



OF. ORD. D.E.: N° digital en costado inferior izquierdo.

MAT.: Imparte instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental.

SANTIAGO,

DE : DIRECTORA EJECUTIVA SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN

1. Introducción

De acuerdo con lo establecido en los artículos 2º, letra j), y 81, letra a), de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (“Ley N° 19.300”), al Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA” o el “Servicio”) le corresponde la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), entendiendo por evaluación de impacto ambiental el procedimiento que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental (“EIA” o “DIA”), determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

Por su parte, en su calidad de administrador del SEIA, el artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300 establece que al Servicio le corresponde *“uniformar los criterios, requisitos, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite”*. Esta competencia encuentra su desarrollo reglamentario en los artículos 4, 18 y 110 del Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba el Reglamento del SEIA (“RSEIA”), en lo referente a criterios o exigencias técnicas asociadas a los efectos, características o circunstancias contempladas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, para la predicción y evaluación de los impactos ambientales, a procedimientos y metodologías necesarios para describir, caracterizar y analizar la línea de base, y de los contenidos y procedimientos para los permisos ambientales sectoriales, respectivamente.

En el marco del ejercicio de esta competencia, desde el año 2012, la Dirección Ejecutiva del SEA ha elaborado y publicado, en el Centro de Documentación de su sitio web, diversos documentos de

carácter técnico denominados genéricamente “Guías para la evaluación de impacto ambiental” y “Criterios de evaluación en el SEIA” (en adelante, “guías y criterios de evaluación”)¹.

La elaboración de tales guías y criterios de evaluación persigue estandarizar -a nivel nacional- “(...) los criterios, requisitos, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental,” para un correcto cumplimiento de la normativa ambiental que rige el SEIA, entregando certezas técnicas y jurídicas a los administrados, respecto de las actuaciones del Servicio en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante señalar, que la decisión de elaborar una determinada guía y/o criterio de evaluación resulta de un diagnóstico alcanzado por este Servicio sobre la necesidad de unificar criterios, requisitos, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental, en relación a una determinada materia, atendiendo a los permanentes diálogos e instancias de trabajo que tienen lugar entre sus distintas Direcciones -Regionales y Ejecutiva-, con otros órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, titulares, consultores, comunidades y organizaciones sociales, entre otros.

De acuerdo con lo antes expresado, cabe señalar que el presente documento tiene por objeto unificar criterios jurídicos sobre la vigencia y aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación, elaborados por el Servicio, en virtud de su competencia establecida en el artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300, a fin de dar cumplimiento adecuado a la normativa que rige el SEIA, en particular, a la luz de los principios ambientales y administrativos vigentes.

En este sentido, es importante recordar que el SEIA corresponde a un instrumento de gestión ambiental con una naturaleza eminentemente preventiva, al buscar predecir los impactos o afectaciones que pueda generar en el medio ambiente un proyecto o actividad determinado, fundándose en el principio preventivo que constituye la piedra angular de la normativa medioambiental. El principio preventivo impone una actuación anticipada del Estado y los particulares en base al conocimiento científico acerca de las consecuencias ambientales de una determinada actividad². A este respecto, se ha señalado que “*con la ayuda del SEIA son examinados, descritos y valorados de manera comprensiva y previa todos los efectos ambientales negativos que un determinado proyecto o actividad pueda acarrear*”³⁻⁴.

¹ Se sigue la nomenclatura de las distintas categorías de documentos técnicos utilizada en el Centro de Documentación de la página del Servicio de Evaluación Ambiental, que se encuentra disponible en el siguiente enlace: <<https://sea.gob.cl/documentacion>> [Consultado: 12 de julio de 2023]. Cabe advertir que en el presente instructivo la referencia se encuentra hecha a las categorías genéricas de documentos existentes a la fecha, no obstante, en el evento de verse modificadas con posterioridad, la referencia se deberá entender hecha a cualquier tipo de documento técnico que contenga “criterios, requisitos, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental” unificados por el Servicio en virtud del artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300, con independencia del nombre del documento que los contenga.

² SCS Rol N° 91622-2021, c. vigésimo primero. En el mismo sentido, SCS Roles N° 10435-2017, N° 3022-2015.

³ BERMÚDEZ S., Jorge (2014). “Fundamentos del derecho ambiental”, Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición, Valparaíso, Chile, p. 266.

⁴ A mayor abundamiento, la Corte Suprema ha indicado que, en lo que se refiere a la etapa de evaluación de un proyecto preciso y determinado, el principio preventivo “*conlleva el deber del titular en orden a determinar,*

Para efectos del presente instructivo, resulta pertinente recordar, asimismo, el principio precautorio y de responsabilidad, indispensables para la protección efectiva del bien jurídico medioambiente. El principio precautorio, al igual que el preventivo, impone una actuación anticipada, no obstante, el primero incluye “*las situaciones en que no se cuenta con la certeza absoluta de los efectos que un determinado hecho puede tener para el medio ambiente.*”⁵ Así, en un contexto de incertidumbre, este principio “*establece unas pautas que han de reforzar la prevención para evitar la producción de daños ambientales*”⁶. Por su parte, el principio de responsabilidad, también conocido como contaminador pagador⁷, también consagrado en está referido a “*la carga impuesta a las actividades que alteran el medio ambiente, en el sentido de quien contamina, limpia, repara e indemniza con el objeto de volver, en la medida de lo posible, las condiciones actuales a las existentes con anterioridad a su intervención*”⁸.

Según fue indicado previamente, estos principios fundantes del SEIA deben informar el ejercicio de la competencia de este Servicio establecida en el artículo 81 letras a) y d) de la Ley N° 19.300.

2. De la vigencia y aplicabilidad de guías y criterios de evaluación

Resulta relevante distinguir entre la vigencia y la aplicabilidad de guías y criterios de evaluación. La primera, dice relación con sus efectos en el tiempo, esto es, su alcance temporal; la segunda, sobre si es posible adjudicar sus efectos a un determinado proyecto o actividad sometido al SEIA, es decir, la aplicabilidad se analiza siempre respecto de un caso concreto.

2.1. Sobre la vigencia de guías y criterios de evaluación

Los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental, que sean unificados por el Servicio en guías y criterios de evaluación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300, se entenderán vigentes desde la fecha de publicación en el sitio web del SEA de la respectiva resolución exenta que tiene presente su vigencia y observancia o del respectivo oficio, según corresponda.

2.2. Sobre la aplicabilidad de guías y criterios de evaluación

Deberá exigirse la aplicación de guías y criterios en los procesos de evaluación de impacto ambiental en consideración a su objetivo y contenidos, características de cada proyecto o actividad, y oportunidad.

de manera correcta y fidedigna, la caracterización de los componentes presentes en el área de influencia, según la técnica que mejor permita obtener la información certera y actualizada respecto de los elementos eventualmente impactados por el proyecto, conforme a la realidad temporalmente inmediata a cada etapa del procedimiento”. SCS Rol N° 13923-2021, c. cuarto.

⁵ SCS Rol N° 91622-2021, c. vigésimo primero.

⁶ *Ibid.*

⁷ Para mayor detalle, ver BERMÚDEZ, *op.cit.*, p. 49 y siguientes.

⁸ SCS Rol N° 7025-2017, c. cuarto.

i) Aplicabilidad según las características del proyecto o actividad

No todas las guías y criterios técnicos de evaluación aplican a la totalidad de proyectos o actividades, sino que ello deberá tener coherencia con la evaluación de un proyecto, en atención a la tipología, emplazamiento, impactos y objetos de protección. A modo de ejemplo, en caso de estar en presencia de un proyecto inmobiliario, que ingresó al SEIA vía EIA, el cual se encuentra emplazado en una zona urbana, altamente intervenida, en un sector aparentemente carente de singularidades asociadas al componente fauna, podría analizarse la procedencia de exigir la totalidad de las 4 campañas que se requieren en el documento técnico “Criterio de Evaluación en el SEIA: Criterios técnicos para campañas de terreno de fauna terrestre y validación de datos” puesto que, en consideración al tipo de proyecto y su emplazamiento, un menor número de éstas puede ser suficiente para levantar la información precisa y necesaria para la evaluación de impactos ambientales significativos o la inexistencia de éstos sobre el componente fauna.

ii) Aplicabilidad según oportunidad en función de principios de contradictoriedad, conclusivo y de proporcionalidad

La etapa procedimental en que se encuentra un proyecto o actividad, en el marco del SEIA, será relevante para determinar la exigencia de aplicabilidad del contenido de una guía y/o criterio de evaluación, en función de los principios administrativos de contradictoriedad, conclusivo y de proporcionalidad.

Conforme ha señalado la doctrina, mediante el **principio de contradictoriedad** “(...) es posible hacer efectivo el derecho a la defensa de los ciudadanos frente a la administración. A la inversa, implica para la autoridad administrativa la obligación de admitir la controversia de todas aquellas situaciones fácticas en que se encuentren vinculados los particulares.”⁹ El principio de contradictoriedad se encuentra establecido en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, en virtud del cual los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, “(...) aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”, agregando a su inciso final, que el órgano “(...) adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

Por lo tanto, la autoridad deberá considerar que, al exigir la aplicabilidad de las guías y/o criterios de evaluación en el procedimiento de evaluación ambiental el proponente debe tener la posibilidad efectiva, en el marco del procedimiento de evaluación, de aducir alegaciones, aportar antecedentes u otros elementos de juicio en defensa de sus intereses, debiendo ser ponderados adecuadamente para una mejor resolución.

Se debe tener presente, a su vez, que el SEIA es un **procedimiento administrativo especial, reglado e incremental.**

En ese sentido, reconocer al SEIA como un **procedimiento administrativo** importa concebirlo, en conformidad con el artículo 18 de la Ley N° 19.880, como una sucesión de actos trámites, vinculados

⁹ CORDERO VEGA, Luis (2003), “El procedimiento administrativo”, Ed. Lexis Nexis, Santiago, p.71.

entre sí, emanados de la Administración y, de los particulares interesados, los cuales tienen por objeto avanzar hacia un acto administrativo terminal, en la especie, la Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”).

Por otra parte, el SEIA corresponde a un **procedimiento iterativo e incremental**, en relación con el **principio conclusivo**, esto es, el estándar de la decisión administrativa va mejorando, en la medida que el procedimiento avanza, al estar condicionado por los impactos ambientales del proyecto - cuestiones de hecho que se perfeccionan con los diversos antecedentes técnicos-, de manera que las decisiones de las diversas autoridades administrativas que intervienen en su gestación se van ajustando a este desarrollo incremental, dejando fijos los temas en que hubo consenso, hasta llegar al acto decisorio, de lo cual debe constar en el expediente administrativo¹⁰.

En base a lo anteriormente expuesto, para determinar la aplicabilidad de una guía y/o criterio técnico, la autoridad debe considerar la **vocación de mejora incremental y conclusión del SEIA**, esto es, **no volver a controvertir materias que ya han sido abordadas por los proponentes y, en donde, la Administración se ha mostrado conforme**.

En este análisis se deberá considerar también el **principio de proporcionalidad** que se extiende a todas las áreas de la actuación de la Administración¹¹. En virtud de dicho principio *“debe existir una conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final, de modo que no se resuelvan en definitiva cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados. De igual manera, tampoco puede, en virtud de este principio, dejar al interesado en una situación desmejorada o peor a la que se presentó al inicio del procedimiento. De este modo se impone a la Administración un límite a los poderes discrecionales, en el caso de tenerlos, y una interdicción de la arbitrariedad en los asuntos que se deben tramitar y resolver”*¹².

En este sentido, en el marco de la evaluación de impacto ambiental será fundamental la debida motivación técnica de la autoridad en la determinación sobre la aplicabilidad de una guía o criterio de evaluación, de forma que las facultades conferidas por el legislador no sean ejercidas de manera arbitraria ni discriminatoria. Cabe relevar que, en el control de la discrecionalidad, la proporcionalidad es un elemento que determina la prohibición de exceso, descartando situaciones desproporcionadas, es decir, manifiestamente excesivas¹³.

¹⁰ Cfr. CORDERO VEGA, Luis (2015), “Lecciones de Derecho Administrativo”, Ed. Thomson Reuters, 2da. edición, p. 271. Citado en: LUENGO TRONCOSO, Sebastián (2019), “El sistema de evaluación de impacto ambiental y la desviación de poder en la calificación de proyectos”, Editorial Hammurabi, Santiago, p. 38.

¹¹ A este respecto, el Tribunal Constitucional ha indicado que *“la Constitución no recoge, explícitamente, el “principio de proporcionalidad”, pero el intérprete constitucional no puede sino reconocer manifestaciones de este principio, que forman parte de una consagración general dentro del ordenamiento jurídico. La doctrina ha estimado que este principio se encuentra integrado dentro de los principios inherentes al Estado de Derecho, de los artículos 6° y 7° de la Constitución, en la prohibición de conductas arbitrarias del artículo 19, numeral 2°, y en la garantía normativa del contenido esencial de los derechos del artículo 19, numeral 26°. Asimismo, en el debido proceso y en el reconocimiento de la igual repartición de tributos”*. En el mismo sentido: STC Rol N° 2365-2012; STC Rol N° 2922-2015; STC Rol N° 2983-2016; STC Rol N° 4610-2018, entre otras.

¹² CORDERO, “Lecciones de Derecho Administrativo”, op.cit., pp.375.

¹³ CORDERO, “Lecciones de Derecho Administrativo”, op.cit., pp.93-94.

En consecuencia, y en virtud de lo que se ha venido desarrollando, **la aplicación de las guías y criterios de evaluación se deberá realizar -siempre- considerando el caso particular, el grado de avance o la etapa del procedimiento de evaluación en la cual se encuentra el proyecto en el SEIA y los principios de contradictoriedad, incremental, conclusivo y de proporcionalidad.**

- iii) Consideraciones especiales para el examen de admisibilidad, la declaración del término anticipado del procedimiento y la calificación de proyectos o actividades cuyo ingreso al SEIA tuvo lugar con anterioridad a la entrada en vigencia de una nueva guía y/o criterio de evaluación.

Con ocasión de la aplicabilidad se ha estimado pertinente incorporar -en el presente instructivo- algunas consideraciones sobre tres instancias específicas del procedimiento de evaluación: examen de admisibilidad, evaluación en etapas tempranas en relación con el término anticipado del procedimiento, y la calificación ambiental del proyecto o actividad.

- Examen de admisibilidad

En virtud del artículo 31 del RSEIA, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto “(...) se iniciará con una verificación rigurosa del tipo de proyecto y la vía de evaluación que debe seguir, así como de los contenidos a que se refiere el título III y los artículos 28 y 29” del RSEIA. En atención a lo anterior, es importante señalar que el examen de admisibilidad exige la revisión de aspectos formales, quedando la revisión de fondo de los antecedentes presentados, para la etapa posterior de la evaluación ambiental del proyecto o actividad¹⁴. Específicamente, la aplicación una guía y/o criterio técnico de evaluación por un proyecto es materia que deberá ser parte del análisis de fondo que el Servicio deberá efectuar con posterioridad a la admisibilidad de un proyecto.

- Ejercicio de la facultad legal de poner término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental

En las etapas tempranas de la evaluación ambiental, el Servicio debe analizar detalladamente la información presentada por el proponente y, asimismo, los pronunciamientos sectoriales que emiten los demás órganos con competencia ambiental que participan del procedimiento de evaluación. Una vez examinados tales antecedentes y, en el evento de concluir que los presupuestos establecidos en los artículos 15 bis y 18 bis de la Ley N° 19.300 concurren, el Director Ejecutivo o Regional, según corresponda, deberá ejercer la facultad legal de poner término anticipado al procedimiento administrativo.

En este contexto, se deben tener presente las definiciones del artículo 36 y 48 del RSEIA y lo instruido mediante Ord. N°150575/2015 que “*Actualiza instrucciones sobre criterios para realizar la*

¹⁴ Para realizar el examen de admisibilidad de ingreso al SEIA, de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), se deberá aplicar el Oficio Ordinario N° 150590/2015, de fecha 25 de marzo de 2015, emitido por esta Dirección Ejecutiva, que se refiere al examen de admisibilidad para ingreso al SEIA de los proyectos.

evaluación ambiental en etapas tempranas y, si correspondiere, poner término anticipado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental”.

Para el caso de los proyectos ingresados con anterioridad a la entrada en vigencia de una nueva guía y/o criterio de evaluación y dentro del plazo legal para poner término anticipado al procedimiento, se deberá solicitar la incorporación de los nuevos contenidos y criterios publicados en la respectiva guía o documento de evaluación, en las solicitudes de aclaración, rectificación y/o ampliación que se estimen pertinentes en la instancia apropiada -elaboración del primer ICSARA- para exigir la aplicabilidad de la nueva guía y/o criterio técnico de evaluación, conforme a los principios ya indicados.

- Rechazo del proyecto o actividad

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N°19.300, el RSEIA y el Ordinario de la Dirección Ejecutiva del SEA N° 151276 de 2015, reiterado por el Ordinario de la Dirección Ejecutiva del SEA N° 20239910266 de 2023, en los procesos de evaluación ambiental se debe observar el contenido de las guías.

La calificación ambientalmente desfavorable de un proyecto o actividad en el marco del SEIA se encuentra regulada en los artículos 16 y 19 de la Ley N° 19.300, según se trate de una DIA o un EIA.

Así, en el caso de las DIA, conforme a la ley, la RCA solo podrá rechazar un proyecto o actividad en caso de que no se subsanaren los errores, omisiones y/o inexactitudes de que adolece; se requiera un EIA; o, no se cumpla con la normativa ambiental aplicable. Para el caso de los EIA, el rechazo del proyecto se deberá fundar en el incumplimiento de la normativa ambiental aplicable o la insuficiencia de las medidas para hacerse cargo de los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

En este contexto, los contenidos de las guías y/o criterios técnicos de evaluación pueden ser utilizados para dotar de una debida fundamentación al acto administrativo en el marco de las causales legales de rechazo ya mencionadas.

Con todo, no sería procedente el rechazo de un proyecto, fundado únicamente en el incumplimiento de algún criterio contenido en una guía y/o criterio técnico de evaluación que haya sido publicado con posterioridad al ingreso de una DIA o EIA y que, en razón de la instancia procedimental, no haya sido posible de aplicar por el proponente del proyecto o actividad.

Sin otro particular le saluda atentamente,

**VALENTINA DURÁN MEDINA
DIRECTORA EJECUTIVA
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

Distribución:

- Dirección Ejecutiva, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Directores Regionales, Servicio de Evaluación Ambiental.
- División Jurídica, Servicio de Evaluación Ambiental.
- División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana, Servicio de Evaluación Ambiental.
- División de Tecnología y Gestión de la Información, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Departamento de Coordinación de Regiones, Servicio de Evaluación Ambiental.
- Departamento de Planificación y Control de Gestión.
- Departamento de Auditoría Interna
- Oficina de Partes, Servicio de Evaluación Ambiental.

Cc.:

- Ministerio del Medio Ambiente.
- Superintendencia del Medio Ambiente