20 días hábiles presenta problemas que van más allá de una simple modificación procedimental. En primer lugar, un mes calendario es manifiestamente insuficiente para revisar expedientes que pueden superar las mil páginas, obtener pronunciamientos técnicos de respaldo y elaborar una presentación jurídicamente sólida, sin que el mensaje presidencial ofrezca justificación proporcional alguna para este recorte.

A esto se suma una asimetría procedimental difícil de defender: mientras el titular dispone de apenas 20 días para interponer su recurso, la autoridad cuenta con 30 días para resolver los relativos a DIAs y 60 días para los de EIAs. Esta diferencia presiona al recurrente a presentar recursos incompletos que, una vez interpuestos, no puede complementar, colocándolo en una posición de desventaja estructural frente a una autoridad que dispone de semanas o meses adicionales para elaborar su respuesta.

El problema se agrava porque los plazos impuestos a la autoridad carecen de consecuencias jurídicas claras en caso de incumplimiento. Sin mecanismos de apremio ni regulación específica del silencio administrativo para estos recursos, la fijación legal de plazos se convierte en una obligación sin sanción, reproduciendo exactamente la deficiencia que pretende corregir.

Esta medida no puede evaluarse de forma aislada. Forma parte de un conjunto de reformas que comprimen simultáneamente todos los plazos disponibles para impugnar decisiones ambientales, configurando un patrón que podría resultar incompatible con el Acuerdo de Escazú, cuyo artículo 8 exige no solo la existencia formal de mecanismos de impugnación, sino que estos sean materialmente ejercibles mediante plazos razonables.

Finalmente, la medida aplica el mismo plazo con independencia de si se impugna una DIA de proyecto simple o el rechazo de un EIA de gran escala y alta complejidad técnica, sacrificando la proporcionalidad en aras de la simplicidad. La paradoja es que, al presionar a los titulares a presentar recursos apresurados y mal fundamentados, la reducción del plazo podría terminar alargando los tiempos totales de resolución, generando más obstáculos procesales y, en definitiva, más demora en la resolución de fondo de las controversias ambientales.

e) Eliminación de la invalidación administrativa de RCAs (Art. 24 bis nuevo)

Esta es una de las modificaciones más relevantes: **se propone que contra una RCA favorable no procedan recursos administrativos ni mecanismos de revisión** de la Ley N°19.880 (como la invalidación del Art. 53), salvo la excepción del Art. 62 de dicha ley. Esto elimina una vía de impugnación muy usada para paralizar proyectos.

Principales riesgos:

La invalidación administrativa no es un privilegio procesal de los administrados: es una facultad-deber de la propia Administración para depurar su ordenamiento jurídico cuando ha cometido errores. Cuando el SEA dicta una RCA con vicios — omisión de consulta indígena, pronunciamientos de OAECA fuera de competencia, insuficiencia técnica de la evaluación — la invalidación permite que el propio Estado corrija ese error sin necesidad de que un tribunal lo ordene. Eliminar esa facultad para las RCAs crea una categoría singular en el derecho administrativo chileno: actos del Estado que el propio Estado no puede corregir una vez dictados, aunque sean ilegales. Eso no tiene equivalente para ningún otro acto administrativo de similar relevancia en el ordenamiento jurídico chileno.

Segundo, porque el reemplazo — el plazo de 20 días para ejercer el recurso de reclamación ante el Tribunal Ambiental — es radicalmente insuficiente.

Y aquí está el núcleo del problema. La invalidación tenía un plazo de dos años. El nuevo sistema concentra toda la impugnación en 20 días hábiles ante el Tribunal Ambiental. **La contracción es del 97% del tiempo disponible.** Para un titular con equipos jurídicos permanentes que monitorea el proceso en tiempo real, 20 días puede ser manejable. Para una comunidad rural, una organización indígena o una agrupación ciudadana sin asesoría jurídica permanente, es prácticamente imposible. Los vicios de una RCA — especialmente los más graves, como la omisión de consulta indígena o la insuficiencia técnica de la línea de base — frecuentemente no son detectables en 20 días por quienes no tienen capacidad técnica para leer e interpretar un expediente de evaluación ambiental de cientos o miles de páginas.

Tercero, porque algunos vicios solo emergen después de dictada la RCA.

La invalidación era especialmente valiosa para corregir vicios que se revelaban durante la ejecución del proyecto: impactos no previstos que evidenciaban deficiencias en la línea de base, antecedentes que acreditaban información omitida por el titular, o condiciones de la RCA que resultaban insuficientes frente a la realidad operacional del proyecto. Con el nuevo sistema, esos vicios sobrevinientes o detectados tardíamente no tienen corrección posible desde la Administración. Y si los 20 días ya vencieron, tampoco desde el Tribunal Ambiental. El resultado es que proyectos que operan con vicios de legalidad detectados tardíamente quedan en una posición de inmunidad jurídica práctica.

Cuarto, porque afecta de manera desproporcionada a comunidades indígenas.

La omisión o deficiencia de la consulta previa del Convenio 169 de la OIT es una de las causales más frecuentes de impugnación de RCAs en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales. Las comunidades indígenas han recurrido históricamente a la invalidación precisamente porque es un mecanismo accesible — sin costo judicial inmediato — y con un plazo que les permitía deliberar colectivamente antes de decidir impugnar. El reemplazo por 20 días ante un Tribunal Ambiental es incompatible con los procesos deliberativos internos de las comunidades indígenas, que requieren asambleas, consultas a autoridades tradicionales y toma de decisiones colectivas. Esto tensiona directamente con el Art. 6 del Convenio 169 y con el Acuerdo de Escazú. Esto sin contar que la eliminación del recursos administrativos perjudica a los sectores más pobres que optan por esa vía para impugnar de manera electrónica las RCAs (en un escenario en que los Tribunales Ambientales han ido restringiendo paulatinamente la admisibilidad de alegatos en formato virtual).

Quinto, porque el efecto combinado con otras medidas del proyecto es devastador.

Considerada aisladamente, la eliminación de la invalidación podría defenderse si existieran otros mecanismos robustos de impugnación. Pero el proyecto simultáneamente reduce el plazo para recurrir al Tribunal Ambiental de 30 a 20 días, limita las cautelares a 6 meses en procesos que duran 2 o 3 años, y crea un mecanismo de restitución de gastos que desincentiva la impugnación exitosa. **El conjunto de estas medidas produce un sistema donde las vías de control de legalidad de las RCAs son formalmente existentes pero materialmente muy difíciles de ejercer para quienes no tienen recursos jurídicos y técnicos permanentes.**

f) Plazo para reclamar ante el Tribunal Ambiental (Art. 24 ter nuevo)

La RCA podrá ser reclamada ante el **Tribunal Ambiental competente** dentro de **20 días** desde su notificación. Se consolida así una única vía judicial especializada.

Principales riesgos:

Veinte días hábiles constituye un plazo manifiestamente insuficiente para impugnar un acto administrativo de la complejidad técnica y jurídica de una RCA. Para dimensionar lo que ese plazo implica en la práctica, basta considerar que una RCA de un proyecto minero o energético puede comprender cientos o miles de páginas de antecedentes técnicos, pronunciamientos de organismos sectoriales, adendas y condiciones ambientales. Frente a esa densidad documental, el afectado debe no solo comprender el acto sino fundar jurídicamente su impugnación en un tiempo que el propio ordenamiento general considera insuficiente para actos administrativos de menor complejidad: el artículo 54 de la Ley N°19.880 establece un plazo de 30 días como regla general. Reducirlo a 20 días resulta difícilmente justificable en condiciones normales; hacerlo en circunstancias en que se elimina simultáneamente toda otra vía de impugnación convierte esa reducción en una restricción desproporcionada del derecho a la tutela administrativa efectiva, sin respaldo técnico ni jurídico que la sostenga.

El problema se agudiza cuando se considera quiénes son los potenciales reclamantes. Un plazo de 20 días hábiles puede ser razonable para un titular de proyecto con equipos jurídicos y técnicos permanentes que monitorean el proceso de evaluación en tiempo real, pero es completamente irrazonable para comunidades rurales que se enteran de la RCA por canales informales días o semanas después de su notificación oficial, para comunidades indígenas que deben tomar decisiones colectivas mediante asambleas y procesos internos de deliberación que por definición toman más tiempo, para organizaciones ciudadanas sin asesoría jurídica permanente que deben conseguir abogado, revisar el expediente y articular una demanda técnica en ese brevísimo período,

y para pequeños agricultores o pescadores artesanales afectados por proyectos que operan cerca de sus territorios sin recursos para reaccionar judicialmente con esa velocidad. La asimetría es estructural: el plazo favorece a quienes tienen más recursos y perjudica precisamente a quienes la protección ambiental está llamada a proteger preferentemente¹.

Esta asimetría adquiere además una dimensión de derecho internacional. El artículo 8 del Acuerdo de Escazú exige que los procedimientos de acceso a la justicia en materia ambiental sean efectivos y no prohibitivamente costosos, y que contemplen recursos adecuados y efectivos. La efectividad de un recurso judicial no depende solo de su existencia formal sino de que sea materialmente ejercible por quienes tienen interés legítimo en usarlo. Un plazo de 20 días hábiles que corre desde la notificación —y no desde el conocimiento efectivo— puede hacer que el recurso sea formalmente disponible pero materialmente inaccesible para una parte significativa de los potenciales reclamantes, que es precisamente lo que Escazú busca evitar. Chile fue uno de los primeros países en ratificar ese acuerdo, y una norma que reduce los plazos de acceso a la justicia ambiental de esta manera es difícilmente conciliable con ese compromiso.

El punto sobre el conocimiento efectivo merece atención especial porque es uno de los aspectos técnicamente más problemáticos de la norma. El plazo se cuenta desde la notificación de la RCA, que en el sistema del SEIA se realiza mediante publicación en el expediente electrónico del SEA y comunicación al titular. Para terceros —comunidades, organizaciones, personas naturales— la notificación no siempre equivale a conocimiento real y oportuno del contenido del acto. Una comunidad puede estar nominalmente notificada el día en que la RCA se publica en el expediente electrónico sin haber recibido comunicación directa del SEA, sin tener acceso expedito al expediente por razones de conectividad, y sin contar con capacidad técnica para leer e interpretar la resolución en ese momento. En esas circunstancias, el plazo de 20 días puede estar corriendo —e incluso venciendo— antes de que la comunidad tenga conocimiento real de lo que la RCA contiene y de los vicios que podría tener.

Desde la perspectiva constitucional, el artículo 19 N°3 de la Constitución garantiza la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, lo que la doctrina y la jurisprudencia han interpretado como comprensivo de la tutela judicial efectiva. **El Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que los plazos de impugnación no pueden ser tan breves que hagan ilusorio el ejercicio del derecho a recurrir.** Un plazo de 20 días hábiles para impugnar un acto de la complejidad técnica de una RCA —que requiere revisión del expediente completo, identificación de vicios jurídicos y técnicos, y elaboración de una demanda especializada ante un tribunal de competencia específica— puede ser cuestionado desde esta perspectiva, especialmente para reclamantes sin asesoría jurídica permanente. En el mismo sentido, el Convenio 169 de la OIT exige que los mecanismos de corrección de decisiones que afecten a pueblos indígenas sean culturalmente adecuados y accesibles, exigencia que un plazo de 20 días hábiles contado desde la notificación es incapaz de satisfacer para comunidades cuyos procesos deliberativos internos requieren asambleas y toma de decisiones colectivas. El proyecto no establece ninguna excepción ni adaptación del plazo para estos casos,

¹ A lo anterior se suma un déficit estructural de acceso a la justicia que el proyecto ignora por completo: no existe en la Corporación de Asistencia Judicial ninguna división especializada en derecho ambiental que brinde asesoría gratuita a comunidades afectadas por proyectos de inversión. En la práctica, estas comunidades deben autofinanciar su representación legal —mediante rifas, festivales u otras iniciativas colectivas— para costear los honorarios de un abogado especializado. La oferta de asesoría jurídica ambiental gratuita se reduce, en todo el país, a dos clínicas jurídicas universitarias —la de la Universidad de Chile y la de la Universidad Diego Portales— y a un número reducido de organizaciones no gubernamentales, la mayoría de las cuales opera principalmente en la Región Metropolitana. Para comunidades rurales, indígenas o alejadas de los centros urbanos, esa oferta es, en los hechos, inexistente.

generando una discriminación indirecta sobre comunidades que ya son estructuralmente más vulnerables en el sistema de evaluación ambiental.

Considerada aisladamente, la reducción de 30 a 20 días podría parecer una modificación menor. Pero analizada en conjunto con la eliminación de la invalidación administrativa, produce un efecto radicalmente distinto. El sistema anterior ofrecía dos capas de protección temporal: el plazo para recurrir ante el Tribunal Ambiental y los dos años disponibles para solicitar la invalidación administrativa ante el propio SEA o el Ministerio. El proyecto elimina la segunda capa y reduce la primera, de modo que el espacio temporal total para impugnar una RCA pasa de aproximadamente 730 días a 20 días hábiles. Esta contracción del 97% del tiempo disponible para el ejercicio de derechos de impugnación no tiene precedente en el derecho administrativo chileno y no puede ser analizada sin considerar ese efecto combinado. A ello se agrega que la concentración de toda la impugnación en el Tribunal Ambiental —actualmente tres tribunales en Antofagasta, Santiago y Valdivia, con capacidad limitada, cargas de trabajo ya significativas y funcionando a duras penas con ministros de las Cortes de Apelaciones sin formación en derecho ambiental— puede generar un colapso institucional precisamente en los casos de mayor interés público, que son los que involucran proyectos de gran escala con múltiples partes interesadas.

En definitiva, la medida no es objetable en su lógica de concentrar la impugnación en sede especializada, pues los Tribunales Ambientales son el foro idóneo para estas materias. Lo que resulta indefendible desde el derecho ambiental chileno es la reducción simultánea del plazo y la eliminación de toda vía alternativa, produciendo una contracción sin precedentes del espacio temporal y procedimental disponible para que comunidades, organizaciones y personas ejerzan sus derechos frente a decisiones ambientales de enorme impacto en sus vidas y territorios.

g) Régimen especial voluntario con límite de adendas (Art. 25 septies nuevo)

Se crea un régimen al que los titulares pueden adherirse **expresamente al inicio** del proceso:

- **DIA:** solo **una** oportunidad para responder aclaraciones.
- **EIA:** máximo **dos instancias**, siendo la segunda excepcional y debidamente fundada.
- Una vez presentada la última aclaración (o vencido el plazo), el SEA elabora directamente el Informe Consolidado de Evaluación.
- Los OAECA no pueden incorporar **nuevos requerimientos ni materias** no abordadas en las instancias anteriores.
- Si el proyecto proviene de un instrumento con **EAE previa**, el SEA debe reducir los plazos de evaluación.

Principales riesgos:

El sistema actual de adendas funciona como un proceso interactivo que permite que la información técnica se vaya completando y depurando progresivamente durante la evaluación. El nuevo artículo corta ese ciclo: en el régimen voluntario, las DIA tendrán una sola oportunidad de respuesta y los EIA un máximo de dos, tras lo cual el SEA elaborará el Informe Consolidado con la información (ICE) disponible, sea esta suficiente o no.

Lo primero que debe advertirse es que el carácter voluntario del régimen es transitorio por diseño. El proyecto contempla expresamente que puede volverse obligatorio si una evaluación conjunta de los Ministerios de Economía y Medio Ambiente lo considera exitoso, evaluación que puede realizarse a partir de los dos años de vigencia

mediante decreto con fuerza de ley. Los argumentos en contra de esta reforma no pueden analizarse solo bajo su forma voluntaria actual, sino considerando su destino probable como régimen general. Incluso en su fase voluntaria, el sistema genera presión indirecta sobre los titulares: quienes no se acogen pueden ser percibidos como menos cooperativos y la diferencia en plazos crea incentivos para adherirse aunque el proyecto no esté listo para someterse a ese estándar.

El argumento central del proyecto de ley es que el límite de adendas incentivará a los titulares a presentar proyectos completos y bien elaborados desde el inicio. Eso es parcialmente cierto, pero ignora una consecuencia estructural: cuando un proyecto llega incompleto al proceso —lo que ocurrirá inevitablemente, especialmente en proyectos complejos— y el titular agota sus instancias de respuesta sin haber subsanado todas las deficiencias, el SEA debe elaborar el Informe Consolidado con información insuficiente. Esto genera una disyuntiva imposible: aprobar el proyecto comprometiendo la calidad de la RCA y la protección ambiental efectiva, o rechazarlo por información insuficiente, lo que puede ser cuestionado si el titular argumenta que presentó todo lo que pudo en las instancias disponibles. En ambos casos, el costo lo paga el sistema ambiental y las comunidades afectadas, no el titular que presentó un proyecto deficiente.

Paradójicamente, el límite puede además incentivar una gestión táctica de la información: un titular sofisticado puede calcular que le conviene reservar antecedentes para la segunda adenda de un EIA, presentando un proyecto inicialmente incompleto que no gatille observaciones críticas en la primera ronda y completándolo estratégicamente en la segunda instancia cuando ya tiene claridad sobre las preocupaciones reales del SEA y los organismos sectoriales.

A ello se suma que la evaluación ambiental es por naturaleza un proceso dinámico. Durante la tramitación de un EIA pueden surgir nuevos antecedentes técnicos —estudios hidrológicos, monitoreos de fauna, análisis de calidad del aire— que modifican el entendimiento de los impactos del proyecto. Al limitar las instancias de respuesta, el régimen congela la evaluación en el estado de conocimiento disponible al momento de la última adenda, aunque información posterior relevante esté disponible, lo que puede resultar en RCAs que autorizan proyectos bajo supuestos técnicos que la propia ciencia ha superado durante la tramitación.

La prohibición de que los OAECA incorporen nuevos requerimientos tras las instancias iniciales agrava este problema. Organismos como la Dirección General de Aguas, el Servicio de Salud, el SAG o la Subsecretaría de Pesca no son obstáculos burocráticos sino garantes técnicos sectoriales de que el proyecto cumple con la normativa específica de cada área. Su facultad de formular nuevos requerimientos responde a una realidad técnica inevitable: a medida que el expediente se desarrolla y el titular aporta nueva información, pueden aparecer impactos o incompatibilidades normativas que no eran visibles en la presentación inicial. Prohibirles plantear esos nuevos requerimientos no elimina los problemas técnicos que los generan, sino que los congela dentro de la evaluación para que emerjan después como incumplimientos durante la ejecución del proyecto o como materia de fiscalización de la SMA. En vez de corregir los problemas antes de otorgar la RCA, el sistema los desplaza hacia la fase de ejecución, donde son más costosos de remediar y más dañinos para el medio ambiente.

Al reducir los momentos en que nueva información ingresa al expediente mediante adendas, el régimen limita el acceso de las comunidades a los antecedentes técnicos más depurados, debilitando su capacidad para recurrir y participar efectivamente.

Todo lo anterior configura una tensión profunda con el principio preventivo del derecho ambiental chileno e internacional, que exige que los impactos sean identificados, evaluados y mitigados antes de que el proyecto se ejecute. Para eso, la evaluación debe contar con toda la información técnica necesaria para anticipar los impactos con razonable certeza. Un sistema que limita las instancias de completación de información y obliga al SEA a pronunciarse con lo disponible —aunque ello sea insuficiente— erosiona la base fáctica sobre la que descansa ese principio: una RCA otorgada con información incompleta no previene impactos sino que los desplaza hacia la ejecución del proyecto, donde el principio aplicable ya no es la prevención sino la reparación.

Finalmente, el mecanismo de evaluación del éxito del régimen es insuficiente en dos sentidos. Primero, los criterios de éxito no están definidos en la ley, lo que deja abierta la posibilidad de que la evaluación sea capturada por la métrica más conveniente para los intereses que impulsaron la reforma —velocidad de aprobación, número de adendas— en lugar de los resultados ambientales que son los que verdaderamente importan. Segundo, dos años es un plazo insuficiente para evaluar los efectos ambientales reales del régimen, dado que los impactos de proyectos aprobados bajo este sistema pueden tardar años en manifestarse. La medida refleja un diagnóstico correcto —el exceso de adendas ha distorsionado el sistema— pero propone una solución que transfiere los costos de esa distorsión desde los titulares hacia el sistema ambiental y las comunidades, cuando un diseño más equilibrado habría establecido incentivos para la calidad de la presentación inicial sin recortar las herramientas técnicas disponibles para completar la información durante la evaluación.

h) Fortalecimiento de la rectoría técnica del SEA (Art. 81 letra a) modificado)

En el proyecto de ley, el SEA adquiere expresamente la facultad de **desestimar pronunciamientos** de otros organismos del Estado que no estén debidamente fundados o que no sean pertinentes al proyecto evaluado. También puede dictar **instrucciones generales y obligatorias** para la coordinación de los OAECA.

Principales riesgos:

El SEA es un organismo generalista evaluando pronunciamientos de organismos especializados. Esta es la tensión central de la medida. El SEA tiene expertise ambiental transversal, pero no tiene la profundidad técnica sectorial de la DGA en materia hídrica o del Servicio de Salud en materia sanitaria. Cuando el SEA desestima un pronunciamiento de la DGA por considerarlo "no pertinente" o "insuficientemente fundado", está ejerciendo un juicio técnico sobre una materia en que el organismo desestimado tiene más conocimiento especializado que él. Esa inversión de la jerarquía del conocimiento técnico puede resultar en RCAs que pasan por alto incompatibilidades normativas o riesgos ambientales que solo el organismo sectorial estaba en condiciones de detectar.

"No debidamente fundado" y "no pertinente" son conceptos indeterminados. El proyecto no define con precisión cuándo un pronunciamiento es suficientemente fundado ni cuándo es pertinente al contenido del proyecto. Esa indeterminación le entrega al SEA un margen de discrecionalidad amplio para desestimar pronunciamientos que le resulten inconvenientes para cerrar la evaluación, sin que esa decisión tenga un estándar claro de control. Un pronunciamiento técnico complejo puede ser genuinamente pertinente aunque no esté articulado con la precisión formal que el SEA consideraría adecuada.

Genera un incentivo perverso para el SEA. Si el SEA puede desestimar pronunciamientos de los OAECA y tiene presión institucional para cerrar los procesos de

evaluación dentro de los nuevos plazos legales, puede surgir un sesgo sistemático hacia la desestimación de pronunciamientos que compliquen o alarguen la evaluación. Ese sesgo no requiere mala fe: basta con que el SEA internalice la lógica de la reforma — reducir plazos, dar certeza a los titulares — para que la facultad de desestimación se use con más frecuencia de lo técnicamente justificado. El SEIA chileno funciona como un sistema de control distribuido: múltiples organismos con competencias distintas se pronuncian sobre el proyecto desde sus respectivos ámbitos, y esa multiplicidad de perspectivas es lo que da profundidad técnica a la evaluación. Concentrar en el SEA la facultad de decidir qué pronunciamientos cuentan y cuáles no convierte ese sistema distribuido en uno centralizado, donde un solo organismo tiene el poder de filtrar la información técnica que llega a la RCA. Si ese filtro opera bien, el sistema gana eficiencia. Si opera con sesgo — por presión de plazos, por captura institucional o por limitaciones técnicas del propio SEA — el sistema pierde la diversidad técnica que le daba robustez.

Las instrucciones obligatorias a los OAECA pueden generar conflictos de competencia. Los OAECA tienen atribuciones legales propias definidas en sus leyes orgánicas. Una instrucción del SEA que les ordene pronunciarse de determinada manera sobre determinadas materias puede tensionarse con esas atribuciones, generando conflictos de competencia que el proyecto no anticipa ni resuelve.

II. Medidas cautelares en los Tribunales Ambientales (Artículo 19 — modifica Ley N°20.600)

El proyecto de ley introduce límites estrictos a las cautelares que paralicen proyectos con RCA favorable:

- Vigencia inicial: **30 días corridos**, prorrogables solo mediante resolución fundada.
- Tope absoluto: **6 meses** desde el otorgamiento de la medida.
- Las resoluciones que aprueben, rechacen o prorroguen una cautelar son **apelables** ante la Corte de Apelaciones dentro de **10 días**.
- El recurso de apelación es el único procedente (se limita la apelabilidad a resoluciones específicas del Art. 26).

Principales riesgos:

Las medidas cautelares en el proceso ambiental cumplen una función específica e irremplazable: suspender la ejecución de un proyecto mientras se resuelve su impugnación judicial, evitando que se consoliden daños ambientales irreversibles antes de que el tribunal se pronuncie sobre el fondo. El proyecto introduce tres restricciones simultáneas —un plazo inicial de solo 30 días corridos, un tope absoluto de 6 meses, y la apelabilidad de todas las resoluciones cautelares ante la Corte de Apelaciones— cuyo efecto combinado es más severo que cualquiera de ellas considerada aisladamente.

Estas restricciones ignoran la naturaleza irreversible del daño ambiental. Las medidas cautelares en esta materia no son equivalentes a las cautelares en un litigio patrimonial: si la cautelar es levantada y el proyecto ejecuta obras durante el proceso judicial, los daños causados pueden ser irreversibles. Un humedal destruido, una cuenca contaminada, un ecosistema fragmentado o una especie amenazada en su hábitat no se restauran con una indemnización.

El tope absoluto de 6 meses es además incompatible con los plazos reales de tramitación judicial. Los procesos ante los Tribunales Ambientales no se resuelven en 6 meses: la tramitación de una reclamación de RCA puede tomar entre 18 meses y 3 años, considerando la complejidad técnica de los casos, la carga de trabajo de los tribunales y los eventuales recursos ante la Corte Suprema. **Al fijar ese tope, el proyecto crea una**

brecha temporal insalvable: durante el período que va desde el mes 7 hasta la sentencia definitiva, el proyecto puede ejecutar obras sin ningún freno judicial, aunque el proceso esté pendiente y aunque existan indicios serios de ilegalidad en la RCA. La cautelar protege al reclamante durante los primeros 6 meses, pero lo deja completamente desprotegido durante el período más extenso y más crítico del proceso judicial. Esta restricción invierte además la lógica del *periculum in mora*, uno de los presupuestos clásicos de las medidas cautelares: en materia ambiental, el peligro en la demora no disminuye con el tiempo sino que aumenta, porque cada día que un proyecto ejecuta obras mientras el proceso avanza los daños potenciales se acumulan e intensifican. Fijar un tope temporal absoluto restringe la cautelar precisamente cuando ese peligro es mayor.

La apelabilidad ante las Cortes de Apelaciones presenta además problemas propios. Los Tribunales Ambientales fueron creados para concentrar en sede especializada la resolución de conflictos ambientales complejos, y someter sus decisiones cautelares a revisión por tribunales de jurisdicción general sin formación técnica ambiental específica introduce un nivel de revisión por órganos que pueden carecer de las herramientas necesarias para evaluar adecuadamente la urgencia ambiental que justifica una cautelar. Las Cortes de Apelaciones no tienen acceso directo al expediente técnico del SEIA, no cuentan con ministros especializados en derecho ambiental y operan con cargas de trabajo que dificultan resolver apelaciones cautelares en plazos compatibles con la urgencia que estas medidas requieren. Más aún, la posibilidad de apelar cada resolución cautelar —incluyendo sus prórrogas— puede convertirse en una herramienta dilatoria en manos de los titulares, pues cada apelación genera incertidumbre sobre la vigencia de la cautelar y consume tiempo judicial que beneficia a quien quiere ejecutar el proyecto.

Aunque el proyecto hace apelables las resoluciones que aprueben o rechacen las cautelares, presentando esa apelabilidad como simétrica, la simetría es ilusoria en la práctica. El titular tiene incentivos económicos para apelar rápidamente cualquier cautelar que paralice su proyecto y cuenta con recursos jurídicos para hacerlo en el plazo de 10 días, mientras que el reclamante —especialmente si es una comunidad u organización ciudadana— puede no tener capacidad para articular una apelación en ese mismo plazo. Más importante aún, el tiempo juega estructuralmente a favor del titular: cada día sin cautelar vigente es un día en que el proyecto avanza, de modo que la apelabilidad beneficia en la práctica a quien tiene interés en ejecutar el proyecto y perjudica a quien tiene interés en detenerlo.

Desde el derecho internacional, el artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú exige que los Estados garanticen medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente, sin fijar plazos máximos a estas medidas sino exigiendo que sean efectivas en función de la naturaleza del daño que buscan prevenir. Establecer por ley un tope absoluto de 6 meses con independencia de la duración del proceso y de la gravedad del daño ambiental en juego puede ser incompatible con esta obligación, especialmente en casos donde el daño potencial es severo e irreversible y el proceso judicial se extiende más allá de ese plazo. Esta incompatibilidad se agrava porque el tope se aplica de manera uniforme e indiscriminada a todo tipo de proyectos, sin distinguir según la magnitud del impacto ambiental potencial, la irreversibilidad de los daños, la fragilidad del ecosistema afectado o la proximidad a áreas protegidas o territorios indígenas. Una cautelar que protege un humedal de importancia ecológica crítica tiene exactamente el mismo tope temporal que una que protege un terreno agrícola de bajo valor ambiental, lo que es incompatible con el principio de proporcionalidad que debe guiar las decisiones cautelares en materia ambiental.

Una de las consecuencias más problemáticas del tope de 6 meses es que crea una ventana de ejecución garantizada para proyectos cuya RCA está siendo impugnada judicialmente. Pasados los 6 meses, el titular puede ejecutar obras sabiendo que no habrá nueva cautelar, y si finalmente el tribunal anula la RCA, el proyecto puede estar parcialmente construido o incluso operativo. En ese escenario, la sentencia anulatoria pierde eficacia práctica, pues anular una RCA de un proyecto ya construido genera consecuencias económicas y sociales que los tribunales históricamente han sido reticentes a ignorar. La cautelar limitada en el tiempo hace así que la sentencia anulatoria sea menos probable de aplicarse en sus efectos reales, lo que desincentiva la impugnación y reduce el control judicial sobre la legalidad de las RCAs.

El efecto sistémico más grave de esta medida, considerada en conjunto con la eliminación de la invalidación administrativa y la reducción del plazo de reclamación a 20 días hábiles, es que desincentiva estructuralmente la impugnación judicial de RCAs. El razonamiento de un reclamante potencial bajo el nuevo sistema es el siguiente: solo dispone de 20 días para recurrir al Tribunal Ambiental; si obtiene una cautelar, durará máximo 6 meses mientras el proceso puede tardar 2 o 3 años; durante ese tiempo el proyecto avanzará, y cuando gane —si gana— puede ser demasiado tarde para que la sentencia tenga efectos reales. Ese razonamiento no es irracional sino la consecuencia lógica del diseño del sistema, y su resultado es que RCAs potencialmente ilegales quedan firmes no porque los tribunales las validen, sino porque el sistema procesal hace que impugnarlas sea demasiado costoso y poco efectivo para quienes tienen interés legítimo en hacerlo.

En definitiva, la medida parte de un diagnóstico parcialmente correcto —las cautelares han sido utilizadas en algunos casos como herramienta dilatoria— pero responde con una restricción tan severa que desnaturaliza la función esencial de estas medidas en el proceso ambiental. Una cautelar que dura máximo 6 meses en un proceso que tarda 3 años no protege el medio ambiente: protege la ejecución del proyecto. Y eso invierte precisamente el propósito para el que las medidas cautelares existen en el derecho ambiental.

III. Mecanismo de restitución de gastos por anulación de RCA (Artículos 14–18)

Cuando una RCA es anulada por sentencia firme, el titular del proyecto afectado podrá solicitar la devolución de los gastos directos y efectivos en que haya incurrido, siempre que estos se encuentren debidamente acreditados. Este derecho no procederá si la anulación obedece a información falsa o incorrecta proporcionada por el propio titular.

El titular deberá presentar su solicitud ante el Ministerio de Hacienda dentro de un plazo de 30 días hábiles. Una vez ingresada, una comisión de tres expertos analizará los antecedentes y determinará el monto a restituir, considerando únicamente los gastos respaldados contablemente y excluyendo aquellos vinculados a daño ambiental declarado judicialmente.

El monto fijado por la comisión podrá ser impugnado ante la Corte de Apelaciones. Si no se interpone reclamo, el pago se efectuará dentro del plazo establecido; si se reclama, el pago quedará suspendido hasta que la controversia sea resuelta.

Principales riesgos:

El mecanismo de restitución de gastos creado por los artículos 14 a 18 del proyecto constituye la innovación jurídica más disruptiva del proyecto en materia ambiental, no tanto por los montos que puede generar sino por la lógica que introduce en el sistema de control de legalidad de las decisiones ambientales. Su presupuesto conceptual es profundamente problemático: establece que cuando un tribunal anula una RCA — es decir, cuando declara que el Estado actuó ilegítimamente al otorgarla — el propio Estado debe indemnizar al titular que incurrió en gastos bajo ese acto ilegal. En otras palabras, el Estado paga por haber sido corregido judicialmente.

Esto invierte una lógica fundamental del Estado de Derecho: la anulación judicial de un acto administrativo no es una disfunción del sistema sino su funcionamiento correcto, y crear un mecanismo que hace fiscalmente costoso ese control desincentiva estructuralmente tanto el ejercicio de la potestad anulatoria de los tribunales como la impugnación judicial de RCAs por parte de comunidades y organizaciones afectadas.

El efecto disuasivo sobre el acceso a la justicia ambiental es el problema sistémico más grave. Cuando una comunidad o una organización ambiental considera impugnar una RCA, el nuevo sistema le presenta un escenario que no existía antes: si gana y el tribunal anula la resolución, el Estado deberá pagar al titular los gastos de ejecución del proyecto con cargo al erario público. Esa consecuencia puede ser usada para presionar socialmente contra la impugnación, estigmatizar a quienes la ejercen y generar en autoridades locales — preocupadas por el empleo y la inversión — una resistencia difusa pero real frente a quienes activan mecanismos de control judicial. El mecanismo no prohíbe impugnar, pero hace que impugnar exitosamente tenga un costo colectivo que antes no existía, lo que en la práctica restringe el ejercicio de un derecho fundamental reconocido por el Acuerdo de Escazú.

A esta lógica se suma una asimetría estructural difícilmente justificable desde principios básicos de equidad y del derecho fundamental a la igualdad ante la ley, en efecto, **en ningún otro procedimiento administrativo o judicial, se les paga a los impugnados una suerte de seguro por haber incumplido la ley, en este caso, ambiental.** Se produce así una privatización de las ganancias y una socialización de las pérdidas que el derecho ambiental chileno no contempla en ninguna otra figura.

Agrava esta situación el hecho de que las causales más frecuentes de anulación de RCAs en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales — omisión de consulta indígena, vicios de procedimiento en el SEA, errores en el proceso de participación ciudadana, pronunciamientos de OAECA fuera de su competencia, insuficiencia técnica de la evaluación — no están excluidas del mecanismo de restitución. La única excepción contemplada es que el titular haya aportado antecedentes falsos, inexactos o incompletos, pero su aplicación práctica es muy restrictiva porque exige declaración judicial expresa en ese sentido, lo que requiere un proceso adicional con sus propios costos y plazos. En la práctica, el mecanismo opera plenamente en los casos donde la ilegalidad es imputable exclusivamente al Estado, no al titular.

Desde el punto de vista institucional, el mecanismo presenta además un problema de responsabilidad difusa que puede agravar la calidad de las evaluaciones ambientales en lugar de mejorarla. El costo de las RCAs anuladas lo absorbe el Ministerio de Hacienda, no el SEA que dictó el acto viciado. El organismo que cometió el error no enfrenta consecuencia presupuestaria ni institucional directa, lo que elimina uno de los incentivos más efectivos para mejorar la calidad del trabajo evaluativo. Simultáneamente, Hacienda adquiere un interés fiscal en que las RCAs no sean anuladas, lo que puede traducirse en presión interna contra las impugnaciones judiciales sin que eso se traduzca en mejor fiscalización del SEA. Un diseño más

coherente habría establecido mecanismos de responsabilidad interna que hicieran al servicio responsable de los costos generados por sus propios vicios.

El diseño procedimental del mecanismo presenta igualmente problemas serios. La comisión de tres peritos encargada de determinar el monto de restitución tiene apenas 15 días hábiles para revisar la contabilidad completa de un proyecto de inversión que puede incluir desde contratos complejos hasta gastos de ingeniería y asesorías técnicas. En ese plazo solo es posible una revisión superficial que abre espacio a que montos inflados o gastos indebidamente incluidos pasen el filtro de la comisión. A esto se suma que los peritos son designados por el propio Ministerio de Hacienda — que es quien debe pagar — sin que el proyecto establezca criterios objetivos de selección, registros públicos de peritos ni mecanismos de recusación robustos, lo que compromete estructuralmente la independencia de quienes deben determinar cuánto pagará el Estado.

Finalmente, el mecanismo tensiona con dos principios fundamentales del derecho ambiental. Por un lado, el principio de que el contaminador paga: cuando un proyecto genera daños ambientales durante su ejecución bajo una RCA que luego es anulada, esos daños no inciden en el cálculo de la restitución y no generan obligación adicional alguna para el titular dentro de este mecanismo, quedando en un carril separado sin articulación con la responsabilidad por daño ambiental de la Ley 19.300. El Estado paga la ejecución del proyecto, pero el daño ambiental causado durante esa ejecución queda sin respuesta dentro de este sistema. Por otro lado, el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio ilícito: el titular que ejecutó obras bajo una RCA cuya legalidad era públicamente impugnabile asumió un riesgo jurídico propio de la actividad empresarial regulada. Compensarlo por haber asumido ese riesgo y haberlo perdido implica socializar un riesgo² que el derecho ambiental no contempla y que sienta un precedente peligroso para otros ámbitos regulatorios. A todo lo anterior se añade que el proyecto hace aplicable el mecanismo a RCAs otorgadas desde el 21 de abril de 2026 — un día antes del mensaje presidencial — generando una retroactividad encubierta que amplía el universo de obligaciones fiscales del Estado desde el primer día de vigencia de la ley, con un pasivo contingente cuya magnitud no ha sido evaluada públicamente.

IV. Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas — SBAP (Artículo 20 — modifica Ley N°21.600)

El Proyecto propone dos modificaciones a los plazos de implementación del SBAP:

1. **Reglamentos:** el plazo para dictar todos los reglamentos de la ley se amplía de **2 a 4 años** desde su publicación.
2. **Sitios prioritarios:** el decreto supremo que oficialice los sitios prioritarios de conservación podrá dictarse dentro de **5 años**, pero ahora se condiciona a que **primero exista el reglamento** sobre planes de manejo y categorías de protección. Esto asegura que los afectados por una declaración de sitio prioritario tengan claridad sobre las reglas antes de que se apliquen.

Principales riesgos:

El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas fue creado por la Ley N°21.600, promulgada en enero de 2023 tras más de una década de tramitación legislativa, como respuesta a un déficit estructural del sistema ambiental chileno: la ausencia de un organismo especializado en biodiversidad y la fragmentación de la gestión de áreas

² Arista que, por lo demás, se encontraba ya cubierta por el mercado asegurador privado, sin que exista evidencia de que dicha cobertura resultara insuficiente o inaccesible.

protegidas entre múltiples servicios sin coordinación efectiva. Chile es uno de los países con mayor biodiversidad per cápita del planeta y enfrenta tasas de pérdida de especies y ecosistemas que lo ubican entre los territorios de mayor urgencia de conservación a nivel global. El SBAP era la respuesta institucional a esa emergencia. Las modificaciones que el proyecto introduce a su ley de creación van, sin embargo, en dirección contraria a esa urgencia, y sus efectos son más graves de lo que su presentación como simples ajustes de plazo sugiere.

La primera modificación amplía de dos a cuatro años el plazo para dictar los reglamentos necesarios para la operación del SBAP. A la fecha del mensaje presidencial — abril de 2026 — han transcurrido más de tres años desde la publicación de la Ley 21.600 sin que todos esos reglamentos estén dictados. El proyecto no solo reconoce ese retraso sino que lo institucionaliza: en vez de exigir que el Ejecutivo cumpla sus obligaciones legales originales, las extiende. Esto no es un ajuste técnico sino una señal política de que la implementación del SBAP no es prioritaria para el gobierno, en un contexto en que Chile tiene más de 900 especies en categorías de amenaza según el último proceso de clasificación del Ministerio del Medio Ambiente y en que cada año de retraso en la operación plena del servicio tiene consecuencias reales e irreversibles sobre ecosistemas que no esperan los tiempos administrativos.

Agrava este problema que la ampliación del plazo no va acompañada de ningún mecanismo que garantice su cumplimiento efectivo: **no hay sanciones institucionales, no hay obligaciones de reporte periódico al Congreso, no hay mecanismos de apremio.** El proyecto confía en que el Ejecutivo cumplirá el plazo ampliado habiendo demostrado ya que no cumplió el plazo original, lo que carece de respaldo en el diseño institucional de la norma y abre la puerta a una nueva ampliación cuando el gobierno actual o el siguiente enfrente las mismas dificultades de implementación.

A esto se suma un hecho igualmente preocupante: el 12 de marzo de 2026, al día siguiente de llegar a La Moneda, el Presidente electo José Antonio Kast retiró la mayoría de los decretos reglamentarios del SBAP del trámite de toma de razón realizado por la Contraloría General de la República, sin justificación técnica aparente. Estos reglamentos, elaborados durante años por la administración anterior, representan el andamiaje operativo sin el cual el Servicio no puede funcionar. Su retiro, a nuestro parecer, responde a un propósito claro: esterilizar al SBAP por el mismo período en el que se desarrollará el mandato de José Antonio Kast.

La segunda modificación introduce una condición nueva que no existía en la Ley 21.600 original: el decreto supremo que oficialice los sitios prioritarios de conservación solo podrá dictarse una vez que exista el reglamento sobre sitios prioritarios. Esto crea una cadena de dependencias que puede hacer nominales los plazos legales. Si el reglamento se dicta cerca del límite de su plazo ampliado — enero de 2027 — y luego debe tramitarse el proceso completo de identificación y declaración de sitios prioritarios, el plazo puede resultar insuficiente en la práctica. Los sitios prioritarios son el instrumento más innovador del SBAP precisamente porque permiten proteger ecosistemas relevantes fuera del sistema formal de parques y reservas nacionales, que cubre solo una fracción del territorio con mayor valor biológico. Chile tiene ecosistemas de alta prioridad de conservación — humedales costeros, bosques de niebla, turberas patagónicas, ecosistemas mediterráneos — que no están dentro de áreas protegidas formales y que dependen precisamente de esta figura para recibir algún grado de protección legal. Retrasar su declaración no es postergar un trámite administrativo: es dejar sin protección efectiva a ecosistemas que pueden estar siendo degradados o destruidos durante el período de espera.

La condición nueva carece de justificación técnica suficiente. La Ley 21.600 original no condicionaba la declaración de sitios prioritarios a la existencia previa del reglamento, y esa condición no tiene correlato en los antecedentes del proceso legislativo del SBAP. El mensaje presidencial la justifica señalando que es necesario que los afectados conozcan las reglas antes de que se apliquen, lo que suena razonable en abstracto pero en la práctica subordina la protección de ecosistemas amenazados a la completación de un proceso reglamentario que el propio Ejecutivo ha sido incapaz de completar en tres años. La lógica de proteger primero y regular después queda completamente invertida: bajo el nuevo esquema, primero se regula y después se protege, aunque los ecosistemas que se quieren proteger no puedan esperar. Y durante ese período de espera, el proyecto no establece ninguna medida de protección transitoria: no hay moratoria de proyectos sobre los territorios candidatos a sitio prioritario, no hay medidas cautelares administrativas, no hay obligación de considerar su valor de conservación en los procesos del SEIA. En ecosistemas bajo presión — donde hay proyectos de inversión en trámite o en etapa de prefactibilidad — ese período de desprotección puede ser suficiente para que se autoricen intervenciones que hagan irreversible la pérdida del valor de conservación que justificaba la futura declaración.

Esta lógica se agrava cuando se analiza en el contexto del conjunto del proyecto. Todas sus medidas ambientales apuntan a facilitar la aprobación y ejecución de proyectos de inversión: reformas al SEIA, límites a cautelares, eliminación de la invalidación de RCAs, restitución de gastos. La modificación al SBAP opera en la misma dirección: retrasar la declaración de sitios prioritarios significa que territorios con alto valor de conservación permanecen sin protección especial durante más tiempo, disponibles para proyectos que podrían ser restringidos o condicionados si ya tuvieran esa categoría. El efecto sistémico — aunque no necesariamente intencional — es crear una jerarquía implícita en que la protección de la biodiversidad cede frente a la inversión, no por decisión explícita del legislador, sino por el retraso acumulado de los instrumentos de conservación.

Las consecuencias de este retraso se proyectan también sobre los compromisos internacionales de Chile. El país suscribió el Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal en diciembre de 2022, comprometiéndose a proteger al menos el 30% de su territorio terrestre y marino para 2030. El SBAP es el instrumento institucional central para avanzar hacia esa meta, especialmente a través de la figura de sitios prioritarios. En 2030 — cuando debe rendirse cuenta del avance hacia esa meta — Chile podría encontrarse con que el instrumento diseñado para alcanzarla aún no está plenamente operativo, habiendo perdido varios años de implementación por retrasos que el propio Estado decidió institucionalizar mediante esta ley.

V. Acuicultura y monitoreo ambiental (Artículo sobre Ley de Pesca)

a) Micro-relocalizaciones de concesiones salmoneras

El proyecto elimina la obligatoriedad de que **toda relocalización** de concesión de salmones ingrese al SEIA. En adelante:

- Las relocalizaciones que no constituyan "cambio de consideración" tramitan por regla general (consulta de pertinencia).
- Las **micro-relocalizaciones** (ajustes menores) quedan expresamente **eximidas**, incluyendo las que solo implican **ajustes cartográficos**, que no requerirán inspección en terreno ni evaluación ambiental, siempre que existan antecedentes fundados e informe técnico previo.

El fundamento del proyecto es que de 1.060 solicitudes presentadas ante SERNAPESCA desde 2010, solo 2 fueron exitosas, pese al bajo impacto ambiental de estos ajustes.

b) Monitoreo ambiental acuícola (Art. 87 ter reemplazado)

Se reemplaza la norma de monitoreo por una más acotada y técnicamente definida. Los titulares de concesiones deberán registrar y transmitir **solo estos indicadores**:

- Salinidad
- Temperatura
- Fluorescencia
- pH
- Oxígeno disuelto
- Variables meteorológicas

Se elimina la exigencia de indicadores que presentaban "dificultades técnicas y costos desproporcionados". Además, se establece una obligación de **coordinación e interoperabilidad** entre los organismos del Estado para evitar duplicación de esfuerzos en mediciones.

c) Informes e inspecciones a terceros (Art. 122 bis modificado)

Se elimina la exigencia de licitación previa general para encargar informes ambientales o inspecciones a privados. Se reemplaza por un sistema de **licitación expedita y electrónica** entre inscritos en registros de SERNAPESCA. El pago lo realiza el solicitante en una **cuenta extrapresupuestaria**, con plataforma pública que garantice transparencia en los criterios de selección.

Principales riesgos:

Microrelocalizaciones de concesiones salmoneras

Desde la perspectiva de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, el SEIA constituye el mecanismo central para garantizar que las actividades con potencial impacto ambiental sean evaluadas antes de ejecutarse. Eximir las micro-relocalizaciones de este sistema debilita el principio preventivo, que es uno de los pilares del derecho ambiental moderno y se encuentra reconocido en distintos cuerpos del ordenamiento así como implícitamente en el artículo 19 N° 8 de la Constitución. A ello se suma que el concepto de "micro-relocalización" quedará definido por vía reglamentaria o por criterios técnicos de SERNAPESCA, lo que introduce una incertidumbre jurídica considerable sobre qué ajustes quedan dentro o fuera del sistema de evaluación.

Esto conecta directamente con el principio de no regresión ambiental. Una reforma que reduce el alcance de la evaluación ambiental para una industria con historial de impactos documentados en zonas australes es difícilmente compatible con la obligación internacional de no retroceder en los estándares de protección ya alcanzados. Además, al eliminar el ingreso al SEIA se suprimen también mecanismos de participación ciudadana y consulta indígena asociados, afectando especialmente a comunidades costeras y pueblos originarios —como los Mapuche-Williche y Kawésqar— respecto de quienes el propio Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT exigen consulta previa en decisiones ambientales que puedan afectarles.

El fundamento estadístico esgrimido por el proyecto —que solo 2 de 1.060 solicitudes presentadas ante SERNAPESCA desde 2010 fueron exitosas— describe un problema de gestión administrativa, no de impacto ambiental. Usar la ineficiencia del sistema como justificación para desregular invierte la lógica del derecho ambiental. Esto resulta especialmente preocupante considerando que la salmonicultura opera en ecosistemas marinos de alta sensibilidad ecológica, donde un ajuste aparentemente

menor puede significar el acercamiento de un centro de cultivo a praderas de algas, zonas de reproducción o bordes de áreas protegidas marinas, sin que exista evaluación ni inspección en terreno que lo detecte oportunamente.

En síntesis, la medida responde a una presión legítima del sector productivo por simplificar trámites que han resultado inoperantes en la práctica, pero el instrumento elegido es jurídicamente cuestionable. Un diseño más robusto habría creado una categoría de evaluación simplificada dentro del SEIA con criterios objetivos y reglados, manteniendo la participación ciudadana y la consulta indígena cuando corresponda, antes que optar por una exención que debilita la arquitectura preventiva del derecho ambiental chileno en una industria que acumula pasivos ambientales significativos.

Monitoreo

Por otro lado, la modificación al artículo 87 ter reemplaza el conjunto de indicadores de monitoreo ambiental antes exigidos por una lista cerrada y taxativa de seis parámetros: salinidad, temperatura, fluorescencia, pH, oxígeno disuelto y variables meteorológicas. El primer problema estructural de esta decisión es que fijar esa lista en el texto legal —y no en el reglamento— significa que cualquier ampliación futura requerirá una modificación de ley, congelando el sistema de monitoreo en el estado del conocimiento científico de 2026. Dado que la ciencia del monitoreo ambiental acuícola evoluciona continuamente, el reglamento habría sido el instrumento apropiado para definir estos parámetros, permitiendo su revisión periódica con mayor agilidad. La decisión de elevarlos al rango legal sugiere que el objetivo real no es técnico sino impedir que los parámetros puedan ser ampliados por vía administrativa en el futuro.

A ello se suma que los indicadores excluidos pueden ser ambientalmente críticos. El proyecto justifica su exclusión aludiendo a "dificultades técnicas y costos desproporcionados", pero no identifica cuáles son esos indicadores ni explica por qué serían inviables. Esta falta de transparencia es especialmente problemática porque algunos de los indicadores más relevantes para evaluar el impacto de la acuicultura intensiva —materia orgánica en sedimentos, presencia de patógenos y antibióticos, biodiversidad bentónica y nutrientes disueltos— son precisamente los más complejos de medir, y ninguno de ellos figura en la lista legal. Si alguno de ellos formaba parte del régimen anterior y fue excluido por razones económicas, la norma está subordinando la detección temprana de daños ambientales a la conveniencia financiera de los titulares de concesiones.

Esta lista cerrada es además estructuralmente incompatible con el principio precautorio, consagrado en la Ley 19.300 y en múltiples instrumentos internacionales suscritos por Chile. Dicho principio exige que ante la incertidumbre científica sobre los impactos de una actividad, el sistema de monitoreo sea capaz de detectar impactos no anticipados, lo que requiere flexibilidad para incorporar nuevos indicadores cuando emerja evidencia de daños no contemplados inicialmente. Un sistema legal de seis parámetros fijos solo puede detectar los impactos ya identificados en 2026, dejando sin posibilidad de detección aquellos que la ciencia identifique posteriormente o que emerjan como consecuencia de cambios en las prácticas productivas, las condiciones climáticas o la escala de la actividad.

La gravedad de esta decisión se acentúa si se considera el contexto ecosistémico en que opera la salmonicultura chilena. Los fiordos y canales de la Patagonia, así como los lagos del sur donde se concentra la actividad, son ecosistemas de alta fragilidad y valor global, donde el impacto acumulativo de décadas de cultivo intensivo ya ha generado

preocupaciones científicas documentadas. Reducir los parámetros de monitoreo precisamente en estos territorios va en dirección contraria a lo que la evidencia ambiental exige. Y los seis parámetros elegidos son manifiestamente insuficientes para detectar los impactos conocidos de la industria: el oxígeno disuelto puede indicar hipoxia pero solo en la columna de agua y no en el sedimento; la fluorescencia puede detectar fitoplancton pero no distingue entre especies tóxicas y no tóxicas; la temperatura y salinidad son condiciones físicas básicas que no reflejan impactos biológicos o químicos; y ningún parámetro de la lista mide directamente la calidad del sedimento, la presencia de fármacos ni la biodiversidad asociada a las concesiones.

En este sentido, el proyecto no acompaña esta modificación con ningún estudio técnico que evalúe qué impactos ambientales quedarían sin detección con la lista reducida, ni una comparación de los costos reales de los indicadores excluidos con el valor ambiental de la información que generan. La justificación de "costos desproporcionados" es una afirmación del mensaje presidencial sin respaldo técnico público, lo que resulta inaceptable desde el principio de transparencia consagrado en el Acuerdo de Escazú en una materia con consecuencias directas sobre ecosistemas únicos. La coordinación interinstitucional que el proyecto también incorpora —orientada a evitar duplicación de esfuerzos entre organismos del Estado— es positiva en sí misma, pero no puede presentarse como compensación por la reducción de indicadores exigidos a los titulares: ambos instrumentos tienen lógicas distintas y son complementarios, no sustitutos.

Informes

Por último, la modificación al artículo 122 bis elimina la exigencia de licitación previa general para los encargos de informes e inspecciones a privados y la reemplaza por una licitación expedita y electrónica entre inscritos en un registro administrado por SERNAPESCA, con pago en cuenta extrapresupuestaria y plataforma pública de transparencia. Esta reforma presenta cuatro problemas que se refuerzan mutuamente.

El primero es que eliminar la licitación previa general reduce la competencia al restringir el universo de participantes a quienes previamente hayan sido admitidos al registro de SERNAPESCA. Esto crea una barrera de entrada que puede reducir el número de competidores, elevar los precios y favorecer a prestadores con relaciones previas con el servicio. La plataforma pública de transparencia no corrige este problema porque solo hace visible la selección dentro de un universo ya restringido.

El segundo problema es que ese registro carece de regulación suficiente: el proyecto no establece criterios objetivos para la inscripción ni mecanismos de impugnación de las decisiones de exclusión o inclusión. Un registro administrado por el propio servicio regulador sin parámetros legales claros puede convertirse en un instrumento de control sobre quiénes pueden realizar informes e inspecciones, lo que en un contexto donde el resultado de esos informes determina el cumplimiento ambiental de los titulares genera un riesgo evidente de captura regulatoria.

El tercer problema es el esquema de pago en cuenta extrapresupuestaria, que saca los recursos del ciclo presupuestario ordinario y **reduce la visibilidad y el control de la Contraloría General de la República sobre esos flujos**. La transparencia informativa que ofrece la plataforma no equivale al control presupuestario institucional, y financiar mediante este esquema informes e inspecciones genera dudas legítimas sobre la independencia del sistema de control y de la imparcialidad de sus resultados.

El cuarto problema, quizás el más grave, es que **el titular financia directamente la fiscalización que lo controla**. Aunque el pago se canaliza a través de una cuenta del servicio y no directamente al inspector, la estructura genera un conflicto de interés análogo al de las clasificadoras de riesgo pagadas por las empresas que clasifican: el prestador sabe que su continuidad en el mercado depende de obtener nuevos encargos, y los encargos provienen de titulares que prefieren informes favorables. A esto se agrega que la "licitación expedita" no tiene definición legal en cuanto a plazos, procedimientos ni garantías mínimas, quedando esa definición delegada al reglamento o a instrucciones internas de SERNAPESCA, lo que convierte el proceso en una selección discrecional con apariencia de competencia en un ámbito donde los informes e inspecciones son la base del control ambiental de toda la actividad acuícola.