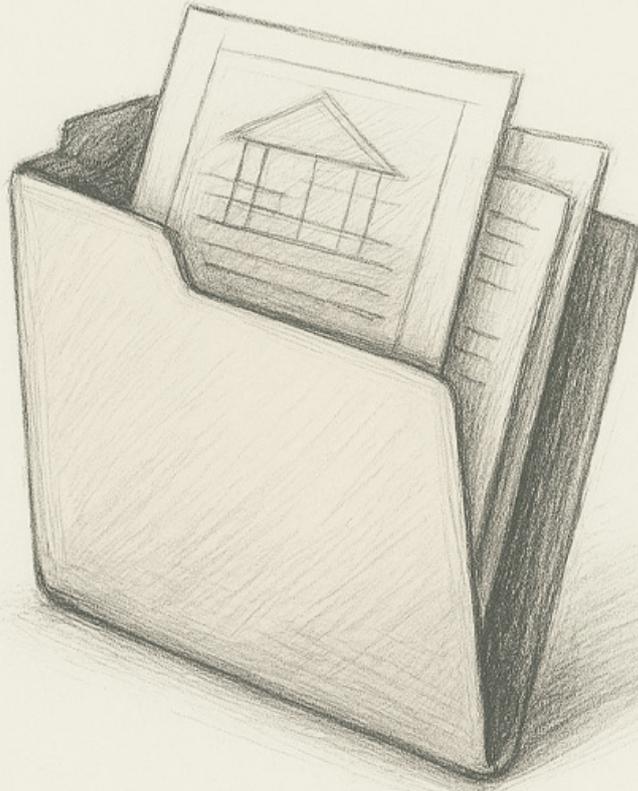


P I V O T E S



**¿CÓMO FUNCIONA
EL SISTEMA DE EVALUACIÓN
DE IMPACTO AMBIENTAL?**

14 de agosto, 2025



- **El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un sistema de evaluación técnico-político,** difícil de comprender tanto para la ciudadanía como para actores interesados, lo que dificulta la deliberación informada. Este documento busca explicar sus etapas y problemas de forma clara y accesible.
- **Existen cuellos de botella críticos que afecta a los proyectos que se someten al sistema,** generando retrasos, incertidumbre y desincentivos a la inversión, en un contexto donde hay más de 100 mil millones de dólares en proyectos pendientes de evaluación.³ En este trabajo nos enfocamos específicamente en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)
- **El sistema exige que los proyectos estén completamente definidos al momento de ingresar,** lo que implica que solo aquellos con certeza económica, una decisión previa de inversión y espaldas económicas pueden iniciar su evaluación. Esta rigidez impide que inversionistas evalúen la viabilidad ambiental como parte de su decisión de invertir, lo que reduce el número de proyectos que ingresan y limita el diálogo temprano con comunidades y autoridades.
- **Todos los organismos públicos con competencias ambientales participan sin filtro,** lo que genera observaciones desproporcionadas o redundantes, sin criterios de pertinencia ni análisis de costo-beneficio. Esto ha convertido la etapa de solicitud de información en la principal causa de suspensiones de plazos solicitadas por los titulares, explicando buena parte del desajuste entre los plazos legales y los tiempos reales de evaluación.
- **El sistema de impugnaciones incentiva su uso como mecanismo dilatorio,** más que como herramienta legítima de corrección. Esto contribuye a extender el proceso hasta en 4 años adicionales tras la evaluación, aumentando la incertidumbre jurídica.
- **Se requiere una reforma estructural al sistema,** que permita evaluaciones más tempranas y flexibles, con criterios claros para la participación de organismos públicos, y mayor protagonismo de comunidades y autoridades locales, reduciendo la conflictividad y mejorando la certeza jurídica.
- **Pivotes propone una nueva vía de ingreso al SEIA basada en un proceso en dos etapas:** una primera etapa de análisis temprano que culmine con Términos de Referencia Ambientales vinculantes y que permita tomar definiciones tempranas a partir de información general de un proyecto. Esto permite que la segunda etapa sea técnica, más predecible y acotada, reduciendo arbitrariedad, incertidumbre y judicialización.

³ Reporte Estadístico Mensual de Proyectos en el SEIA “mayo 2025”. Ver [aquí](#)

1. Introducción

En Chile, los proyectos de inversión deben obtener diversos permisos antes de su ejecución. Estos permisos pueden ser: a) aquellos administrados por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y/o; b) permisos concedidos por otras autoridades con competencias sectoriales (en materia de energía, transporte, salud, minería, etc.). **Este documento se enfocará en los primeros, a partir de un análisis del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).**

Los permisos ambientales son necesarios en la medida que el proyecto sea susceptible de causar impacto ambiental, esto es, “la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente en un área determinada.”² En dicho caso, el proyecto deberá pasar por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual consiste en el “procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a la normativa vigente.”³ El objetivo de la evaluación es resguardar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.⁴

Dicha evaluación está compuesta por diversas etapas, culminando con un acto administrativo llamado Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que determina su aprobación o rechazo. Una vez calificado, se puede impugnar esta decisión en sede administrativa y judicial. En la sección 2 **se explicarán las diversas etapas que componen la evaluación de impacto ambiental y en la sección 3 se entregará un análisis detallado de aquellas instancias que generan mayores plazos de tramitación o incertidumbre para los titulares de proyectos de inversión.**

2. Etapas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiente (SEIA)

1. Necesidad de Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Lo primero que se debe dilucidar es si es necesario que el proyecto ingrese al SEIA. En este sentido, el art. 10 de la Ley 19.300 (Ley) establece que deben ingresar “proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases.”⁵ Junto con lo anterior, el mismo artículo establece un listado de cuáles son dichos proyectos o actividades.⁶

Sin perjuicio de la existencia de un catálogo taxativo de proyectos que ingresan al sistema, este no siempre es claro ni fácil de interpretar. Son muchas las ocasiones en que titulares no tienen claridad respecto a si su proyecto debe ingresar al SEIA. En estos casos, los titulares pueden realizar una “Consulta de Pertinencia”, la cual consiste en un trámite de carácter voluntario, mediante el cual el titular solicita al SEA su pronunciamiento respecto a si, en base a los antecedentes proporcionados, un proyecto nuevo o la modificación de uno en operación debe ingresar al SEIA.

² Artículo 2, literal (K) de la ley 19.300.

³ Artículo 2, literal (j) de la ley 19.300

⁴ Artículo 1 de la ley 19.300.

⁵ Sin perjuicio de ello, todo proyecto puede ingresar voluntariamente al SEIA. Artículo 9 de la Ley.

⁶ Dentro de ese listado se encuentran, por ejemplo, acueductos, líneas de transmisión eléctrica, centrales generadoras de energía, proyectos de desarrollo minero, proyectos de desarrollo o explotación forestal, entre otros.

A pesar de la voluntariedad de este trámite, algunos organismos lo han exigido como un requisito previo para el otorgamiento de determinados permisos sectoriales. Ante esta práctica, la Contraloría General de la República (CGR) ha tenido que señalar explícitamente que dicha exigencia no corresponde, y que solo pueden requerirse los antecedentes expresamente establecidos en la legislación sectorial aplicable.⁷ A pesar de ello, este instrumento sigue provocando una fuerte carga en el SEA. Entre enero de 2016 y octubre del 2023 ha habido 19.827 consultas de pertinencia ingresadas, de las cuales menos de un 2% se resolvieron determinando necesario el ingreso del respectivo proyecto al SEIA.⁸

2. Vías de ingreso al SEIA: Estudios de Impacto Ambiental y Declaraciones de Impacto Ambiental

Una vez que existe claridad sobre la necesidad de ingresar al SEIA, el segundo paso es determinar su vía de ingreso. La ley contempla dos formas de evaluar proyectos: a) Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA). La vía de ingreso depende de si el proyecto genera o no impactos significativos en el medioambiente. Es importante esta distinción ya que, dependiendo de si se trata de un EIA a una DIA, cambiará la información que se le exige al titular, los plazos de tramitación o la manera en que se impugnan las decisiones, entre otros aspectos.

El criterio que determina si un proyecto debe ingresar al SEIA a través de un EIA o una DIA es si éste produce los efectos descritos en el artículo 11 de la Ley, también denominados “impactos significativos”. De no producirse, el proyecto deberá ingresar a través de una DIA.⁹

A continuación, la siguiente tabla resume las principales diferencias en la tramitación de un EIA respecto a una DIA:

	Estudio de Impacto Ambiental (EIA)	Declaración de Impacto Ambiental (DIA)
Finalidad	Evaluar proyectos que pueden causar impactos ambientales significativos. ¹⁰	Evaluar proyectos que no generan impactos ambientales significativos. ¹¹
Contenido	Detallado, incluye: ¹² <ul style="list-style-type: none"> - Descripción del proyecto. - Línea base ambiental y social.¹³ - Descripción pormenorizada de impactos significativos. - Predicción y evaluación de impactos. - Medidas de mitigación, compensación y seguimiento. - Plan de seguimiento ambiental 	Más simple, incluye: ¹⁴ <ul style="list-style-type: none"> - Descripción del proyecto - Antecedentes que justifican inexistencia de impactos significativos. - La indicación normativa ambiental aplicable. - La indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables.
Participación ciudadana	Obligatoria. Plazo de 60 días hábiles para formular observaciones. ¹⁵	Opcional ¹⁶ , solo respecto a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, y

⁷ Ver Dictamen de la CGR 8242N20 sobre inscripciones en el Registro Nacional de Acuicultura [aquí](#)

⁸ Cifras obtenidas del proyecto de ley modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, correspondiente al Boletín 16.552-12.

⁹ Algunos de estos efectos son: riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales; reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida; alteración de monumento o sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico, entre otros.

¹⁰ Artículo 11 de la Ley.

¹¹ Artículo 18 de la Ley.

¹² Artículo 12 de la Ley.

¹³ Es una descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución. Artículo 2, literal (j) de la Ley.

¹⁴ Artículo 12 bis de la Ley.

¹⁵ Artículo 29 de la Ley.

¹⁶ Cabe mencionar que, sin perjuicio de que la normativa establece esta opcionalidad, esto no es lo que ocurre en la práctica, donde cada vez más proyectos que no generan cargas ambientales han debido iniciar procesos de participación ciudadana.

	Estudio de Impacto Ambiental (EIA)	Declaración de Impacto Ambiental (DIA)
		en la medida que lo soliciten dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, o al menos diez personas naturales. Plazo de 20 días hábiles para formular observaciones. ¹⁷
Plazo de evaluación	120 días hábiles. ¹⁸	60 días hábiles. ¹⁹
Plazos de distintas actuaciones	Los plazos relacionados a distintas actuaciones dentro del proceso de evaluación son más largos. Algunos ejemplos son, el plazo de los OAECA para informar sobre cumplimiento de su normativa sectorial, el plazo para que el SEA resuelva el término anticipado del procedimiento o el plazo para elaborar el ICSARA, entre otros.	Los plazos relacionados a esas mismas actuaciones dentro del proceso de evaluación son más breves.
Autoridad encargada resolver la reclamación administrativa	Comité de Ministros, dentro de un plazo de 60 días hábiles. ²⁰	Director Ejecutivo del SEA, dentro de un plazo de 30 días hábiles. ²¹

Las siguientes etapas explicarán en detalle el proceso de evaluación ambiental de los EIA, sin perjuicio que algunas de sus características aplican también a las DIA. Esto debido al impacto directo que este tipo de proyectos tiene en la recuperación de los niveles de inversión, y por cuanto reduce el número de proyectos de inversión sujeto a análisis.

3. Preparación del EIA

La elaboración de un EIA exige que el titular presente una cantidad importante de información técnica del proyecto. Cabe destacar que es al momento de su ingreso en que el titular aporta la mayor parte de la información de la cual dependerá la evaluación.

El art. 18 del Reglamento del SEIA, define dichos contenidos, entre los cuales encontramos (entre otras cosas):

- i. Una descripción pormenorizada del proyecto o actividad.
- ii. La línea de base, que deberá describir detalladamente el área de influencia del proyecto o actividad.
- iii. Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad.
- iv. Una descripción pormenorizada de aquellos efectos del artículo 11 de la Ley que dan origen a la necesidad de elaborar un EIA.
- v. Un Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y Compensación.
- vi. Un Plan de Prevención de Contingencias y de Emergencias.
- vii. Un Plan de Seguimiento de las Variables Ambientales.
- viii. El plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.²²
- ix. Una descripción de compromisos ambientales voluntarios.

¹⁷ Artículo 30 bis de la Ley.

¹⁸ Artículo 15 de la Ley.

¹⁹ Artículo 18, inciso 3 de la Ley.

²⁰ Artículo 20 de la Ley.

²¹ Artículo 20 de la Ley.

²² Si bien no se trata de legislación ambiental, las guías y criterios de evaluación emanados por el SEA han incorporado requisitos adicionales que deben cumplir los proyectos sometidos a evaluación. El volumen de este tipo de normativa ha crecido de forma sostenida en los últimos años. Para más detalle, ver: Horizontal Chile. (2025, junio). "Con permiso para crecer: 30 propuestas para destrabar la inversión en Chile". Disponible en <https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/06/Con-permiso-para-crecer-Horizontal.pdf>

4. Inicio de la evaluación ambiental: examen de admisibilidad

El EIA se presenta ante la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de la respectiva región en donde se desarrollará el proyecto, a menos que éste pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, en cuyo caso, se debe presentar ante el Director Ejecutivo del SEA.²³

Una vez recibidos, se realiza una revisión formal de antecedentes, y dentro de un plazo de 5 días hábiles desde que fueron presentados, se dicta una resolución declarando admisible o inadmisibles el EIA.²⁴ Desde que inicia la evaluación, la autoridad tiene un plazo de 120 días hábiles para calificar el proyecto.²⁵

5. Primeros pasos una vez que el EIA o DIA fueron admitidos a trámite

Una vez que el EIA es admitido a trámite, el SEA ordenará:²⁶

- a) Que ejemplares sean enviados a:
 - Los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental (OAECA). Algunos ejemplos de estos órganos son CONAF, SERNAGEOMIN, SAG, CONADI, el Consejo de Monumentos Nacionales, entre otros. Esto permite que dichos organismos puedan hacer las observaciones al proyecto que estimen pertinentes. Cabe destacar que el SEA no selecciona a qué organismos consultar, sino que se les notifica a todos los órganos estatales que, según su propia ley, tengan competencia ambiental.
 - El Gobierno Regional, Municipalidades y a la autoridad marítima competente. Esto se realiza para que dichos organismos emitan un informe sobre compatibilidad territorial del proyecto y sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal.
- b) Que se realicen una serie de actuaciones que facilitan el proceso de participación ciudadana en la evaluación ambiental. Ellas implican publicar la evaluación del proyecto en el diario, informarla por medios de radiodifusión y la realización de actividades para informar a la comunidad.

6. Pronunciamientos sectoriales para la evaluación: observaciones de los OAECA

Una vez que los OAECA reciben los antecedentes de la evaluación, tienen un plazo de 30 días hábiles para pronunciarse sobre distintos aspectos, dentro del ámbito de sus atribuciones (lo que no siempre ocurre en la práctica), entre los que se encuentran:²⁷

- a) Indicar si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental;
- b) Si las medidas de mitigación, reparación y/o compensación propuestas en el EIA se hacen cargo adecuadamente de sus impactos significativos;
- c) En caso de ser necesario, solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones (observaciones); o

²³ Artículo 9 de la Ley.

²⁴ Artículo 28 y 31 del Reglamento.

²⁵ Artículo 15 de la Ley.

²⁶ Artículo 32 del Reglamento.

²⁷ Artículo 35 del Reglamento.

- d) Concluir que el EIA carece de información relevante o esencial (IRE) para su evaluación que no puede ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones.

7. **Participación ciudadana (PAC)**

Paralelamente, mientras los organismos sectoriales se pronuncian respecto al EIA, se produce un proceso de PAC. La participación ciudadana tiene distintas implicancias, entre las cuales encontramos:

- a. El derecho que tiene cualquier ciudadano a informarse respecto al proyecto y acceder el expediente de evaluación y revisar el contenido del EIA.²⁸
 - b. La posibilidad que tienen los ciudadanos de formular observaciones al EIA y expresar cómo se ven afectados por el proyecto.²⁹ Se tiene un plazo de 60 días desde que se publica el extracto visado del EIA en el diario.³⁰
 - c. El derecho a recibir una respuesta fundada, siendo consideradas las observaciones en la calificación ambiental del proyecto³¹ y poder impugnar una RCA a través de una reclamación, en la medida que las observaciones no hayan sido consideradas durante la evaluación ambiental.³²
- Proceso de consulta a pueblos indígenas (PCPI)

En caso que un proyecto: produzca, respecto de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (a) reasentamiento de comunidades o alteración significativa a sus sistemas de vida; (b) se localice en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegida, o; (c) genere alteración al patrimonio cultural, el Servicio debe desarrollar un proceso de consulta indígena. Este deberá contemplar mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. La finalidad del proceso es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar un consenso no implica el incumplimiento del derecho a la consulta.³³ Para participar del proceso se debe tener la calidad de indígena, lo cual se debe acreditar de acuerdo a los mecanismos establecidos en la ley.³⁴

Los PCPI pueden paralizar la evaluación ambiental. En algunos casos, el SEA dicta una “medida provisional”, de conformidad al artículo 32 de la Ley N° 19.880, y suspende el proceso de evaluación con el objeto de asegurar la ejecución de la consulta indígena, lo cual puede retrasar varios meses el proyecto. Un ejemplo de lo anterior fue el proyecto “Parque Fotovoltaico Algarrobal 200 MW”, cuya evaluación se suspendió prácticamente durante todo el año 2024 por este motivo.³⁵

²⁸ Artículo 89 del Reglamento.

²⁹ Artículo 90 del Reglamento.

³⁰ Artículo 29 de la Ley.

³¹ Artículo 83 del Reglamento.

³² Artículo 29 de la Ley.

³³ Artículo 85 del Reglamento.

³⁴ Ley 19.253 Sobre Protección, Fomento Y Desarrollo De Los Indígenas, y Crea La Corporación Nacional De Desarrollo Indígena

³⁵ Ver el expediente de la evaluación [aquí](#)

Desde el año 2014 (primer año en que se registra una PCPI), del total de 526 proyectos que han ingresado al SEIA a través de un EIA, 92 han pasado por un PCPI. De esos proyectos, en 70 los procesos de consulta concluyeron, resultando en 46 proyectos que obtuvieron una RCA favorable, 7 rechazados, 14 desistidos, 2 que siguen en calificación y 1 caducado.³⁶

8. Decisiones del SEA con posterioridad a los pronunciamientos sectoriales

Una vez recibidos los informes de los órganos sectoriales (OAECA) descritos en el punto 6, o transcurridos los plazos para enviarlos, pueden ocurrir distintas cosas:³⁷

- a) **Término anticipado:** Si el EIA carece de información relevante o esencial (IRE) para su evaluación, que no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, el SEA así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento. Esta decisión sólo puede ser tomada dentro de los primeros 40 días desde que se presentó el EIA.³⁸ Entre el año 2018 y 2024 el porcentaje de proyectos a los que se les puso término anticipado con relación a la totalidad de proyectos concluidos fue un 7%.³⁹
- b) **Informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones (ICSARA):** Si el Servicio requiriere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones una vez recibidos los informes, se elaborará un informe consolidado que incluirá las observaciones de los OAECA y las observaciones de la ciudadanía. El SEA cuenta con un plazo de 30 días hábiles para elaborar el ICSARA contados desde que venció el plazo para que los OAECA realicen sus observaciones.⁴⁰

9. ICSARA, Adendas y respuestas de los OAECA

En la medida que al titular se le exijan aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, tendrá que hacerse cargo de ellas mediante un documento que se denomina “adenda”. **Para evacuar la adenda, se le otorga un plazo, cuya duración depende del SEA, suspendiéndose en el intertanto el término que resta para finalizar la evaluación ambiental.** El titular puede solicitar la extensión de este plazo hasta dos veces, manteniéndose la suspensión del plazo que tiene el SEA para calificar el proyecto.⁴¹ No obstante esto, no siempre el SEA otorga a los titulares la totalidad del plazo solicitado, lo que no tiene sustento legal y puede perjudicar el proceso de evaluación.

Una vez evacuada la adenda, ésta se le notifica a los OAECA para que señalen si los errores, omisiones o inexactitudes fueron subsanados o no. En el caso de que se estimen subsanados puede procederse con la calificación ambiental. En el caso contrario, se emitirán nuevas observaciones que se compilarán en un ICSARA complementario, que dará lugar a una nueva adenda y observaciones.⁴² Sólo de ser necesario, y en casos justificados, se puede repetir una vez más este proceso en virtud de un ICSARA excepcional.⁴³ Cabe señalar que frecuentemente los OAECA van más allá en sus pronunciamientos que señalar si se subsanaron sus observaciones iniciales, y frecuentemente se incluyen consultas sobre temas nuevos que implican nuevas suspensiones por parte de los titulares.

³⁶ Datos obtenidos del sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

³⁷ En la eventualidad de que no existan observaciones de los OAECA puede procederse de inmediato a dictar el ICE, aunque esto ocurre muy excepcionalmente.

³⁸ Artículo 36 del Reglamento.

³⁹ Datos de Pivotes obtenidos del sitio web de Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

⁴⁰ Artículo 38 del Reglamento.

⁴¹ Artículo 16 de la Ley.

⁴² Artículos 41 y siguientes del Reglamento.

⁴³ Artículo 43 del Reglamento.

10. Informe Consolidado de Evaluación (ICE) y calificación del proyecto

Concluida la etapa de observaciones, el SEA debe elaborar el Informe Consolidado de Evaluación (ICE), el cual recopila los antecedentes generales del proyecto y su evaluación, recomendando su aprobación o rechazo.⁴⁴ Elaborado el ICE, la Comisión de Evaluación, o el Director Ejecutivo en su caso, procederá a calificar el proyecto mediante la RCA, la cual puede ser favorable – estableciendo condiciones o no- o desfavorable.

11. Desistimiento por parte del titular

Una vez que el proyecto ingresa al SEIA (ya sea mediante un EIA o DIA) y antes de recibir su calificación ambiental, durante el proceso de evaluación el titular puede desistirse de su solicitud.⁴⁵ El desistimiento muchas veces no refleja un cambio de opinión del titular del proyecto o un arrepentimiento de llevarlo a cabo, como pareciera sugerir su nombre, sino que está asociado a decisiones estratégicas para evitar el término anticipado del proyecto o una RCA desfavorable. Usualmente la decisión es tomada a partir de las señales que van recibiendo de la autoridad, optando por esta alternativa para volver a ingresar al sistema, con la esperanza de un mejor resultado, aunque en otras ocasiones representa simplemente la decisión de no continuar con un determinado proyecto.

12. IMPUGNACIÓN

Las decisiones que toman las autoridades ambientales pueden ser impugnadas por los distintos intervinientes del sistema. A continuación, se explicarán los principales mecanismos de impugnación de una RCA:

1. Impugnación administrativa:

En primer lugar, la impugnación se puede llevar ante autoridades administrativas, es decir, aquellas que no son propiamente tribunales de justicia. Dicha impugnación se materializa en una reclamación administrativa. Existen recursos de reclamación de dos tipos:⁴⁶

- a) **Recurso de reclamación administrativo del titular:**⁴⁷ Procede en contra de la RCA desfavorable o que establezca condiciones. Se presenta ante un comité integrado por los ministros de diversas carteras (Comité de Ministros) si se trata de un EIA y ante el Director Ejecutivo del SEA si es una DIA.

- b) **Reclamación administrativa de observantes de la participación ciudadana:**⁴⁸ Procede en contra de la RCA favorable, sea que establezca condiciones o apruebe de forma pura y simple el proyecto. Es deducida por aquellas personas que realizaron observaciones en el proceso de participación ciudadana y consideran que no fueron lo suficientemente consideradas en la RCA, pudiendo reclamar en los mismos términos que la señalada en el párrafo anterior.

⁴⁴ Artículo 44 del Reglamento.

⁴⁵ Artículo 42 de la Ley 19.880

⁴⁶ Junto a estas dos alternativas planteadas en la Ley 19.300, cada vez se ha hecho más frecuente el uso de un mecanismo llamado "invalidación administrativa" contemplado en el art. 53 de la Ley 19.880. Ésta permite invalidar no solo las RCA, sino que cualquier acto administrativo del proceso.

⁴⁷ Artículo 20 de la Ley.

⁴⁸ Artículo 29 de la Ley.

2. Impugnación judicial:

Habiéndose reclamado en sede administrativa, luego puede continuar la impugnación en los tribunales de justicia. Existen distintas etapas:⁴⁹

- a) **Reclamación judicial:**⁵⁰ Este es el recurso que conocen los Tribunales Ambientales. Procede en contra de lo resuelto por el Director Ejecutivo o Comité de Ministros, en relación a la reclamación del titular o de los observantes de la participación ciudadana. También se puede interponer en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, sin que sea necesario haber formulado observaciones durante la participación ciudadana.⁵¹
- b) **Recurso de casación:**⁵² Este recurso lo conoce la Corte Suprema. Procede respecto de lo resuelto por los Tribunales Ambientales. Puede ser un recurso de casación en la forma, en donde lo que se debate es una ilegalidad en el procedimiento, o en el fondo, en donde lo que se reclama es una errónea aplicación del derecho.

En el anexo se comparte un diagrama con el resumen de las etapas del SEIA.

3. Aspectos críticos del proceso

A continuación, se revisarán algunos de los aspectos del SEIA que generan mayores plazos de tramitación o incertidumbre para los titulares de proyectos de inversión que ingresan al sistema de evaluación a través de un EIA.

a) Información demasiado detallada desde un inicio: lógica de todo o nada

Tal como se señaló en el punto 3 de la sección 2, la presentación de un EIA exige contar con una definición prácticamente completa del proyecto, incluyendo su ingeniería de detalle para disponer desde un inicio con toda la información que servirá de base para la calificación ambiental. Una vez ingresado el EIA el titular no puede introducir modificaciones sustantivas al proyecto; solo le está permitido realizar aclaraciones, rectificaciones o enmiendas respecto de aspectos accesorios del contenido originalmente presentado.

Esta excesiva rigidez, impide que un titular avance en la evaluación de un proyecto de forma previa a la definición de su ingeniería de detalle y **obliga a que el proyecto se mantenga invariable en sus aspectos fundamentales hasta el final de la evaluación**. Esto impide que se puedan realizar modificaciones necesarias atendiendo a los nuevos requerimientos que surjan durante la evaluación, y que no fueron contemplados en la elaboración del EIA. Por esta razón, **cambios en el proyecto en relación a aspectos como su localización requieren de un nuevo ingreso, creando una lógica de “todo o nada” en la**

⁴⁹ Junto a estos recursos también se debe considerar la acción de protección consagrada en la Constitución Política de la República, la cual se ha utilizado en proyectos que son objeto de reclamaciones administrativas o judiciales, afectando lo que se resuelve en dichos procedimientos.

⁵⁰ Artículo 17 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

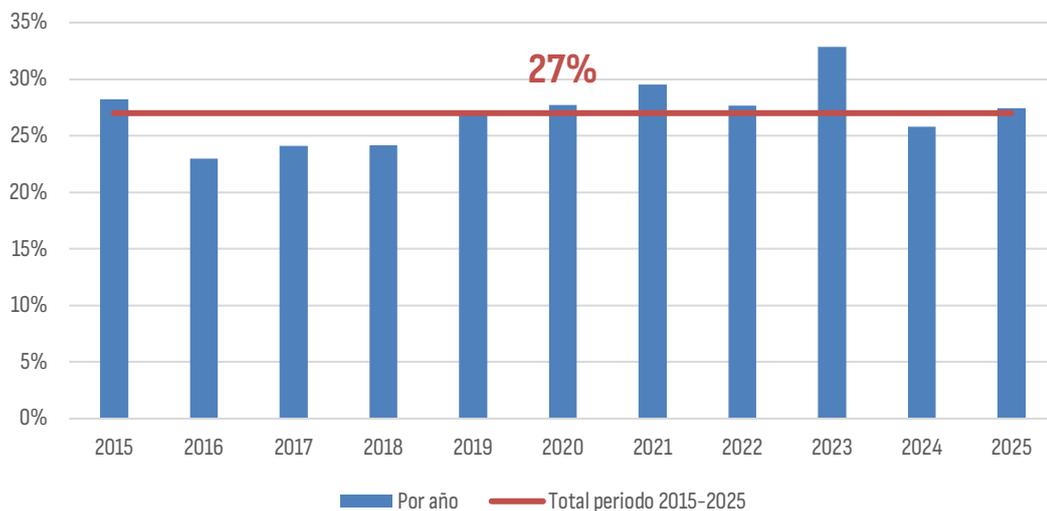
⁵¹ Se debe interponer en un plazo de 30 días desde que se notifica el acto que se busca impugnar.

⁵² Artículo 26 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

evaluación, que impide correcciones durante su transcurso. En la práctica, esto genera que modificaciones menores a proyectos se gestionan posteriormente a obtenida la RCA, a través de Consultas de Pertinencia o nuevos ingresos al sistema.

La imposibilidad de introducir modificaciones durante la evaluación ambiental podría ser una de las razones que explica el elevado número de desistimientos por parte de los titulares. Tal como se explicó en punto 11 de la sección 2, al percatarse de que su proyecto presenta deficiencias o incompatibilidades relevantes, y ante la imposibilidad de corregir elementos sustantivos una vez iniciado el proceso, muchos titulares optan por retirarlo antes de recibir su RCA. En varios casos, esta decisión permite reingresar el proyecto posteriormente, una vez realizados los ajustes necesarios. **Desde el 2015 hasta el 2025, del total de proyectos concluidos en la evaluación ambiental, un 27% fueron desistidos por los titulares.**

Figura 1. Porcentaje de proyectos desistidos en relación al total concluidos



Fuente: Pivotes en base datos del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

b) Indefinición de compatibilidad territorial

El encadenamiento de la evaluación a la información inicialmente aportada por el titular, impide involucrar adecuadamente a la comunidad y a los gobiernos subnacionales en la evaluación. Dado que toda la información debe estar contenida detalladamente desde un inicio en el EIA, **y no se puede realizar adecuaciones sustanciales al proyecto con posterioridad, el rol que tiene la comunidad y los gobiernos locales y regional se limita manifestar si está a favor o en contra del proyecto por medio de sus observaciones.** Esto fomenta una lógica adversarial, en lugar de dinámicas de cooperación y colaboración en el diseño de proyectos.

Lo anterior se podría solucionar con un involucramiento temprano de la comunidad y autoridades locales en la evaluación, que permita que estos puedan incidir en el contenido del proyecto, de manera que éste, una vez presentado en su ingeniería de detalle, haya incorporado las inquietudes de la ciudadanía y se haga cargo adecuadamente de aspectos como la compatibilidad del proyecto con el territorio.

c) Falta de selección de los OAECA y poco control sobre sus observaciones

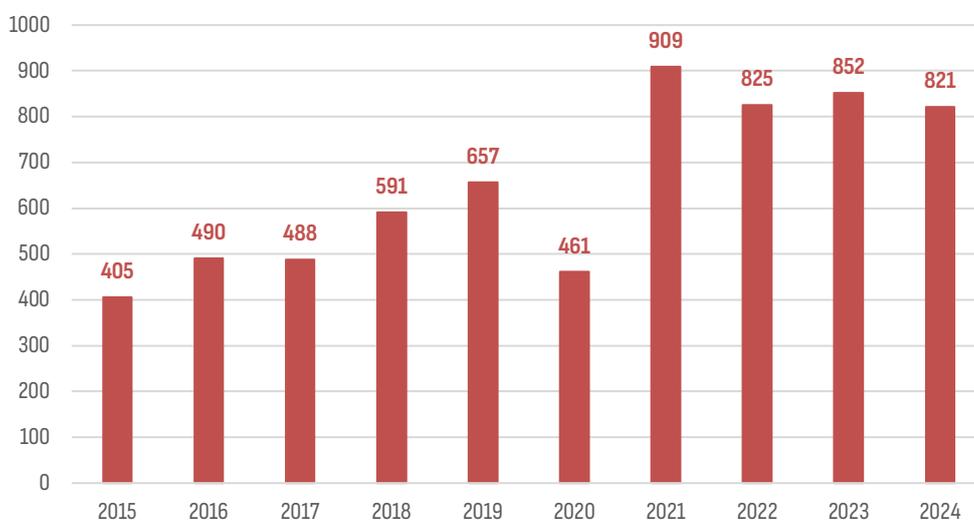
El procedimiento de evaluación actual no contiene criterios para pre-seleccionar los OAECA que participarán de la evaluación. Actualmente todos los organismos públicos que, de acuerdo a su normativa sectorial, tengan competencia ambiental, son considerados aptos para participar de la evaluación de cualquier tipo de proyecto. Así, servicios con competencias marginales respecto de determinados proyectos de inversión, una vez requeridos por la autoridad tienen incentivos a realizar comentarios y requerimientos de información excesivos e impertinentes, y a evitar un adecuado análisis costo/beneficio al momento de intervenir.

Por otro lado, los actuales criterios normativos no han sido capaces delimitar la pertinencia de dichas observaciones, existiendo casos en que, por ejemplo, dos o más OAECA realizan observaciones relacionadas con el mismo impacto, que pueden ser redundantes, o incluso contradictorias. Lo anterior provoca que, **en las actuales evaluaciones de impacto ambiental, el número de observaciones sea excesivo y su contenido en ocasiones exceda las competencias de un determinado servicio, o sean, cuando menos, desproporcionados.** Así, no es de extrañar que parte importante del aumento de los plazos totales de evaluación estén vinculados a las suspensiones y solicitudes de extensión de plazos de los propios titulares, a modo de dar respuesta a dichas observaciones por medio de las respectivas adendas, tal como se describió en el punto 9 de la sección 2.

A mayor abundamiento, el promedio de días de suspensión por proyecto ingresado al SEIA a través de un EIA, ha pasado de 405 a 821 entre los años 2015 y 2024.⁵³ (figura 2). Dichos aumentos de suspensiones coinciden con un aumento en la extensión de los ICSARA, pasando de un promedio de 34,8 páginas en el primer ICSARA en proyectos por sobre USD \$200 millones ingresados el 2015 a un promedio de 87,3 páginas en proyectos ingresados el 2023.⁵⁴

El SEA tiene un rol fundamental como filtro de la pertinencia y relevancia de las solicitudes de información que se realizan en esta etapa, pero por diversos motivos no ha cumplido este rol de árbitro de forma adecuada.

Figura 2. Número de días de suspensión (promedio por proyecto ingresado al SEIA con calificación favorable y desfavorable)

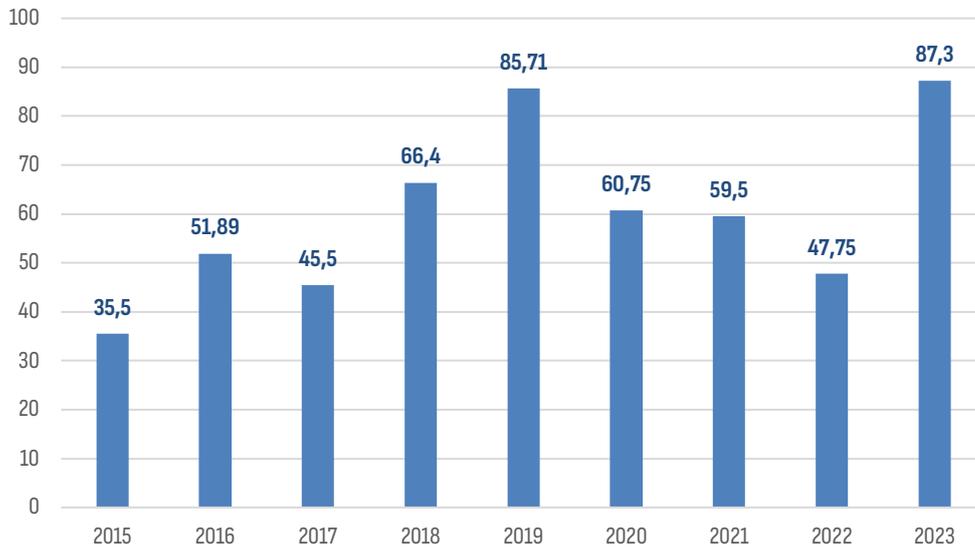


Fuente: Pivotes en base datos del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#).

⁵³ Datos obtenidos del sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

⁵⁴ Datos de Pivotes obtenidos del sitio web de Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

Figura 3. Promedio de páginas de primer ICSARA en EIA sobre USD 200M



Fuente: Pivotes en base datos del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

En este sentido, se hace necesaria una etapa en donde el SEA pre-seleccione a los OAECA que participarán en la evaluación, eligiendo sólo aquellos cuya participación sea necesaria de acuerdo a las características generales del proyecto. Por otro lado, es necesario que el SEA ejerza una verdadera “rectoría técnica” sobre los OAECA seleccionados, estableciendo criterios para procurar la oportunidad, pertinencia y razonabilidad de sus observaciones.

d) Deficiencias en el sistema de impugnación

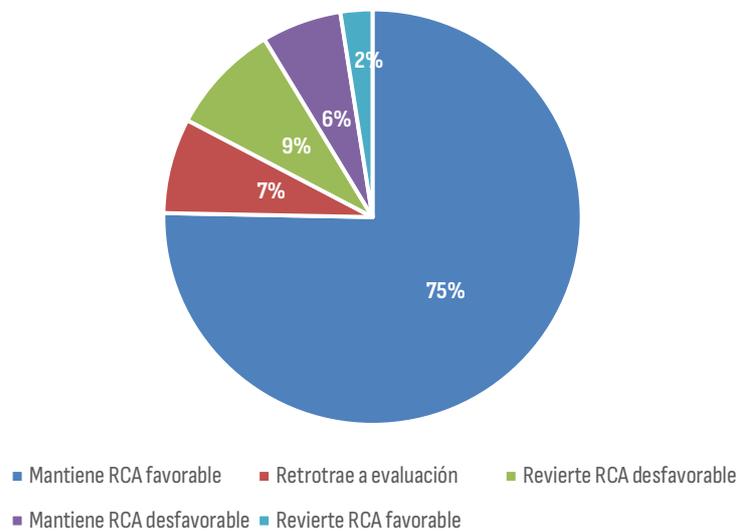
El sistema de impugnación actual (descrito en el punto 12 de la sección 2) permite que las decisiones que se adoptan dentro del sistema sean revisables en sedes administrativa y judicial, generando incerteza jurídica y costos asociados a la litigación que desincentivan la inversión.

Así, elementos centrales de un proyecto en evaluación se mantienen abiertos por varios años, pudiendo ser revisados por el Comité de Ministros, Tribunal Ambiental o Corte Suprema aspectos que debieran quedar zanjados al inicio de la evaluación. Asimismo, los largos plazos que puede tomar un proceso de impugnación que pasa por las tres posibles etapas, y los escasos límites a la legitimación activa genera incentivos a utilizar estas instancias como un mecanismo para dificultar y retrasar la aprobación de un proyecto.

Al analizar los datos desde el año 2013 –época en que se crearon los tribunales ambientales- hasta el presente, de los 614 proyectos que han ingresado al SEIA mediante un Estudio de Impacto Ambiental, **el 17% han sido impugnados al menos en el Comité de Ministros (106 proyectos). El monto de inversión de proyectos impugnados corresponde a un 19% del monto de inversión de la totalidad de proyectos ingresados en virtud de un EIA.**

Esos 106 proyectos están asociados a 113 causas de reclamaciones administrativas.⁵⁵ En el 83% de ellas hubo reclamaciones de observantes en la participación ciudadana y en un 34% hubo reclamaciones por parte del titular.⁵⁶ El tiempo promedio que tardó el Comité de Ministros en resolver las causas de reclamaciones, ya sea acogéndolas o rechazándolas, fue de 1 año, 7 meses y 22 días.⁵⁷ Como resultado de dichas reclamaciones, en un 75% de los casos se mantuvo la RCA favorable, mientras que sólo en un 2,5% de los casos se revirtió una RCA favorable. En el resto de los casos se produjeron otros efectos como revertir o mantener una RCA desfavorable o retrotraer el proceso a evaluación ambiental.⁵⁸

Figura 4. Efecto de reclamaciones administrativas en el Comité de Ministros sobre RCA



Fuente: Pivotes en base datos del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#).

La impugnación puede continuar, a través de una reclamación judicial en los Tribunales Ambientales. De la totalidad de los proyectos que fueron impugnados en sede administrativa (106 proyectos), en el 55% de casos (58 proyectos) hubo causas en Tribunales Ambientales.⁵⁹ En dichas causas, en el 93% de los casos de las reclamaciones eran deducidas por terceros (ya sea observantes de la participación ciudadana o ajenos a la evaluación ambiental), mientras que un 7% eran deducidas por el titular. En promedio, los tribunales ambientales demoraron 1 año, 3 meses y 29 días en resolver las causas de reclamaciones judiciales, ya sea acogéndolas o rechazándolas.⁶⁰ El resultado de dichas reclamaciones es que solo en un 15% de los casos se anuló una RCA favorable, mientras que en el 65% esta RCA favorable se confirmó. En el resto de los casos se produjo otros resultados distintos a los anteriormente mencionados.⁶¹

⁵⁵ Algunos proyectos pueden tener más de una causa de reclamación ante el Comité de Ministros.

⁵⁶ Se debe tener en cuenta que en un proyecto puede haber reclamaciones del titular y de observantes al mismo tiempo.

⁵⁷ Datos de Pivotes obtenidos del sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

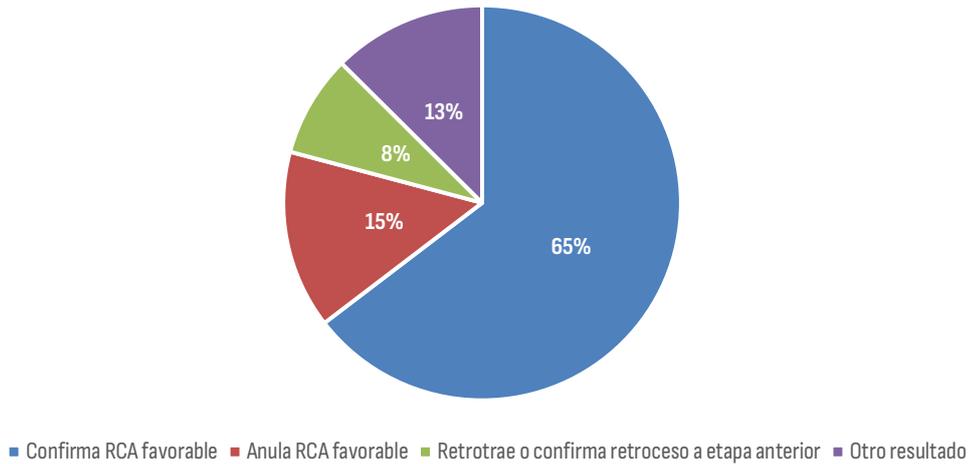
⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Dichas reclamaciones judiciales pueden originarse tanto en reclamaciones administrativas previamente formuladas ante el Comité de Ministros como en invalidaciones administrativas de cualquier tipo de acto administrativo dictado por un órgano con competencia ambiental.

⁶⁰ Datos de Pivotes obtenidos del sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental. Ver [aquí](#)

⁶¹ Ídem.

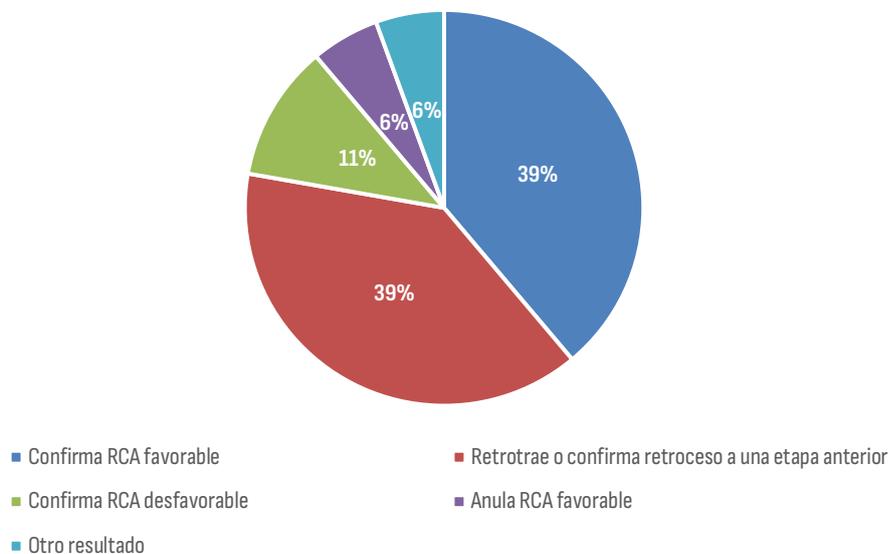
Figura 5. Efecto de reclamaciones judiciales en Tribunales Ambientales sobre RCA



Fuente: Pivotes en base a datos obtenidos de los sitios web de los Tribunales Ambientales.

Por último, la impugnación puede continuar a través de un recurso de casación en la Corte Suprema. De lo totalidad de proyectos que llegaron a Tribunales Ambientales (58), en el 47% de los casos (27 proyectos) hubo recursos de casación conocidos por la Corte Suprema (30 casaciones en total).⁶² De dichas casaciones, en un 83% de los casos fueron deducidas por terceros, mientras que un 17% fueron deducidas por el SEA y solo en un 13% por parte de los titulares.⁶³ El máximo tribunal demoró en promedio 1 año, 2 meses y 11 días en resolver dichas casaciones, ya sea acogiendo o rechazando. El resultado de dichos recursos es que solo en un 6% de los casos se logró anular una RCA favorable, mientras que en un 39% de los casos se confirmó la RCA favorable y en un 39% se retrotrajo a una etapa anterior. En el resto de los casos se produjeron otros resultados distintos a los anteriormente mencionados.

Figura 6. Efecto de casaciones en la Corte Suprema sobre RCA



Fuente: Pivotes en base a datos obtenidos de los sitios web de los Tribunales Ambientales.

⁶² Algunos proyectos están asociados a más de un recurso de casación.

⁶³ En algunas casaciones concurren conjuntamente los terceros, los titulares y el SEA.

Tabla 1. Análisis de los 614 proyectos que presentaron un EIA desde el 2013 hasta el presente

Etapas de Impugnación	Número de proyectos impugnados	Número de causas asociadas	Número de causas resueltas (acogiendo o rechazando recurso)	Tiempo promedio en resolver cada causa (acogiendo o rechazando el recurso)	Número de causas en que se revirtió o anuló una RCA favorable
1) Comité de Ministros	106	113	81	19 meses y 22 días	2
2) Tribunal Ambiental	58	75	48	15 meses y 29 días	7
3) Corte Suprema	27	30	18	14 meses y 11 días	1

En resumen, de los 614 proyectos que ingresaron un EIA desde el 2013 hasta el presente:

- Un 17% presentó al menos un recurso de reclamación ante el Comité de Ministros (106 proyectos), lo que representa un 20% del monto total. Es un porcentaje elevado de casos, y resulta más preocupante si se tiene en cuenta que en la mayoría se trata de terceros que buscan revertir el resultado de una evaluación ambiental, sugiriendo que el proceso de evaluación deja temas centrales abiertos a pesar de su complejidad.
- De los 106 proyectos impugnados, solo en 7 se revirtió o anuló una RCA favorable. Esto habla de lo fácil que es dilatar un proyecto de inversión que ya tuvo una RCA favorable, retrasando proyectos de inversión que cumplen todos los estándares ambientales. También muestra cómo, en la gran mayoría de los casos, no se trata de procesos de revisión que agreguen valor o mitiguen riesgos ambientales, sino que tienen como principal efecto el agregar días de tramitación y retrasar la construcción de proyectos.
- Tomando en cuenta el tiempo promedio que demora cada etapa de impugnación, y el tiempo promedio que dura cada una de ellas, en el caso hipotético que un proyecto tuviera que pasar por las tres, **acumularía en total 4 años, 2 meses y 2 días adicionales a la evaluación ambiental.**

Parte de la solución dice relación con la resolución temprana de materias que no requieren el detalle de un EIA para su resolución. Junto con esto, es fundamental el involucramiento temprano de las autoridades locales y la comunidad para superar la lógica adversarial sobre la cual descansa el actual sistema, lo que debiese contribuir a anticipar eventuales puntos de controversia y así disminuir conflictos asociados al proyecto que puedan llevar a una impugnación posterior. Es necesario también acotar la legitimación y el fundamento requerido para impugnar una RCA y generar desincentivos al uso de estas instancias para obstaculizar el avance de proyectos de inversión. Finalmente, en otros países del mundo es el evaluador quien asume los costos de un proceso de impugnación del permiso otorgado, y no el titular del proyecto. Esto no ocurre en la práctica en nuestro sistema y se recomienda transitar hacia este modelo. Esto permitiría generar mayores niveles de certeza jurídica, reduce los costos para los titulares y alinea los incentivos para poner límite a la judicialización.

4. Conclusión

Nuestro actual sistema de otorgamiento de permisos ambientales presenta claras deficiencias, siendo incapaz de ofrecer tiempos razonables y certeza jurídica a quienes están dispuestos a invertir en Chile. Las más claras manifestaciones de lo anterior son los cada vez más largos tiempos de suspensiones y el incremento de desistimientos que se producen en los procesos de evaluación ambiental, en lo que incide el número -y en algunas ocasiones el contenido- excesivo y desproporcionado de observaciones formuladas por los organismos sectoriales.

Otro aspecto en que se manifiesta dicha disfuncionalidad son los largos tiempos de tramitación asociados a una judicialización motivada principalmente por terceros que, por diversas razones, estiman que el proyecto les afecta. Estos largos tiempos rara vez derivan en la modificación del contenido de una RCA.

Para destrabar la manera en que opera actualmente el SEIA es necesario replantear la lógica del proceso. Para ello se sugiere avanzar hacia una evaluación ambiental en dos etapas, ofreciendo a los desarrolladores de proyectos una etapa temprana, a través de la cual puedan ingresar anticipadamente al sistema proporcionando información general del proyecto y en base a ella obtener ciertas definiciones que entreguen certezas relevantes que aumenten la predictibilidad de la segunda etapa de calificación, que pasará a ser eminentemente técnica. En la primera etapa se pueden desarrollar procesos de participación ciudadana temprana para identificar a las comunidades afectadas y sus principales preocupaciones. Asimismo, para obtener del Estado análisis preliminares orientados a definir la compatibilidad territorial del proyecto, los principales impactos que serán objeto de análisis y otras definiciones relevantes y compatibles con la información disponible en dicha etapa. En base a esta se podrá seleccionar a los organismos públicos que participarán en la etapa de calificación ambiental y el ámbito de sus observaciones, velando por pertinencia y razonabilidad, lo que reducirá espacios de discrecionalidad. Esta mayor colaboración entre el titular, la comunidad y las autoridades, junto con la implementación de reglas que limiten el uso desmedido de recursos administrativos y judiciales, deberían disminuir la judicialización de proyectos de inversión.⁶⁴

⁶⁴ Un documento con la propuesta detallada de Pivotes en esta materia está disponible [aquí](#)

ANEXO: Diagrama de flujo en evaluación de EIA

