

EN BUSCA DE UN BALANCE DE PROTECCIÓN Y DERECHOS CON EFICIENCIA ADMINISTRATIVA EN LAS REFORMAS DE PERMISOS SECTORIALES Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

Pedro Cisterna Gaete¹

SÍNTESIS

A partir del impulso gubernamental por modernizar permisos y evaluación ambiental, este capítulo examina dos frentes complementarios. En la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales –LMAS– analiza cómo las técnicas habilitantes alternativas, el silencio administrativo y la estabilidad regulatoria inciden en el control preventivo y en la actualización de estándares según la mejor ciencia disponible. Luego, estudia la reforma del Servicio de Evaluación Ambiental, SEA, a la luz de los derechos procedimentales del Acuerdo de Escazú, en particular, en lo que se refiere al acceso a la información, a la participación y a la justicia. Con evidencia obtenida del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –entre 2018 y 2024– y revisión normativa, el estudio sostiene que la modernización puede conciliar eficiencia y protección solo si se implementan salvaguardas claras como gestión activa de expedientes, fiscalización fortalecida, participación con incidencia y un modelo de certeza adaptativa que permita ajustar exigencias sin perder seguridad jurídica.

Palabras claves: *Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, Evaluación Ambiental 2.0, principio de prevención, Acuerdo de Escazú.*

¹ Doctor en Derecho, Universidad de Edimburgo. Investigador senior del proyecto REDAR, financiado por la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La modernización del régimen de autorizaciones administrativas ocupa hoy un lugar central en la agenda regulatoria chilena. El Ejecutivo ha promovido tres iniciativas estrechamente vinculadas –Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, ya promulgada; proyecto Evaluación Ambiental 2.0, en primer trámite; y el proyecto de Fortalecimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente– con el objetivo declarado de reducir plazos, digitalizar procedimientos y mejorar la coordinación interinstitucional.

El paquete normativo se inserta en el Plan de Crecimiento Económico impulsado desde 2023, cuyos antecedentes técnicos fueron entregados por la denominada “Comisión Marfán”. Este órgano diagnóstico que la dispersión de requisitos y la ausencia de plazos fatales generan demoras que inciden negativamente sobre la inversión y la competitividad. Frente a dicho diagnóstico, las reformas proponen mecanismos de tramitación paralela, declaraciones juradas en reemplazo de control ex ante y preventivo y, en ciertos supuestos, silencio administrativo positivo.

Este artículo examina dos de los proyectos de ley mencionados –Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (en adelante, LMAS) y el Proyecto de Evaluación Ambiental 2.0 (en adelante, EA2) –, bajo dos prismas jurídicos:

- Principio de prevención del derecho ambiental, reconocido por el derecho internacional ambiental y, a su vez, en la Ley 19.300 y en la jurisprudencia constitucional y administrativa interna;
- Derechos procedimentales consagrados en el Acuerdo de Escazú – acceso a información, participación pública y justicia ambiental– y en otros instrumentos comparados pertinentes.²

Este artículo se concentra en la LMAS y en el proyecto EA2 por dos razones. Primero, porque ambas iniciativas reconfiguran directamente el control preventivo ex ante y los derechos procedimentales. En síntesis, LMAS reorganiza los permisos sectoriales mediante la figura de los títulos habilitantes (THA) e introduce plazos fatales con silencio positivo y reglas de estabilidad regulatoria, lo que acelera la tramitación y desplaza parte del control hacia etapas posteriores. Por su parte, EA2 reforma el Sistema

² Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Aarhus, 25 de junio de 1998), United Nations Treaty Series, vol. 2161, p. 447.

de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al digitalizar íntegramente el procedimiento, suprimir el Comité de ministros y concentrar la impugnación en un recurso único ante una sede especializada, además de incorporar participación temprana no vinculante previo al ingreso formal de proyectos, con efectos en la oportunidad y eficacia de la participación. Segundo, porque –dado su alcance transversal y estado de avance legislativo– estas reformas tienen alta probabilidad de definir el estándar de control y participación en el corto plazo.

La metodología combina análisis normativo con evidencia empírica, es decir, revisión de normas y de datos oficiales obtenidos vía Ley de Transparencia sobre tiempos efectivos de tramitación. Este enfoque permite contrastar los objetivos declarados de eficiencia con la práctica institucional observable.

El presente trabajo aborda estas reformas desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, lo cual implica revisar cómo las reformas al régimen de autorizaciones sectoriales inciden en el goce del derecho a vivir en un medio ambiente sano y en los derechos procedimentales que lo hacen exigible. La literatura en el ámbito económico y de gestión aporta a la reflexión sobre las necesidades de eficiencia, sin embargo, el análisis central desarrollado en este capítulo es jurídico, vale decir, se examina si los instrumentos de aceleración y simplificación de la tramitación administrativa reconfiguran las garantías de control preventivo –que estructuran el derecho ambiental moderno– y bajo qué condiciones pueden compatibilizarse con los principios de prevención y derechos ambientales procedimentales.³

En este sentido, este capítulo se organiza en torno al supuesto fundamental de que la agilización regulatoria es compatible con la protección, solo si se mantiene un umbral mínimo de control preventivo y de derechos procedimentales ambientales. En esta línea, es fundamental, entonces, que la reforma apunte a mejorar el diseño y las capacidades sin reducción de garantías.

En detalle, la sección 2 describe el contexto político-económico de las reformas; la sección 3 precisa los contenidos de las iniciativas analizadas y su articulación interna; la sección 4 aplica el principio de prevención al

³ Por “derechos ambientales procedimentales” se entiende el conjunto de garantías de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, que operativizan el derecho sustantivo a un medio ambiente sano. Esta tríada de garantías ha sido reconocida en instrumentos internacionales como la Convención de Aarhus (1998) y el Acuerdo de Escazú (2018, vigente en Chile), así como en el derecho interno chileno (por ejemplo, Ley 19.300, Ley 20.285 y Ley 20.600).

análisis de la LMAS, y la sección 5 evalúa la EA2 a la luz de los derechos procedimentales de Escazú. Por último, en la sección 6 se concluye con observaciones sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales y climáticos de Chile y se presentan las recomendaciones orientadas a compatibilizar la necesaria agilidad regulatoria con la conservación de las garantías preventivas y de participación.

Este capítulo utiliza datos oficiales del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para el período 2018–2024. En ese lapso ingresaron 5.100 proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): 4.788 Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA, 93,9%) y 312 Estudios de Impacto Ambiental (EIA, 6,1%). Esta línea de base empírica permite contrastar los objetivos de reducción de plazos de las reformas con el desempeño efectivo del SEIA y sirve para sustentar el análisis sobre participación y acceso a la justicia que se desarrolla más adelante. El propósito es aportar evidencia y criterios jurídicos para un debate informado que nos permita determinar si la búsqueda de eficiencia institucional es compatible, y en qué condiciones, con los estándares de protección ambiental y de derechos humanos que Chile ha suscrito.

1. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

1.1. Orígenes y razones de los proyectos de ley y legislación en análisis

En febrero de 2023, el Gobierno encomendó a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) desarrollar un estudio sobre los permisos sectoriales en Chile y el impacto de estos en la inversión. Dicha entidad, elaboró un informe⁴ que formuló recomendaciones consideradas, posteriormente, en el “Pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal” adoptado por el Ejecutivo.⁵ El Pacto Fiscal se estructuró en seis componentes, cada uno de los cuales planteó un conjunto de medidas y un esfuerzo de cuantificación de su impacto fiscal. Entre las diversas recomendaciones se propuso “modernizar la gestión de permisos ambientales”⁶ y “generar un marco legal común para permisos sectoriales para inversiones”.⁷

⁴ Comisión Nacional de Productividad, *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile*, 2023. <https://cnepe.cl/wp-content/uploads/2023/11/AnalisisPermisosSectorialesV9.pdf>.

⁵ Gobierno de Chile, *Pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal*, 2023, p.10.

⁶ *Ibid.*, p.11.

⁷ *Ibid.*, p.11.

Asimismo, el Comité de Expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial (“Comisión Marfán”) –creado por el Ejecutivo con el objeto de “asesorar al Ministerio de Hacienda en determinar el espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024-2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva”–,⁸ revisó las reformas sugeridas en el Pacto Fiscal para permisos ambientales y sectoriales, argumentando dos efectos positivos derivados de tales acciones. Primero, el adelanto de ingresos fiscales y, segundo, un aumento gradual del producto interno bruto.⁹ Ambos órganos, CNEP y Comisión Marfán, se enfocaron en diferentes aspectos. El primero, contribuyó con el diagnóstico estructural, justificando la necesidad de un marco común para abordar permisos sectoriales, mientras que el análisis del segundo enfatizó principalmente en los tiempos de tramitación y coordinación, cuantificando el efecto de reducirlos.

En términos concretos, el análisis de la CNEP observa que, más allá de las diferencias en el objeto protegido, el momento del proyecto o la autoridad responsable, los permisos prioritarios exhiben patrones coherentes cuando se clasifican por complejidad. Los de clase 1 (baja complejidad) se solicitan con mayor frecuencia, se resuelven aproximadamente en dos meses, en promedio, y son rechazados solo en un 15 % de los casos. Conforme aumenta la complejidad, los tiempos y las tasas de rechazo se incrementan de forma sostenida: los permisos de clase 3 demoran en promedio diecisiete meses y casi el 40% de las solicitudes terminan denegadas. Este último grupo enfrenta, además, un volumen creciente de expedientes pendientes que, dada la continua entrada de nuevas solicitudes, previsiblemente seguirá expandiéndose.¹⁰

El sector privado y los medios de comunicación amplificaron estos hallazgos bajo la etiqueta de “permisología”, término que pasó a ser sinónimo de “tramitación excesiva” y situó una eventual simplificación del proceso regulatorio en el centro del debate. Este concepto, crítico de las etapas de evaluación a las que se someten los proyectos de inversión, se convirtió en el eje articulador para exigir la reducción de tiempos en el otorgamiento de los permisos administrativos correspondientes.

⁸ Biblioteca del Congreso Nacional, Decreto 1076, Crea comisión asesora ministerial denominada “Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial”, 3 de agosto de 2023.

⁹ Ministerio de Hacienda, Pacto Fiscal: Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024–2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva, *Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial*, noviembre 2023, pp. 20-21.

¹⁰ Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile*, noviembre 2023, p. 10.

La presión de los sectores productivos alimentó la urgencia del debate, llegando incluso a cuestionarse la necesidad misma de evaluar proyectos bajo estándares de protección ambiental. En suma, el mandato técnico de la CNEP, las proyecciones macroeconómicas establecidas por la Comisión Marfán y la presión política por reducir la denominada “permisología” convergieron en un consenso inicial: la necesidad de un marco común para autorizaciones sectoriales y de una actualización integral del SEIA.

1.2. Proyectos y tensiones

La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (LMAS), promulgada el 1 de julio de 2025, crea un sistema único de tramitación electrónica para 380 permisos distribuidos en 37 servicios y 16 ministerios, con la meta de reducir sus plazos entre un 30 % y 70 % y entregar mayor trazabilidad a la ciudadanía. La norma (i) clasifica los permisos en tres clases de complejidad; (ii) reconoce técnicas habilitantes alternativas (THA),¹¹ declaraciones juradas o avisos, para los permisos de complejidad 1; (iii) introduce plazos fatales con sanciones por incumplimiento e, incluso, silencio administrativo positivo en casos reglamentados;¹² (iv) establece un módulo de tramitación paralela para que las autoridades sectoriales revisen expedientes de manera simultánea; y (v) ofrece un régimen voluntario de estabilidad regulatoria de hasta ocho años para proyectos con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable, más un procedimiento exprés para inversiones estratégicas. Más adelante explicaremos en detalle lo concerniente a las técnicas habilitantes alternativas y el silencio administrativo positivo.

Si bien la LMAS se encuentra promulgada, existen tensiones entre los tomadores de decisión, principalmente respecto de las causas de la ineficiencia del sistema y sobre los énfasis y espacios que requieren reformas para dotar al sistema de la agilidad buscada. Evidencia de estas tensiones es el requerimiento constitucional presentado por diputados y diputadas oficialistas contra el proyecto LMAS, donde impugnaban principalmente la inconstitucionalidad de algunas normas, en especial las técnicas habilitantes alternativas (THA). Los requirentes cuestionaron cinco artículos clave del proyecto (7a, 9, 10, 76 y 104). Argumentaron que las THA constituirían una abdicación del deber estatal de protección al permitir que proyectos con

¹¹ Técnicas Habilitantes Alternativas: permiten reemplazar permisos de bajo riesgo por declaraciones juradas o avisos, sin reducir los estándares regulatorios. Estas THA están sujetas a fiscalización *ex post* (evaluación o control que se realiza después de que una actividad, proyecto o programa ha concluido o se ha ejecutado), con fuertes sanciones en caso de fraude.

¹² Ver, Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, artículo tercero, numeral 2.

impacto ambiental y sanitario se autoricen mediante simples declaraciones juradas; que el régimen de “estabilidad regulatoria”, al congelar normas sectoriales por hasta ocho años, estaría violando principios de no regresión ambiental; que al habilitarse la disposición de bienes públicos se estaría contraviniendo su carácter inalienable; y que se modificarían atribuciones de la CONADI sin consulta previa a pueblos indígenas. En esencia, en el requerimiento se sostenía que, bajo el pretexto de agilizar trámites, el proyecto comprometería gravemente la capacidad del Estado para proteger derechos fundamentales y el medio ambiente, generando un sistema que prioriza la celeridad por sobre la tutela de bienes jurídicos constitucionales. Finalmente, el requerimiento, presentado por 42 diputados y diputadas oficialistas, no fue acogido por el Tribunal Constitucional, tras voto dividido de cinco contra cuatro.¹³ La decisión fue valorada por el ministro de Economía Álvaro García.

A diferencia de la LMAS, el proyecto de ley EA2 se concentra en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Propone digitalizar integralmente los expedientes, suprimir el Comité de ministros y reemplazarlo por un sistema de decisión exclusivamente técnico. Asimismo, establece un procedimiento voluntario de participación temprana antes de que el proyecto ingrese formalmente al SEIA, y consolida en una única acción jurisdiccional la impugnación de las resoluciones de calificación ambiental. El proyecto reafirma y amplía la legitimación del Consejo de Defensa del Estado (CDE) en la acción de reparación por daño ambiental. Actualmente, el art. 54 de la Ley 19300 sobre bases generales del medio ambiente ya lo legitima, pero rige la inhibición de que, si otro titular demanda primero, se restringe al CDE a intervenir como tercero. La reforma elimina esa inhibición, estableciendo que el CDE siempre podrá interponer la demanda, aun cuando ya exista una acción previa de particulares o municipalidades. Además, el proyecto declara que sus cambios buscan alinear el SEIA con los estándares de derechos procedimentales ambientales reconocidos en el Acuerdo de Escazú.

Hasta ahora, si bien las organizaciones ambientales valoran la sistematización digital y la eliminación de la instancia política, advierten tres riesgos: (i) la introducción de plazos más breves sin recursos adicionales podría generar aprobaciones de menor calidad técnica; (ii)

¹³ Emol.cl: “TC cierra la puerta a impugnación de ley de ‘permisología’ del gobierno impulsada por el oficialismo”, 22 de julio de 2025.

Economía.gob.cl: “Ministro de Economía valora sentencia del TC sobre proyecto de Permisos Sectoriales: ‘queda en condiciones para ser promulgado y publicado’”, 4 de septiembre de 2025.

el alcance facultativo de la participación temprana limitaría el estándar de “participación desde las primeras etapas” exigido por Escazú; y (iii) la mayor flexibilidad en las tipologías de ingreso al SEIA podría permitir que proyectos de alto impacto eludan la evaluación ambiental completa. El Gobierno defiende la propuesta, señalando que las reformas aumentarán la predictibilidad y que todo proyecto con riesgo significativo seguirá sometido a estudio de impacto ambiental. En cualquier caso, el proyecto EA2 avanza más lentamente que la LMAS, lo que augura un debate parlamentario todavía abierto y con espacio para ajustes. Por otra parte, el sector empresarial respalda la modernización tendiente a dar una mayor certeza y predictibilidad a los proyectos de inversión, destacando la necesidad de fortalecer la rectoría técnica del SEA y de dotar de recursos a los servicios mientras se tramitan los cambios. Ahora, aun destacando dichos avances, existen voces que no ven en los proyectos actuales una real simplificación regulatoria, siendo más bien escépticos con las reformas planteadas.¹⁴

En términos de rezago en la evaluación y decisión sobre proyectos, tanto las posturas de organizaciones ambientales y empresas frente al proyecto EA2, como las inconstitucionalidades alegadas por los parlamentarios y parlamentarias sobre el LMAS reflejan tensiones evidentes entre la Ley Marco promulgada y los intereses de protección ambiental. En específico, hay visiones contradictorias respecto al principio de prevención y derechos procedimentales ambientales de acceso a la información, participación y acceso a la justicia. El análisis de las siguientes secciones se focaliza en los aspectos conflictivos antes mencionados.

2. MARCO DE ANÁLISIS

El marco de análisis –o criterios de encuadre del presente capítulo– se sostiene en dos pilares: el principio de prevención y los derechos procedimentales (acceso a la información, participación temprana y significativa, y acceso a la justicia). Ese anclaje, reconocido en el derecho interno y en el derecho internacional, entrega coherencia jurídica a la perspectiva del análisis y fija dos límites para cualquier reforma que apunte a la evaluación de los proyectos de inversión: no bajar el umbral preventivo ni retroceder en garantías.

¹⁴ Ver, Edesio Carrasco, José Francisco García et. al., “Evaluación ambiental ante el Congreso. Diagnóstico parcial y propuestas de reforma insuficientes”, Puntos de Referencia-CEP, 2024, p. 4.

2.1. Reformar sin debilitar el principio preventivo y los derechos procedimentales

El debate sobre protección ambiental y crecimiento económico es antiguo y común en jurisdicciones a nivel global. La contaminación es definida por la economía ambiental como una externalidad negativa producto de una falla en el mercado.¹⁵ La actividad que beneficia económicamente a un sujeto, pero contamina, genera daños o impactos negativos en otros. Con el propósito de controlar y evitar dichos impactos emerge el derecho ambiental y su principio de prevención, buscando proteger el ambiente y los derechos de las personas que podrían verse afectados por la externalidad ambiental negativa derivada de una actividad económica.

Resulta a lo menos curioso que a más de 30 años de la promulgación de la Ley 19.300, el eje del debate no haya variado mucho: permisos ambientales y sectoriales versus crecimiento económico. Ciertamente, el escenario institucional es diferente. Chile cuenta con una legislación ambiental robusta y con una institucionalidad ambiental que aplica políticas de control e incentivos de cumplimiento, ambas complementadas por las vías judiciales ambientales. Ahora, si bien la legítima inquietud por el crecimiento económico y la inversión requiere ser atendida y provocar determinadas reformas que mitiguen esa preocupación, los cambios en esa línea no pueden debilitar cimientos de la institucionalidad ambiental chilena, como son el principio preventivo y los derechos ambientales procedimentales. En ciertos casos, proyectos de inversión son reducidos a un análisis estrictamente económico, siendo que la protección ambiental y de derechos implica una problemática más compleja. Esto involucra considerar elementos como el principio preventivo y las garantías de participación, acceso a la información y acceso a la justicia. Así, es fundamental que la discusión e implementación de las reformas no desatienda esas premisas fundamentales.

2.2. Eficiencia con protección: el criterio del balance

Reformar el sistema de permisos obedece, en principio, a la necesidad concreta de agilizar la economía y la inversión; objetivo que se puede alcanzar en armonía con la prevención del daño y los impactos negativos, siendo esencial, en consecuencia, un balance entre eficiencia y protección.

¹⁵ Ver, entre otros, Tom Tietenberg y Lynne Lewis, “Economics of Pollution Control”, en *Environmental and Natural Resource Economics*, New York, Routledge, 2023; William J. Baumol y Wallace E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

En ese sentido, como primer estándar de reforma, es fundamental no debilitar el principio preventivo, porque al hacerlo estamos desprotegiendo el ambiente. La Ley 19.300 define la protección del medio ambiente como todas las “políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a (...) prevenir y controlar su deterioro”. En esa línea, el artículo 19 número 8 de la Constitución, refuerza dicha noción, permitiendo establecer “restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”. En este contexto, el otorgamiento de permisos y autorizaciones sectoriales y ambientales, son una expresión de la necesaria protección del ambiente, definida en la ley y la Constitución. Cualquier reforma que desconsidere lo anterior está entrando en un terreno a lo menos discutible, desde la perspectiva legal y constitucional.

En este sentido, el presente capítulo asume un enfoque equilibrado. Esto implica que, si bien consideramos crucial la discusión y las reformas que permitan agilizar el sistema de evaluación y permisos para ejercer actividades productivas y económicas en Chile, las medidas que se decidan implementar deben atender al marco preventivo y de derechos procedimentales.

2.3. La llamada “permisología” no es un capricho

En la discusión pública el término “permisología” suele usarse con tono despectivo, como si los controles previos constituyeran un obstáculo burocrático sin justificación. Esa caricatura olvida dos hechos básicos. Primero, los permisos sectoriales y ambientales materializan el deber estatal de prevenir riesgos sanitarios y ecológicos. Estas instancias constituyen mecanismos que traducen el principio de prevención en actos concretos tales como límites de emisión, planes de manejo, fiscalización de relaves, etc. Proporcionan certeza jurídica tanto a la sociedad como a los inversionistas, respecto de los efectos que ciertas actividades pueden generar y cómo dichos impactos pueden ser evitados o mitigados. Segundo, la experiencia comparada muestra que la ausencia de barreras *ex ante* se paga *ex post* en litigios, conflictos sociales y costes de remediación muy superiores.

Por tanto, el problema no radica en la evaluación de riesgos, sino en cómo está diseñado, gestionado y financiado dicho proceso. La fragmentación institucional, requisitos duplicados, trámites secuenciales que podrían ser paralelos, requieren ser examinados para su perfeccionamiento. Reformar, entonces, implica optimizar el sistema, pero sin reducir el umbral preventivo ni los derechos de acceso. De esta manera, puede alcanzarse

un balance entre eficiencia administrativa con estándares de protección en mejora continua.

3. ANÁLISIS DE LA TENSIÓN ENTRE EFICIENCIA Y PROTECCIÓN EN LA REFORMA DE PERMISOS SECTORIALES EN CHILE

Esta sección examinará la LMAS y el proyecto de ley EA2, a la luz del principio de prevención del derecho ambiental, y derechos procedimentales ambientales, ponderando si algunas de sus disposiciones son contradictorias –en su definición y probables efectos– con dichos principios y derechos. Además, cada subsección propondrá caminos de armonización entre la eficiencia buscada y la protección y participación ambiental que se requiere en atención a nuestra legislación y tratados.

3.1. Principio de prevención y reforma al sistema de permisos

Desde el punto de vista del derecho internacional ambiental, son distintos los aspectos cuestionables de la LMAS. Esta sección se enfocará en tres: las técnicas habilitantes alternativas, el silencio positivo, y la estabilidad regulatoria, que tienen o podrían tener efectos negativos sobre el respeto y la protección de los derechos ambientales.

3.1.1. Técnicas habilitantes alternativas

La LMAS incorpora en su artículo 10 las “técnicas habilitantes alternativas”, definidas como aquellas que no exigen “la dictación de un acto administrativo previo del órgano sectorial competente”.¹⁶ Estas THA pueden consistir en declaraciones juradas o avisos, y vienen a sustituir autorizaciones sectoriales para reducir tiempos de tramitación en proyectos específicos.¹⁷ A primera vista, es preocupante que determinadas autorizaciones sean sustituidas por declaraciones unilaterales de los titulares de proyectos. Al no exigir una evaluación *ex ante*, aumentan los riesgos de efectos o impactos ambientales irreversibles donde ni siquiera la reparación sirve.

En este sentido, si bien el principio preventivo tiene un énfasis *ex ante*, su aplicación incluye también fases posteriores al inicio de la actividad evaluada. Aquí, a través de la debida diligencia del ente obligado y su naturaleza como obligación de conducta, el principio preventivo conlleva ejercer controles o medidas permanentes para evitar o mitigar riesgos en el desarrollo de actividades.

¹⁶ Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, LMAS, Boletín N°16566-03, 15 de enero de 2024, art. 9.

¹⁷ Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, LMAS, Boletín N° 16566-03, 15 de enero de 2024, art. 10.

Por otra parte, el artículo 10 de la LMAS restringe el ámbito de aplicación de las THA. El inciso tercero es claro al indicar que será la normativa sectorial la que “disponga una THA en reemplazo de una autorización administrativa”.¹⁸ Es decir, el establecimiento de THA está sujeto a una decisión sectorial que, por reglamento, también definirá los supuestos de hecho bajo los cuales el aviso o declaración sea presentado. Ahora, si en un principio el proyecto de ley solo consideraba las THA para autorizaciones de funcionamiento y de profesionales y servicios, el proyecto promulgado amplió dicha noción, pudiendo existir una THA para cualquiera de las tipologías definidas en el artículo 7 de la LMAS.

Consideradas las premisas anteriores, la LMAS –y, en particular, la eventual incorporación de THA– introduce un desplazamiento del control *ex ante* propio del principio de prevención. No obstante, la ley no habilita ese tránsito de forma automática: los artículos 58 y siguientes sujetan la conversión de una autorización sectorial en THA a un procedimiento administrativo que exige a la autoridad ponderar criterios técnicos y territoriales, además de abrir un período de participación ciudadana no vinculante. Esa instancia ofrece a terceros la posibilidad de objetar o matizar la propuesta antes de que se adopte la decisión definitiva.

En consecuencia, el alcance preventivo se reduce, pero no se elimina: la adopción de una THA queda condicionada a una evaluación previa que, en teoría, permite sopesar riesgos y beneficios. Parte de la literatura disponible sobre el tema, critica,¹⁹ de manera específica, que la LMAS no se atrevió a instaurar un control plenamente *ex post*, manteniendo un “filtro” preventivo –aunque más liviano– antes de la ejecución del proyecto. Aun así, la norma abre una senda de simplificación gradual de los controles *ex ante*, lo cual implica una opción problemática en un contexto de cambio climático y degradación ecológica creciente. Desde una perspectiva de derechos y prevención ambiental, que atiende gravedad, irreversibilidad, acumulación de impactos y afectación de grupos vulnerables, estos resguardos son insuficientes, ya que reducen el control *ex ante* a decisiones con participación no vinculante, sin estándares claros de exclusión para riesgos altos.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Luis Eugenio García-Huidobro, José Francisco García et. al., “Permisología sectorial ante el Congreso: Examen crítico y propuestas de mejora”, *Puntos de Referencia, Política y Derecho*, CEP, núm. 690, mayo de 2024, p. 29.

Para mitigar esa carencia es indispensable complementar las THA con:

- Fiscalización reforzada y orientada a la debida diligencia del titular, de modo que la carga preventiva no desaparezca, sino que se traslade a obligaciones de control permanente.
- Revisión periódica de las THA –plazos fijos y criterios claros–, que permita revertir o ajustar el mecanismo cuando aparezca nueva evidencia científica o se acumulen impactos imprevistos. Además, entre dichos criterios, pueden incluirse la afectación significativa a derechos sustantivos o procedimentales de pueblos indígenas u otros grupos vulnerables.

Con estos contrapesos, la búsqueda de eficiencia administrativa puede coexistir con la función esencial del principio de prevención en la protección ambiental y sanitaria.

3.1.2. El silencio positivo

El artículo 24 de la LMAS regula la aplicación del silencio administrativo para permisos sectoriales, aplicándose a casos en que haya “transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud de autorización sin que el órgano sectorial se pronuncie sobre ella”. El silencio puede ser estimatorio o desestimatorio, siendo las normas sectoriales las que, respectivamente, determinarán el carácter y efectos que el silencio administrativo pueda tener respecto de ciertos actos. Luego, en el caso de que la ley sectorial no regule ningún aspecto respecto a silencios administrativos, la LMAS establece, en sus numerales 1 y 2, efectos positivos y negativos en caso de silencio. En su numeral 1, el artículo 24 da un efecto positivo al silencio administrativo para los casos de autorización de proyecto, de funcionamiento, y otras señaladas en el artículo 7 letra f) de la misma disposición.

El efecto positivo otorgado es amplio, autorizando proyectos, funcionamientos y el desarrollo o ejecución de proyectos o actividades que no caben en las categorías específicamente definidas por el artículo 7. La ley define qué es un proyecto, y lo hace en términos bien generales, señalando que se trata de “cualquier plan, obra, instalación o establecimiento, público o privado, desarrollado por una persona natural o jurídica”. Esta disposición debe vincularse al artículo 20 de la ley, que define plazos para los procedimientos sectoriales respectivos, no pudiendo exceder de 50 días en caso de autorizaciones de proyecto, veinticinco días en caso de

autorizaciones de funcionamiento y sesenta con relación a los del artículo 7 letra f).

Si bien es destacable que la norma ponga presión a los órganos públicos para acelerar la gestión de permisos, es al mismo tiempo riesgoso otorgar autorizaciones sin siquiera un pronunciamiento por parte de la autoridad fiscalizadora. Sin embargo, es importante aclarar que este silencio administrativo opera en los casos donde no existe pronunciamiento alguno por parte de la autoridad administrativa. Cuando no se pueda resolver con la documentación presentada por el proyecto de inversión, y siguiendo el artículo 22 de la LMAS, la autoridad podrá solicitar antecedentes complementarios para resolver de manera adecuada, suspendiéndose los plazos señalados en el artículo 20.

Aún con la suspensión de plazos que permite solicitar antecedentes complementarios, el riesgo de una aprobación tácita sigue siendo alto: los permisos de clase 3 demoran hoy, en promedio, 17 meses, muy por encima de los 50-60 días que fija la LMAS. Esa brecha estructural hace probable que los órganos más sobrecargados dejen vencer los plazos en expedientes precisamente asociados a impactos ambientales significativos. Además, cambia el peso de la prueba, afectando la posibilidad de terceros para pronunciarse sobre un proyecto potencialmente dañino. Todo eso se opone al derecho de acceso a la información y participación temprana exigido por el Acuerdo de Escazú, especialmente respecto de poblaciones más vulnerables.

Además, el sistema de control *ex post* que debería compensar la pérdida del filtro preventivo, requiere más recursos. En 2024, la SMA realizó 4.468 inspecciones y cuenta con un promedio de cuatro fiscalizadores por región, evidenciando recursos restringidos. En este contexto, confiar en la detección posterior del daño es riesgoso. En conjunto, el silencio positivo de la LMAS desnaturaliza el principio de prevención y tensiona el principio de no regresión,²⁰ convierte la omisión estatal en autorización válida, dificulta su posterior revisión judicial y traslada a las comunidades

²⁰ Andrew D Mitchell y James Munro, “An International Law Principle of Non-Regression from Environmental Protections”, *Cambridge University Press*, vol. 72, 2023. investment and environmental law. This article explores the principle’s diverse history, rationale and legal expression in each of these domains and finds that its various articulations in different international treaties suffer the same shortfalls and deficiencies. Non-regression clauses may leave the complexities and nuances of implementing environmental protections unaddressed, including identifying and measuring when a regression has occurred and balancing these environmental protections with other legitimate policy and environmental measures. As these clauses are increasingly subject to investor–State and State–State dispute procedures, States expose themselves to heightened liability for changes to their environmental laws, even where those changes might be legitimate and reasonable. The particular emergence of this principle in environmental law offers treaty-makers

y organizaciones defensoras el costo de probar un daño que pudo haberse evitado. Más que reforzar la certidumbre, esta fórmula expone al Estado y a los propios inversionistas a litigios, conflictos sociales y pasivos ambientales de alto costo. Lo anterior va en directa contradicción con los estándares fijados en la reciente Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En ella, la Corte IDH exige una debida diligencia reforzada para el caso de la determinación del impacto climático.²¹ En suma, el silencio positivo en materias con potencial daño o afectación ambiental exige cautelas reforzadas. A falta de series sectoriales de cumplimiento de plazos, no es posible estimar su probabilidad ni riesgos por servicio. La implementación debiera comenzar con alertas tempranas y gestión activa de expedientes, junto con un repositorio público de métricas de acceso abierto y actualización periódica, que muestre, por cada servicio, indicadores como la mediana de tramitación, percentiles, tasas de devolución o subsanación y las principales causas de atraso. Solo una vez operativos estos mecanismos debiera evaluarse, con carácter acotado, el uso del silencio administrativo.

3.1.3. La estabilidad regulatoria

La discusión sobre cláusulas de estabilidad regulatoria tiene larga data en el derecho de las inversiones, al contemplarse en tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio.²² Uno de los puntos de mayor polémica ha sido el efecto inhibitorio de estas cláusulas sobre la facultad estatal de elevar estándares de protección ambiental. Esta tensión ha sido abordada en informes de relatores de la ONU, fijando estándares de transparencia y flexibilidad en la aplicación de estas cláusulas.²³ Similar discusión surge ante la LMAS. La estabilidad regulatoria prevista en los artículos 71 a 76

an opportunity to clarify the rights of States to derogate from otherwise narrowly drafted clauses that require them to maintain their level of environmental protection strictly.”

²¹ Corte IDH, *Opinión consultiva 32, Emergencia Climática y Derechos Humanos*, 2025, párrs. 358 y ss.

²² Lorenzo Cotula, “Reconciling Regulatory Stability and Evolution of Environmental Standards in Investment Contracts: Towards a Rethink of Stabilization Clauses”, *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, 2008.

²³ Andrea Shenberg, *Stabilization Clauses and Human Rights* (estudio preparado para la Representación Especial del Secretario General sobre empresas y derechos humanos, y la IFC), 2009; UN, John Ruggie, *Principles for Responsible Contracts: Integrating the Management of Human Rights Risks into State-Investor Contract Negotiations-Guidance for Negotiators*; Informe de la Representación Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/HRC/17/31/Add.3, 25 de mayo de 2011; Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente (David R. Boyd), *Paying Polluters*, A/78/168, 13 de julio de 2023.

de la LMAS permite al titular de un proyecto solicitar que, por un plazo de hasta ocho años, no le sean aplicables las modificaciones normativas que afecten a las autorizaciones sectoriales indispensables para su ejecución. La solicitud puede hacerse incluso antes de obtener la RCA, operando bajo condición suspensiva. En la práctica, el estándar jurídico y técnico vigente al momento de la decisión sectorial queda “congelado” durante todo el período de estabilidad.

Si bien la LMAS no extiende la estabilidad regulatoria al SEIA ni a la RCA, el régimen se aplica a las autorizaciones o títulos habilitantes sectoriales que se obtienen con posterioridad a la RCA, o que se tramitan en paralelo bajo condición suspensiva, congelando durante un período de hasta ocho años los criterios y exigencias sectoriales aplicables a su otorgamiento. Aunque las obligaciones generales de operación, como normas de emisión o planes de descontaminación, permanezcan sujetas a actualización, el momento decisional del permiso queda anclado a estándares que pueden volverse desfasados respecto de la mejor ciencia disponible. En proyectos complejos y secuenciales, esto podría generar desalineaciones entre nueva evidencia climática, hídrica o de biodiversidad y los insumos técnicos con que se resuelven permisos sectoriales críticos, tensionando el principio preventivo y la progresión de la protección ambiental. Asimismo, la solución de adaptabilidad a través del “interés público impostergable” depende de decisiones regulatorias futuras y puede activarse tarde o de forma incierta, trasladando el riesgo a una excepción discrecional.

En términos operativos, el régimen incentivo ancla permisos a marcos normativos antiguos durante hasta ocho años, dificultando la integración oportuna de avances científicos y la sincronización con la actualización de NDC y de las metas del Marco Global de Biodiversidad, cuando dichas actualizaciones guarden relación con los permisos sectoriales en evaluación.

Este congelamiento tensiona, en primer lugar, el principio de prevención. La esencia preventiva del derecho ambiental radica en ajustar los requisitos ex ante cuando surgen nuevos riesgos o se perfecciona el conocimiento sobre los ya identificados. Si la autoridad no puede actualizar las condiciones de un permiso durante ocho años, pierde capacidad de incorporar medidas correctivas derivadas de avances científicos, técnicos o de eventos imprevistos. Así, el control preventivo se transforma en una fotografía estática que puede quedar obsoleta.

En segundo término, la cláusula de estabilidad choca con el principio de progresión y de no regresión, que exige que la protección ambiental

evolucione hacia estándares cada vez más exigentes, salvo justificación reforzada. Al inmovilizar el marco regulatorio sectorial, la LMAS impide aplicar mejoras obligatorias durante todo el periodo de vigencia, retrasando *de facto* la entrada en vigor de nuevas salvaguardas. El resultado es un desfase entre las metas climáticas y de biodiversidad y los criterios sectoriales aplicados para autorizar proyectos.

Finalmente, la medida dificulta el cumplimiento del mandato de considerar el conocimiento científico disponible y en permanente actualización, en cualquier proceso de evaluación que comprometa el equilibrio del ambiente. La evidencia climática y ambiental cambia año a año y los hallazgos no son muy alentadores en algunos índices: por ejemplo 2024 superó los récords de 2023 en temperatura y calor oceánico a nivel planetario. Por su parte, el presupuesto global de carbono se actualiza anualmente.²⁴ En consecuencia, congelar parámetros por ocho años es abiertamente inconsistente con un estándar de decisión informado que incorpore la mejor ciencia disponible en el punto de otorgamiento de autorizaciones sectoriales. La estabilidad regulatoria, en este contexto, no necesariamente es compatible con la incorporación de los avances científicos en los factores a considerar en la evaluación de cada permiso. Se genera así un desfase entre la ciencia disponible y las exigencias aplicables, con la consecuente pérdida de legitimidad técnica y social.

En síntesis, la estabilidad regulatoria de la LMAS busca otorgar certeza a la inversión, pero, tal como está diseñada, desnaturaliza el principio de prevención, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, además de frenar la progresión de los estándares necesaria para el cumplimiento de los Acuerdos de París²⁵ y de la Convención de la Biodiversidad,²⁶ y de bloquear la incorporación de nueva evidencia científica. En términos operativos, tiende a congelar límites y criterios técnicos aplicables a permisos, dificultando elevar estándares de emisión o de impacto frente a nueva evidencia. Además, restringe la revisión de permisos ya otorgados cuando cambian las condiciones de riesgo y

²⁴ World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2024*, Ginebra, 19 de marzo de 2025; NOAA/NCEI. 2025, disponible en: <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024>; *Global Climate Report, Annual 2024*, Asheville, National Centers for Environmental Information, 2025; “Global Carbon Project, Global Carbon Budget 2024”, *Earth System Science Data*, 2024; *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Ginebra, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, 2023.

²⁵ Acuerdo de París, 12 de diciembre de 2015, art. 3.

²⁶ Markus Vordermayer-Riemer, ed., *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law*, Cambridge, Larcier Intersentia, 2020.

obstaculiza el alineamiento periódico con el progreso de las metas derivadas de NDC actualizadas del Acuerdo de París y de las metas del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal para el caso de permisos sectoriales.²⁷ Finalmente, estos efectos contravienen las obligaciones de desarrollo progresivo de derechos económicos, sociales y culturales exigidas por el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Protocolo de San Salvador.²⁸

3.2. Lecciones y desafíos para la implementación de la ley

El examen de los instrumentos introducidos por la LMAS revela varias lecciones fundamentales sobre la reforma del sistema de permisos sectoriales en Chile. La búsqueda de eficiencia administrativa no es incompatible en sí con la protección ambiental, pero requiere diseños institucionales más sofisticados que el simple reemplazo de controles *ex ante* por mecanismos *ex post*. El análisis de las THA demuestra que es posible mantener cierto grado de control preventivo mediante procedimientos de evaluación previa que consideren criterios técnicos y territoriales, junto con instancias de participación ciudadana, aunque esta sea no vinculante.

Segundo, la transferencia de la carga preventiva desde el Estado hacia los particulares, observable tanto en las THA como en el silencio positivo, requiere necesariamente el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y control posterior. Sin embargo, la evidencia sobre los recursos limitados de organismos como la SMA (4.468 inspecciones anuales con un promedio de 4 fiscalizadores por región) sugiere que esta transferencia ocurre sin la contrapartida institucional necesaria, pudiendo generar brechas de protección.

Finalmente, los mecanismos de certeza jurídica como la estabilidad regulatoria, si bien legítimos en sus objetivos, no pueden diseñarse de espaldas a la naturaleza dinámica del conocimiento científico, los riesgos ambientales, y el aumento sostenido de la frecuencia de eventos extremos en Chile. La experiencia internacional muestra que los marcos regulatorios

²⁷ Acuerdo de París, arts. 4.3, 4.9 y 14; Decisión 1/CP.21, párrs. 23–24 (ciclo de NDC quinquenal, progresión e información por el GST). En biodiversidad, Convención sobre la Diversidad Biológica, art. 6; COP15 Decisión 15/4 (adopta el Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal), 15/5 (marco de seguimiento) y 15/6 (mecanismos de planificación, seguimiento, presentación de informes y revisión, incluida la actualización de las NBSAP y metas nacionales alineadas).

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 3 de enero de 1976, 993 U.N.T.S. 3, art. 2.1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor desde el 16 de noviembre de 1999, OEA, Treaty Series, No. 69 (A-52), art. 1.

estáticos se vuelven rápidamente obsoletos ante la evolución de la evidencia científica, como evidencian las actualizaciones de las directrices de calidad del aire de la OMS o los hallazgos del IPCC sobre eventos climáticos extremos.

La implementación de la LMAS enfrenta desafíos estructurales significativos que requieren atención prioritaria para evitar la erosión de los principios preventivos del derecho ambiental.

Es central el desafío en torno a las capacidades institucionales para su implementación. La brecha entre los plazos establecidos por la LMAS (50-60 días) y los tiempos reales de tramitación de permisos complejos (17 meses promedio para clase 3) revela una tensión estructural que hace probable el vencimiento de plazos precisamente en aquellos expedientes asociados a mayores impactos ambientales. Esto plantea la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y humanas de los órganos sectoriales antes de ejecutar cambios normativos de esta magnitud, y definir criterios de gradualidad para una implementación paulatina de esta norma en proyectos clase 3.

En otra esfera, el silencio positivo y las THA modifican sustancialmente el peso de la prueba, privatizándose el control al trasladar a terceros y comunidades la carga de demostrar daños que pudieron haberse evitado mediante controles ex ante. Esto tensiona no solo la obligación del Estado de proteger, sino también las obligaciones del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información y participación temprana, en especial por parte de poblaciones vulnerables que carecen de recursos técnicos para objetar proyectos complejos. Podría incluso llevar, como indicamos arriba, a mayor litigio.

Otro desafío y tensión visible se concentra en la estabilidad regulatoria y los principios de progresión y no regresión ambiental. La inmovilización del marco regulatorio, por hasta ocho años, impide la aplicación de mejoras obligatorias y genera un sistema de dos velocidades, donde algunos proyectos quedan sujetos a estándares más bajos de rigor y actualización científica y técnica. En tiempos donde la evidencia climática tiende a avanzar rápidamente, las técnicas legislativas debiesen facilitar la adaptación de la ley a dichos contextos. Como indicaba Roscoe Pound, “el derecho debe ser estable, pero no puede ser estático”,²⁹ y la estabilidad regulatoria puede desembocar en una parálisis jurídica que afectará la efectividad de la respuesta a los efectos del cambio climático y la degradación ambiental.

²⁹ Roscoe Pound, “The End of Law as Developed in Legal Rules and Doctrines”, *Harvard Law Review*, vol. 27, 1914, pp. 195-234.

Para responder a lo anterior, es fundamental complementar la “estabilidad regulatoria” con mecanismos que permitan la incorporación ágil de nueva evidencia científica o nuevos riesgos y/o eventos desconocidos anteriormente en el territorio nacional, sin comprometer la seguridad jurídica. Esto requiere diseñar sistemas de revisión periódica obligatoria, umbrales automáticos de actualización basados en evidencia científica robusta, y compensaciones económicas limitadas a costos directos de adecuación, de manera que la protección ambiental no quede sujeta a negociaciones indemnizatorias, sino a la eficacia del control preventivo.

4. ¿FORTALECIMIENTO O DEBILITAMIENTO DE DERECHOS PROCEDIMENTALES AMBIENTALES EN EL PROYECTO DE LEY EA2?

4.1. Proyecto de ley examinado

Esta sección examina las modificaciones propuestas por el proyecto de ley Boletín N° 16.552-12 en materia de derechos procedimentales ambientales, evaluando su compatibilidad con los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú y su potencial impacto en el ejercicio efectivo de los mismos.³⁰ Este examen busca determinar si estas reformas representan un avance hacia la democratización de las decisiones ambientales o si, por el contrario, podrían configurar limitaciones a la participación, información y acceso a la justicia, consagradas tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el Acuerdo de Escazú, suscrito y ratificado por Chile.

4.2. Análisis del proyecto de ley a la luz de derechos procedimentales ambientales

Participación ciudadana temprana y durante el proceso de evaluación ambiental

La propuesta de participación temprana (artículos 25 undecies a 25 terdecies) presenta características ambivalentes desde la perspectiva de los derechos participativos. Por un lado, materializa el principio de participación desde etapas iniciales consagrado en el artículo 7.4 del Acuerdo de Escazú, permitiendo el involucramiento comunitario en el diseño de proyectos antes de su ingreso al SEIA. Esta anticipación temporal representa un avance, pues habilita la consideración de alternativas de

³⁰ Stephen Stec and Jerzy Jendrośka, “The Escazú Agreement and the Regional Approach to Rio Principle 10: Process, Innovation, and Shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, 2019, pp. 533-545.

diseño, tecnología, localización o escala cuando aún existe flexibilidad para modificar el proyecto.

En Chile, la participación temprana antes del ingreso al SEIA ha sido promovida por el SEA antes de este proyecto de ley. En su Guía para la Participación Ciudadana Temprana (PCT),³¹ se orientan procesos de diálogo previos a la presentación del proyecto, que buscan mejorar el diseño, localización y medidas desde etapas iniciales. La PCT complementa y no sustituye la participación formal regulada en el DS N°40/2013, centrándose en levantar información territorial, anticipar controversias y fortalecer la trazabilidad del proceso.

Asimismo, la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO ha desarrollado Acuerdos Voluntarios de Participación temprana (AVP),³² enfocados en la “inclusión de intereses locales”, fomentar relaciones y una mirada a largo plazo entre empresas y comunidades. En este sentido, es fundamental considerar la experiencia de estas iniciativas, ponderando los aciertos y desafíos que han tenido en su implementación.

Sin embargo, la naturaleza voluntaria de este mecanismo constituye su principal limitación. Al quedar sujeta a la discrecionalidad del titular del proyecto, la participación temprana podría convertirse en un instrumento de legitimación selectiva, donde solo aquellos proyectos con menor conflictividad potencial o mayor capital social optarían por implementarla. Además, el hecho de que los costos recaigan íntegramente en el proponente, incluyendo la contratación del facilitador, podría generar incentivos perversos para minimizar el alcance del proceso o sesgar la selección de facilitadores hacia aquellos más favorables a los intereses del proyecto.

La ausencia de mecanismos vinculantes para incorporar los resultados del proceso de participación en el diseño final del proyecto, también es preocupante. Si bien el documento de lineamientos técnicos debe ser considerado en la evaluación posterior, no existe obligación jurídica de implementar las alternativas o modificaciones surgidas del diálogo. Esto, podría reducir el proceso a un ejercicio sin incidencia real en las decisiones, convirtiéndose en una participación meramente formal que permite evadir la participación obligatoria de etapas posteriores. Para ilustrar lo anterior, el panel evaluador del piloto AVP Río Negro-Catrihuala, proyecto de

³¹ SEA, Guía para la participación ciudadana temprana en proyectos que se presentan al SEIA, segunda edición, 2023. https://www.sea.gob.cl/en/sites/default/files/imce/archivos/2023/11/24/Resolucion_202399101925_Guia_PCT_VF.pdf

³² Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático y Corfo, *Acuerdos Voluntarios de Participación Temprana, Protocolo, Instrumentos y Anexos*, 2024. https://ascc.cl/resources/uploads/documentos/protocolo_avpt.pdf

energía eólica, llegó a una conclusión similar. El órgano informó que, aunque el proceso generó diálogo y aprendizajes y se “permitió generar una participación por parte de los actores”, esta finalmente no tuvo “una incidencia real”.³³

Sobre la participación en etapa de evaluación, la eliminación –en el artículo 30 bis– de tener que determinar “cargas ambientales para comunidades próximas” antes de habilitar participación, constituye un avance hacia la materialización del principio de participación abierta e inclusiva del Acuerdo de Escazú. Este avance se sustenta en el reconocimiento de que el 95% de los proyectos ingresa mediante declaración de impacto ambiental –DIA–³⁴ y que las barreras técnico-jurídicas existentes han limitado sistemáticamente el acceso a instancias participativas para las comunidades potencialmente afectadas.³⁵

Asimismo, entre 2018-2024, el 93,9% de los ingresos al SEIA fueron DIA (4.788 de 5.100). De estos ingresos, 2821 proyectos fueron calificados con participación ciudadana (PAC), apareciendo en aproximadamente el 19% de los casos (531/2.821). Empíricamente, en DIA aprobadas el promedio de suspensión hábil fue de alrededor de 131 días, y en rechazadas aproximadamente de 206 días. Estos datos son consistentes con que la participación temprana complementa, pero no sustituye el filtro preventivo. Para generar incidencia real, dicha participación requiere efectos vinculantes y tutela oportuna, ya que por sí sola no garantiza la suficiencia del control técnico ex ante. La simplificación de los requisitos democratiza el acceso a la participación y reduce asimetrías de información y capacidades técnicas que históricamente han excluido a comunidades vulnerables. Esta reforma se alinea con el artículo 7.1 del Acuerdo de Escazú, donde se establece que la participación debe estar abierta a todas las personas interesadas.

No obstante, persiste una distinción estructural entre EIAs (participación obligatoria) y DIAs (participación a solicitud) que podría cuestionarse desde la perspectiva de Escazú, ya que el Acuerdo no instituye distinciones

³³ Acuerdos Voluntarios de Preinversión, Informe de evaluación piloto Río Negro-Proyecto Catrihuala, julio de 2017. https://www.ascc.cl/resources/uploads/documentos/archivos/563/informe_evaluacion_piloto_avp_rio_negro_catrihuala_vf24_07_2017.pdf

³⁴ Mensaje Proyecto de ley, Boletín 16.552-12, 10 de enero de 2024.

³⁵ Ludo Glimmerveen, Sierk Ybema et. al., “Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts”, *Administration & Society*, vol. 54, 2022. existing literature has shown that public participation often involves the co-optation of sympathetic citizens. In contrast, our study demonstrates that participatory advocates may discredit and marginalize critical voices despite their own inclusive, democratic ideals. We analyze the entangled legitimacy claims of participating citizens and “inviting” public-service actors, capturing (a

basadas en la magnitud de los impactos para garantizar el derecho a participar, sino que consagra este derecho de manera general para todos los procesos de toma de decisiones ambientales. En este sentido, aunque la reforma representa cierto progreso, mantiene una arquitectura diferenciada que podría no satisfacer en plenitud los estándares internacionales de participación universal.

4.2.1. Acceso a la información y transparencia

El proyecto introduce modificaciones significativas que fortalecen parcialmente los pilares de acceso a la información consagrados en los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú.³⁶ La propuesta de crear sistemas de información georreferenciados y de acceso público (artículo 81 letra c) representa un avance hacia la generación y divulgación de información ambiental actualizada, que exige el artículo 6.1 de Escazú. En particular, es relevante la obligación de interoperabilidad de la información, lo que facilitaría el acceso efectivo y la comprensión de datos ambientales complejos.³⁷

Sin embargo, persisten algunas limitaciones. El mecanismo de declaraciones juradas (artículo 25 septies) introduce una zona gris en materia de transparencia. Si bien estas declaraciones se incorporarán al expediente público, su naturaleza autodeclaratoria y la ausencia de verificación previa por parte de la autoridad podría comprometer la calidad y veracidad de la información disponible para el público. Esto tensiona el principio de máxima publicidad del artículo 5 de Escazú, que exige que la información ambiental sea completa, comprensible, veraz y oportuna.

Sumado a lo anterior, el proyecto no establece plazos específicos para la actualización de información ni mecanismos para garantizar que la información técnica sea presentada en formatos comprensibles para personas sin formación especializada, requisito explícito del artículo 6.4 de Escazú.

4.2.2. Acceso a la justicia ambiental

Las modificaciones al sistema recursivo presentan un panorama ambivalente respecto a los estándares de acceso a la justicia establecidos en el artículo 8 de Escazú. La creación de un recurso único de reclamación (artículo 20) simplifica formalmente el sistema, eliminando la complejidad derivada de

³⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos*, párr. 488.

³⁷ *Ibid.*, párrs. 501 y siguientes.

múltiples vías impugnatorias. Esta unificación podría facilitar el acceso a la justicia al reducir las barreras procedimentales que enfrentan comunidades vulnerables.

La eliminación del Comité de ministros, como instancia de reclamación, representa un avance sustantivo hacia la despolitización de las decisiones ambientales, alineándose con el requisito de Escazú de contar con órganos imparciales e independientes. Sin embargo, la radicación de todas las reclamaciones en la Dirección Ejecutiva del SEA centraliza en demasía la resolución de conflictos en un solo órgano, el que, paradójicamente, es también liderado por una autoridad sujeta a nombramiento político y dependiente del gobierno de turno.

Por otra parte, la introducción de plazos fatales y el mecanismo de silencio negativo (artículo 20 letra f) es preocupante. Si bien estos mecanismos buscan agilizar los procedimientos, el rechazo automático por vencimiento de plazo podría vulnerar el derecho a una decisión motivada. Escazú exige que las decisiones sean adoptadas por escrito, estén fundamentadas y se notifiquen oportunamente (artículo 8.3.a).

4.2.3. Cambios al régimen de responsabilidad por daño ambiental

Las modificaciones al régimen de responsabilidad presentan avances que se alinean con los principios de Escazú. La legitimación activa permanente pero facultativa del Consejo de Defensa del Estado (artículo 54), fortalece la capacidad institucional para perseguir la reparación del daño ambiental, superando las limitaciones actuales donde este órgano quedaba inhibido si otro legitimado había demandado primero.

La introducción de la distribución dinámica de la carga de la prueba –según disponibilidad y facilidad probatoria (artículo 54 inciso segundo nuevo) – representa un reconocimiento explícito de las asimetrías estructurales en los litigios ambientales. Esta modificación se alinea de manera directa con el artículo 8.3.e de Escazú, que establece la posibilidad de inversión de la carga de la prueba y medidas para facilitar la producción de pruebas en casos ambientales.³⁸

La extensión del plazo de prescripción a cinco años desde la “última manifestación evidente e íntegra del daño” (artículo 63) reconoce la naturaleza progresiva y acumulativa del daño ambiental, facilitando el acceso a la justicia en casos donde los efectos se manifiestan gradualmente.

³⁸ Christopher Roberts, *Reversing the Burden of Proof before Human Rights Bodies*, *The International Journal of Human Rights*, vol. 25, 2021, pp. 1682-1703.

4.3. ¿Se fortalecen o debilitan los derechos procedimentales ambientales?

El análisis del proyecto de ley revela que nos encontramos ante un fortalecimiento parcial y asimétrico de los derechos procedimentales ambientales. Si bien es posible identificar avances en algunos ámbitos, también existen limitaciones que impiden afirmar la existencia de un fortalecimiento integral de la democracia ambiental.

Entre los aspectos que evidencian un fortalecimiento, destaca la democratización del acceso a la participación ciudadana en las DIA y la tecnificación y despolitización de las decisiones ambientales, al ser eliminado el Comité de ministros. Asimismo, la introducción de la distribución dinámica de la carga probatoria reconoce las asimetrías estructurales en los litigios ambientales, mejorando estándares de acceso a la justicia. Finalmente, la creación de sistemas de información georreferenciados y de acceso público constituye un avance en acceso a la información.

Sin embargo, estos avances se ven contrarrestados por aspectos que resultan insuficientes para garantizar el ejercicio pleno de los derechos procedimentales ambientales. La naturaleza voluntaria de la participación temprana restringe su potencial transformador. La introducción del silencio administrativo negativo, aunque busca agilizar procedimientos, puede vulnerar el derecho fundamental a obtener decisiones motivadas. La persistencia de la distinción entre EIAs y DIAs para efectos participativos, mantiene una arquitectura discriminatoria que no se condice con los estándares internacionales. Por último, la ausencia de mecanismos específicos de apoyo técnico-jurídico para grupos vulnerables perpetúa las barreras de acceso que el Acuerdo de Escazú busca eliminar.

4.4. Algunas lecciones

Parecido a lo que ocurre con el caso de los permisos sectoriales, el proyecto evidencia una tensión entre la búsqueda de eficiencia administrativa y la protección de derechos procedimentales. Las medidas para agilizar procedimientos revelan una priorización de la celeridad, que puede comprometer la calidad de la participación y el acceso efectivo a la justicia.

Por ejemplo, la literatura alerta sobre el riesgo de efectos excluyentes dado que los mecanismos participativos de carácter voluntario tienden a ser subutilizados, especialmente en aquellos proyectos de mayor conflictividad, donde la participación resulta más necesaria.³⁹ La participación temprana

³⁹ Glimmerveen, Ybema, op. cit. existing literature has shown that public participation often involves the co-optation of sympathetic citizens. In contrast, our study demonstrates that participatory

voluntaria propuesta en el proyecto podría reproducir este patrón, convirtiéndose en un instrumento utilizado selectivamente para proyectos de bajo impacto mientras que aquellos más controversiales continuarían eludiendo el escrutinio público temprano.

Un aspecto positivo que emerge del análisis, es el reconocimiento de las asimetrías estructurales en los conflictos ambientales, visible en las modificaciones al régimen de responsabilidad. Sin embargo, este reconocimiento no se extiende consistentemente a otros ámbitos críticos como el apoyo técnico para la participación ciudadana o la eliminación de barreras económicas al acceso a la justicia, evidenciando una comprensión fragmentada del problema.

4.5. Desafíos pendientes

La implementación efectiva de los estándares del Acuerdo de Escazú emerge como un desafío para Chile en sus políticas de evaluación ambiental. Esto implica avanzar decididamente en la eliminación de barreras económicas al acceso a la justicia, la provisión de asistencia técnica y jurídica gratuita para grupos vulnerables, el establecimiento de medidas cautelares efectivas, y la garantía de participación universal sin distinciones artificiales por tipo de instrumento de gestión ambiental.

El desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias representa otro desafío crítico. El fortalecimiento formal de derechos debe, necesariamente, acompañarse de programas sistemáticos de capacitación para que las comunidades puedan ejercer efectivamente sus derechos procedimentales.

Asimismo, se requiere una visión integrada que reconozca la interdependencia fundamental entre participación, información y acceso a la justicia, entendiendo que el debilitamiento de cualquiera de estos pilares compromete la efectividad del sistema en su conjunto.

Finalmente, la construcción de confianza institucional emerge como un desafío transversal cuya importancia no puede subestimarse.⁴⁰ La historia de conflictos ambientales en Chile demuestra que el éxito de cualquier reforma depende en forma crucial de la legitimidad y confianza en las instituciones ambientales. En síntesis, el proyecto representa un avance limitado y contradictorio que, aunque introduce mejoras puntuales importantes en ámbitos específicos, no logra configurar un fortalecimiento

advocates may discredit and marginalize critical voices despite their own inclusive, democratic ideals.

⁴⁰ Ignacio Sepúlveda Rodríguez y Luis Garrido Vergara, “Satisfacción con la democracia y legitimidad en Chile”, *Revista de Sociología*, 37 (2), 2022, pp. 1-15.

robusto y sistemático de los derechos procedimentales ambientales, acorde con los compromisos internacionales asumidos por Chile bajo el Acuerdo de Escazú. La tarea pendiente requiere una voluntad política decidida para transitar desde reformas incrementales hacia una transformación estructural del sistema de gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES

El análisis de las reformas propuestas revela la necesidad de un enfoque más equilibrado que compatibilice la búsqueda legítima de eficiencia administrativa con el mantenimiento de estándares robustos de protección ambiental y derechos procedimentales. Las siguientes recomendaciones buscan orientar este proceso hacia un modelo que fortalezca, en lugar de debilitar, la institucionalidad ambiental chilena. En suma, creemos que la modernización del sistema de permisos puede y debe realizarse desde un paradigma de fortalecimiento, no de debilitamiento, de la protección ambiental. Países con sistemas ambientales más robustos tienden a exhibir mayor competitividad económica de largo plazo, menor conflictividad social y mejor desempeño en indicadores de desarrollo sostenible. Chile tiene la oportunidad de posicionarse como líder regional en la construcción de un modelo de desarrollo que sea eficiente, y a la vez, protector y participativo.

RECOMENDACIONES

1. Rediseñar las THA con salvaguardas preventivas. En lugar de eliminarlas, se propone condicionar su aplicación a evaluaciones de riesgo ambiental y sanitario previas; fiscalización reforzada con recursos adicionales específicamente asignados; revisión periódica obligatoria anual; y participación ciudadana vinculante en el proceso de conversión de autorizaciones a THA.
2. Reemplazar el silencio positivo por un sistema de gestión activa que incluya alertas tempranas automáticas a los 15 días de ingreso; asignación de recursos adicionales para expedientes en riesgo de vencimiento; posibilidad de ampliación de plazos justificada técnicamente; y procedimiento expedito de reconsideración gratuito para el solicitante.
3. Establecer un sistema integrado de información ambiental y sectorial. Para ello es necesario crear una plataforma única que integre

información de permisos sectoriales, evaluación ambiental, fiscalización y monitoreo, permitiendo el seguimiento en tiempo real del desempeño ambiental de proyectos; la identificación temprana de patrones de incumplimiento; el análisis de efectos acumulativos territoriales; el acceso público a información actualizada y comprensible; y la retroalimentación para el perfeccionamiento continuo del sistema.

4. Reformar la estabilidad regulatoria de los permisos sectoriales hacia un modelo de “certeza adaptativa”. Para ello es necesario reemplazar el actual sistema de congelamiento normativo por uno que combine seguridad jurídica con capacidad de respuesta a nueva evidencia científica. Esto implica una revisión obligatoria cada dos años; la actualización automática cuando nueva evidencia científica demuestre riesgos significativamente superiores; y la exclusión de normas relacionadas con salud pública y cambio climático del régimen de estabilidad.
5. Garantizar la participación ciudadana universal y efectiva. Con ese propósito es necesario eliminar las distinciones artificiales entre EIA y DIA para efectos participativos, estableciendo la participación obligatoria para todos los proyectos sometidos al SEIA; el apoyo técnico gratuito para comunidades vulnerables; la participación temprana obligatoria para proyectos de alto impacto; y la compensación de costos de participación para organizaciones comunitarias.
6. Desarrollar un sistema de acceso real a la justicia ambiental. Con ese objetivo es preciso implementar medidas para garantizar dicho acceso, a través de la creación de un sistema de defensoría ambiental gratuita y una legitimación activa amplia para comunidades afectadas.
7. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación continua de las reformas. Con este fin, se propone crear un observatorio independiente que evalúe en armonía y periódicamente, el impacto de las reformas en los estándares de protección ambiental; la efectividad de los nuevos instrumentos de gestión; el cumplimiento de compromisos internacionales como el Acuerdo de Escazú; la satisfacción ciudadana con los procesos participativos; y la evolución de conflictos socioambientales.