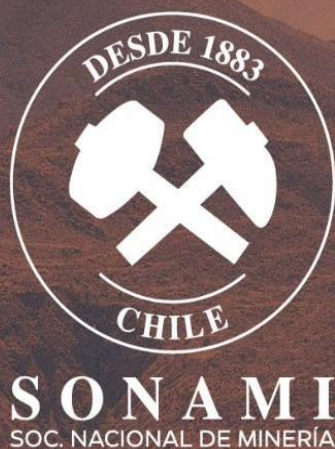




Propuestas para la aplicación de guías y criterios del SEA en minería

Gerencia de Estudios – Centro de Estudios y Documentación
Mineros SONAMI (CEMS)

Gerencia de Relaciones Corporativas y Sustentabilidad
Sociedad Nacional de Minería F.G.

Octubre 2025

La propiedad intelectual de este documento corresponde a la Sociedad Nacional de Minería F.G. (SONAMI). Cualquier forma de explotación de esta obra, en especial su uso, reproducción, distribución, comunicación pública o transformación, solo puede ser realizada con la autorización de su titular, salvo las excepciones previstas por la ley. La Sociedad Nacional de Minería F.G. se reserva el ejercicio de las acciones legales correspondientes para el caso de incumplimiento de la Ley N° 17.336 de Propiedad Intelectual. Este estudio ha sido elaborado por el Centro de Estudios y Documentación Mineros de SONAMI (CEMS) con fines estrictamente académicos y analíticos. Su propósito es aportar una mirada general sobre la situación de la aplicación de guías y criterios del sistema de evaluación ambiental (SEA), con el único objetivo de generar insumos para la reflexión y el debate sobre políticas públicas. Este documento no constituye, bajo ninguna circunstancia, una guía estratégica ni una evaluación de carácter comercial, financiero o de inversión para las empresas mineras. SONAMI enfatiza que las decisiones estratégicas, operacionales y de negocio son de exclusiva competencia de cada compañía. Por tanto, las conclusiones, resultados y propuestas aquí presentadas no deben ser interpretadas como recomendaciones, sugerencias ni directrices para las empresas del sector. Toda referencia a faenas o empresas es de carácter estrictamente referencial y no debe interpretarse como una manifestación de respaldo, alineamiento o compromiso de SONAMI ni de sus empresas asociadas.

ÍNDICE

PRÓLOGO	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
1 Introducción a la problemática	8
1.1 Contexto	8
1.2 Análisis legal de la problemática	12
1.2.1 Origen Normativo y evolución en su aplicación práctica de las guías y criterios del SEA	12
1.2.2 Límites Jurídicos: Jerarquía normativa y principios	14
1.2.3 Naturaleza Jurídica de las Guías del SEA: ¿Instrucciones Internas, Actos Administrativos o Soft Law?	17
2 Metodología	20
2.1 Metodología Entrevistas	21
2.2 Metodología Encuesta	21
3 Resultados	26
3.1 Análisis de costo y tiempo	26
3.2 Categorización de problemáticas identificadas	27
3.3 Análisis guías y criterios críticos identificados	36
4 Discusión y propuestas	40
4.1 Principales diagnósticos en base al estudio	40
4.1.1 Tensiones derivadas del uso obligatorio de guías y/o criterios en la evaluación ambiental	40
4.1.2 Propuestas de comité SONAMI de sustentabilidad minera para hacer más eficaz el proceso de evaluación ambiental de proyectos mineros.	44
5 Conclusión	47
6 Bibliografía	49
7 Anexos	50

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Total guías del SEIA publicadas acumuladas en los últimos 20 años. Fuente: Índice de Guías, Servicio de Evaluación Ambiental.	9
Figura 2: Total criterios de evaluación del SEIA publicados acumulados en los últimos 5 años. Fuente: Índice de Criterios de Evaluación, Servicio de Evaluación Ambiental.	9
Figura 3: Total guías del SEIA publicadas en los últimos 20 años. Fuente: Índice de Guías, Servicio de Evaluación Ambiental.	10

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Línea de tiempo de origen normativo de guías y criterios del SEA. Fuente: Elaboración propia.	13
Tabla 2: Preguntas sobre la fase de línea base y preparación para ingreso al SEIA. Fuente: Elaboración propia.	23
Tabla 3: Preguntas sobre la fase de evaluación en el SEIA. Fuente: Elaboración propia.	24
Tabla 4: Preguntas sobre dificultades y comentarios. Fuente: Elaboración propia.	25
Tabla 5: Costo (UF) y tiempo (días) por aplicación de criterios.	26
Tabla 6: Costo (UF) y tiempo (días) por aplicación de guías.	27
Tabla 7: Comentarios sobre imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica. Fuente: Elaboración Propia.	28
Tabla 8: Comentarios sobre falta de capacidades técnicas, recursos o especialización. Fuente: Elaboración Propia.	30
Tabla 9: Comentarios sobre rigidez temporal, y sobrexigencias en contextos adversos. Fuente: Elaboración Propia.	32
Tabla 10: Comentarios sobre descoordinación institucional y dependencia externa. Fuente: Elaboración Propia.	35
Tabla 11: Situación actual de las guías y criterios críticos identificados. Fuente: Elaboración propia.	37

PRÓLOGO

El presente estudio ha sido concebido para abordar, con rigurosidad técnica y jurídica, los desafíos asociados a la aplicación de las guías y criterios de evaluación del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) en el contexto de la evaluación ambiental de los proyectos mineros. La minería, como pilar estratégico para el desarrollo nacional, requiere un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que sea predecible, eficiente y que asegure la certeza jurídica, capaz de compatibilizar el fomento de la inversión con el más alto estándar de protección ambiental.

Este estudio nace del trabajo colaborativo y la experiencia práctica del **Comité de Sustentabilidad Minera de SONAMI**. En diversas jornadas de revisión y trabajo conjunto, las empresas socias, a través de sus equipos técnicos y legales, realizaron un exhaustivo levantamiento de las principales problemáticas e inconsistencias identificadas en la aplicación de estos instrumentos. Para complementar este diagnóstico práctico y profundizar su perspectiva jurídica, se contó con el apoyo de la firma de abogados Puga & Ortiz, que contribuyó al desarrollo del diagnóstico y la formulación de propuestas normativas orientadas a fortalecer la certeza y coherencia regulatoria.

El contraste entre la práctica y el marco regulatorio permitió identificar oportunidades de mejora concretas, que se traducen en propuestas de carácter técnico y jurídico destinadas a optimizar la gestión del SEIA, promover su aplicación más proporcional y transparente, y fortalecer la confianza institucional en los instrumentos de evaluación ambiental.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio analiza la aplicación de las guías y criterios del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Su propósito es caracterizar su uso, diagnosticar las problemáticas y desafíos que de ello emanan y proponer cambios regulatorios y de gestión para optimizar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Desde el año 2004, la publicación de estos instrumentos ha sido una práctica recurrente para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones. A la fecha, el SEA ha publicado **65 guías y 27 criterios de evaluación**, concentrando más de la mitad de las publicaciones en los últimos cinco años. Si bien estos instrumentos buscan uniformar criterios y dar certeza técnica, su aplicación, a menudo percibida como obligatoria, ha generado un **incremento de costos y tiempos en los proyectos, afectando la planificación y ejecución de las iniciativas**.

En base al análisis a través de una metodología mixta que incluyó encuestas y entrevistas a empresas mineras, se identificó que la aplicación de guías y criterios conlleva costos significativos y retrasos considerables. Se registró que la aplicación de un criterio de evaluación puede generar un costo adicional de hasta 10.308 UF y un retraso de hasta 365 días antes del ingreso al SEIA, mientras que una guía puede tener un costo adicional de hasta 3.000 UF y demorar hasta 180 días el proceso de entrada a evaluación ambiental. Se detectaron cuatro problemáticas principales asociadas a la aplicación de estas guías y criterios: imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica, **falta de capacidades técnicas, rigidez temporal y exigencias desproporcionadas**, y **descoordinación institucional**.

A partir del análisis de las problemáticas y de las disposiciones del proyecto de ley "Evaluación Ambiental 2.0", este estudio propone un conjunto de medidas organizadas en cinco ejes estratégicos destinados a reforzar y complementar la normativa existente: certeza y flexibilidad, proporcionalidad, coordinación interinstitucional, control de legalidad, y transparencia. Así, el Comité de Sustentabilidad Minera de SONAMI propone medidas concretas que buscan fortalecer la función técnica y orientadora de las guías y criterios del SEA, promoviendo su aplicación con objetividad, transparencia y flexibilidad, de manera que contribuyan efectivamente a un sistema de evaluación ambiental más eficiente y predecible, sin transformarse en cargas administrativas innecesarias.

1 Introducción a la problemática

1.1 Contexto

Con el fin de disminuir los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y tecnificar dicho servicio, es que desde 2004 se comenzaron a publicar guías y criterios de evaluación para orientar a los titulares de proyectos al ingresar un expediente de evaluación de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA). Inicialmente, estos instrumentos se concibieron como orientaciones no vinculantes. Sin embargo, a partir de 2015, mediante el Ordinario N° 151.276 se instruyó su aplicación estricta, transformándolas en estándares de cumplimiento obligatorio en la práctica.

A la fecha el SEIA ha publicado **65 guías y 27 criterios de evaluación**, como se muestra respectivamente en la Figura 1 y Figura 2. Además, se observa que desde 2021 se han publicado más de 30 guías (cerca del 52% del total) y se ha alcanzado un *peak* histórico durante el año 2023 con un total de 11 guías publicadas, como muestra la Figura 3.

La publicación de una nueva guía o criterio por parte del SEA (Servicio de Evaluación Ambiental), como regla general cumple una función orientadora relevante para los titulares de proyectos, al establecer lineamientos para la adecuada conducción la evaluación ambiental. Adicionalmente, aportan un contexto comparado respecto de las prácticas y enfoques adoptados en otras jurisdicciones internacionales en proyectos de características análogas a los desarrollados en Chile. Sin perjuicio de lo anterior, ante el imperativo de que “deben ser observadas”, se genera un doble impacto significativo en los proyectos: **retrasos considerables en sus cronogramas y un incremento sustancial en sus costos.**

Este impacto se origina porque estas guías y criterios, a menudo, contienen estándares más elevados que la normativa vigente, los cuales se actualizan y aumentan constantemente. El cumplimiento de estos estándares superiores a los normativos implica una carga adicional y permanente para los titulares, materializándose en la necesidad de contratar asesorías especializadas, elaborar nuevos estudios no previstos inicialmente, actualizar procedimientos y velar por su correcta observancia de manera continua.

Esto trae consigo diversos desafíos operativos, como la baja oferta de expertos para abordar algunas temáticas específicas, la dificultad de implementar los nuevos requisitos en el personal contratista y la consecuente necesidad de actualizar protocolos internos de las compañías, entre otros factores que contribuyen a los sobrecostos y demoras.

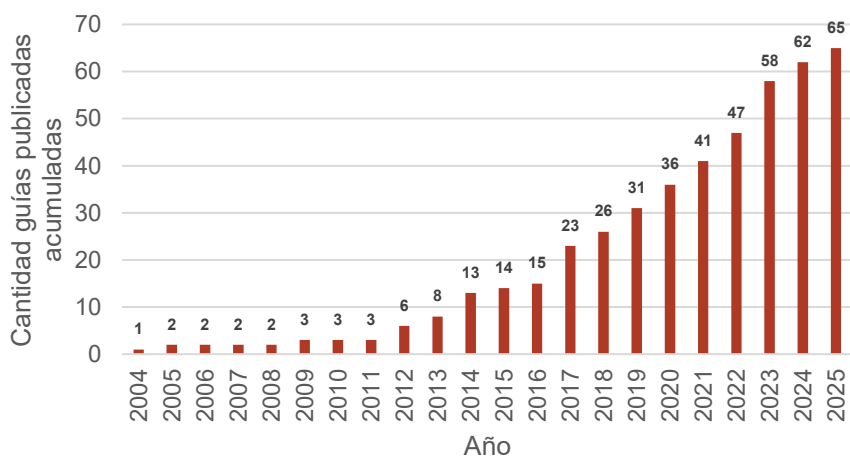


Figura 1: Total guías del SEIA publicadas acumuladas en los últimos 20 años. Fuente: Índice de guías, Servicio de Evaluación Ambiental.

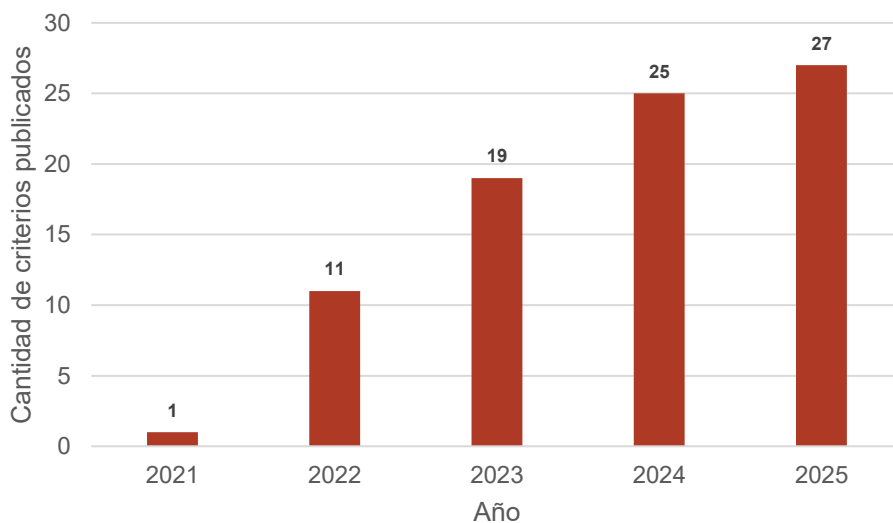


Figura 2: Total criterios de evaluación del SEIA publicados acumulados en los últimos 5 años. Fuente: Índice de criterios de Evaluación, Servicio de Evaluación Ambiental.

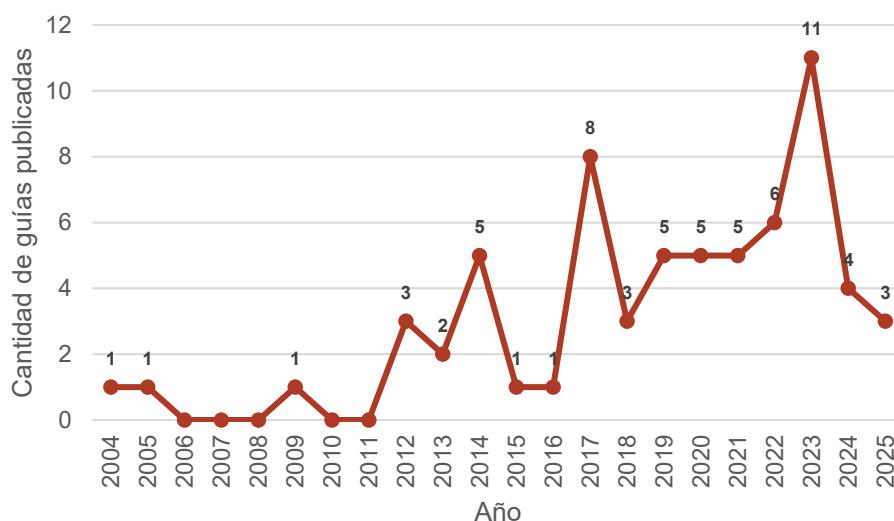


Figura 3: Total guías del SEIA publicadas en los últimos 20 años. Fuente: Índice de Guías, Servicio de Evaluación Ambiental.

Cabe destacar que actualmente se encuentra en trámite el proyecto de ley mediante el boletín N° 16.552-12, que “modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia”, el cual ingresó a tramitación en enero de 2024 y busca principalmente fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, sin reducir los estándares de protección del medio ambiente. El trámite se centra en una reforma integral a diversos cuerpos legales, especialmente a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. De alguna manera, se abordan algunas problemáticas, como la incorporación de consultas públicas en el proceso, regulación del procedimiento de elaboración, aprobación y entrada en vigor de los instrumentos, entre otros.

En particular, el proyecto de ley individualizado se refiere a la aplicabilidad de dichos instrumentos en lo relativo a las facultades del Servicio de Evaluación Ambiental. La letra d) del artículo 81 faculta al servicio para “uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, 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.” Al respecto, por medio de una indicación, el proyecto de ley incorpora en el mismo literal el siguiente texto:

“La aplicación de estos instrumentos a los proyectos o actividades que se encuentren en evaluación al momento de su entrada en vigencia será siempre voluntaria.

Un reglamento regulará el procedimiento de elaboración, aprobación y entrada en vigencia de los instrumentos que se dicten en virtud de este literal, y contemplará mecanismos de consulta pública y de coordinación con otros órganos de la Administración del Estado.”

Sin perjuicio de estos avances, subsisten ámbitos que ofrecen oportunidades de mejora y que podrían ser complementados en la discusión legislativa.

Dado lo anterior, el presente estudio tiene como objetivo principal **caracterizar** la aplicación actual de las guías y criterios del SEA, identificar las principales **oportunidades y desafíos que su implementación representa para el sector minero**, y, a partir de ese diagnóstico, **proponer ajustes normativos y de gestión** que contribuyan a fortalecer la certeza jurídica y la eficiencia del sistema de evaluación ambiental, promoviendo y consolidando así una institucionalidad moderna, transparente y equilibrada.

1.2 Análisis legal de la problemática

1.2.1 Origen Normativo y evolución en su aplicación práctica de las guías y criterios del SEA

Con el fin de diagnosticar la problemática y desafíos asociados a la aplicación de criterios y guías, es fundamental comprender la evolución normativa que ha definido su rol y peso dentro del SEIA. El marco legal ha transitado desde facultades generales para uniformar criterios hacia una aplicación estricta que ha sido recientemente matizada.

Si bien la Ley N° 19.300 (1994) y la Ley N° 19.880 (2003) ya facultaban a la administración para uniformar criterios y dictar instrucciones, el cambio sustantivo ocurrió con la creación del SEA. La Ley N° 20.417 (2010) y su posterior Reglamento (DS N°40/2012) establecieron explícitamente que las guías técnicas "deberán ser observadas", sentando la base legal para su carácter vinculante. Pese a ello, en la práctica inicial, estos documentos se entendían como orientaciones de buena práctica.

El punto de inflexión fue el **Ordinario SEA N°151.276 del año 2015**. Mediante este acto administrativo y en base al art. 81 letra d) de la Ley 19.300 y a los arts. 4, 18 y 110 del Reglamento del SEIA, la Dirección Ejecutiva del SEA instruyó formalmente a todas sus Direcciones Regionales que en los procesos de evaluación de impacto ambiental, se debe observar el contenido de las guías publicadas por el SEA. Este instructivo interno fue concluyente al señalar que los criterios y exigencias de las guías "deberán ser considerados y observados" en la evaluación, transformando su estatus de documentos referenciales a exigencias de cumplimiento de carácter obligatorio. En la práctica, esto significó que el incumplimiento de una guía se convirtió en una causa suficiente para objetar, retrasar o incluso rechazar un proyecto.

Más recientemente, los **instructivos de 2023 y 2024** han intentado matizar este enfoque. Han reconocido límites a la aplicación automática de las guías, introduciendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, prohibiendo su aplicación retroactiva a proyectos en trámite y fortaleciendo su publicidad mediante la exigencia de publicación en el Diario Oficial.

A continuación, la Tabla 1 resume los principales hitos normativos que conforman el sustento legal y reglamentario de estos instrumentos, así como los cambios en su aplicabilidad práctica.

Tabla 1: Línea de tiempo de origen normativo de guías y criterios del SEA. Fuente: Elaboración propia.

Año	Título	Breve descripción
1994	Ley N° 19.300, Ley sobre bases del Medio Ambiente	Faculta a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (antecesora del SEA) para unificar requisitos y exigencias que establezcan los Ministerios y demás organismos del Estado competentes en la evaluación de proyectos. Obligatoriedad para los Organismos públicos con competencia ambiental.
2003	Ley N° 19.880, Ley sobre Procedimientos Administrativos	Establece la potestad de los órganos de la Administración para dictar instrucciones generales e interpretaciones en el ejercicio de sus funciones.
2010	Ley N° 20.417, Ley que modifica la Ley 19.300 y crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente	Faculta expresamente al SEA para emitir instrumentos y uniformar criterios, principalmente a través de guías técnicas, las que “deberán ser observadas”, con lo cual pasan a tener obligatoriedad para los privados titulares de proyectos que se sometan al SEIA.
2012	Reglamento SEIA (DS N° 40)	En línea con la Ley N° 20.417, reitera que las guías técnicas “deberán ser observadas” y especifica su campo de aplicación.

2015	Ordinario SEA N° 151276	Aplicación obligatoria instruida desde Dirección Ejecutiva del SEA.
2023	Instructivo SEA Ordinario N° 202399102593	Imparte instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental. Reconoce límites legales en aplicación de guías.
2024	Nuevo Instructivo SEA Ordinario N° 202499102679	Deja sin efecto y complementa instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental.

Como se aprecia, el marco legal se ha ido perfilando desde 1994 con claridad del rol y peso que estos instrumentos han adquirido dentro del SEIA mediante diversas instancias legales y administrativas. Para mayor detalle, se refiere al lector a Anexos.

1.2.2 Límites Jurídicos: Jerarquía normativa y principios

El uso obligatorio de las guías del SEA enfrenta límites derivados del Derecho Público chileno. En el orden jurídico, la ley prevalece sobre el reglamento, y este sobre las normas administrativas de inferior rango. Las guías del SEA **no pueden contradecir ni modificar disposiciones de leyes o reglamentos**. Cualquier conflicto entre el contenido de una guía y una norma jurídica debe resolverse a favor de la norma superior. Asimismo, las guías no suplantán la necesidad de reglamentar formalmente aspectos que por su importancia requieren un Decreto Supremo (DS). El respeto a la jerarquía implica también que las guías deben mantenerse dentro del marco que la ley y el reglamento les han fijado (uniformar criterios técnicos en lo ya regulado, sin crear regulaciones nuevas).

Ahora bien, realizando el mismo análisis con diversos principios que rigen como el límite jurídico antes mencionado, se observa cómo estos instrumentos no deberían sobrepasarlos:

- **Principio de tipicidad o reserva legal:** Hay que considerar que, en derecho administrativo, este principio indica que las cargas o sanciones a los administrados deben estar descritas de manera expresa, clara y precisa en una norma, de modo que el administrado pueda conocer anticipadamente las conductas que están prohibidas. Las guías emanadas del SEA tienen por objeto principal orientar y sistematizar la aplicación de la normativa ambiental vigente, a partir de desarrollos técnicos que faciliten su interpretación, de ese modo, otorgan certeza jurídica a los titulares de proyectos.

En este marco, resulta indispensable que las orientaciones que contienen se encuentren vinculadas a exigencias previamente establecidas en normas legales o reglamentarias, de modo de no generar obligaciones que excedan dicho marco. Si una guía pretendiera establecer una “obligación” no deducible de ninguna norma previa, estaría fuera de su competencia.

- **Principio de legalidad:** Consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, exige que todo actuar de la Administración se ajuste a la ley y que ninguna autoridad se arrogue facultades no conferidas por el ordenamiento. En este marco, el Servicio de Evaluación ambiental ejerce una rectoría técnica orientada a uniformar y sistematizar la aplicación de la normativa ambiental vigente, lo que le permite desarrollar guías y criterios interpretativos que faciliten su correcta comprensión y aplicación. Sin embargo, dicha rectoría técnica encuentra su límite en la prohibición de ejercer potestades reglamentarias que no le han sido expresamente conferidas por el legislador. En consecuencia, las guías del SEA **no pueden exigir estándares, requisitos o condiciones adicionales que no tengan sustento en una norma jurídica vigente o sean reconducibles a disposiciones previamente contenidas en la Ley N°19.300, el D.S. N°40/2012, u otras normas jurídicas vigentes pertinentes.** En la medida que una guía o criterio exceda su función interpretativa u orientadora y pase a configurar exigencias que, por su contenido, alcance o efectos, impliquen una innovación normativa, se produciría una extralimitación de la potestad del SEA,

vulnerando el principio de legalidad y desdibujando la frontera entre la rectoría técnica y la potestad reglamentaria, con el consiguiente riesgo de invalidez por falta de base legal suficiente.

- **Principio de no arbitrariedad e igualdad:** Al ser aplicadas, las guías deben respetar el principio de no discriminación y razonabilidad. Si bien no son normas jerárquicamente superiores, al usarse como criterio de decisión deben motivarse adecuadamente. **La autoridad no puede rechazar un proyecto citando genéricamente una guía;** debe explicar por qué en el caso concreto ese lineamiento es pertinente y no se cumple. Asimismo, debe dar oportunidad al proponente de justificar enfoques alternativos equivalentes. **La aplicación rígida y ciega de una guía resulta arbitraria,** especialmente si no admite adaptaciones a circunstancias particulares.
- **Principio de proporcionalidad:** El principio de proporcionalidad actúa como límite jurídico a la actuación del SEA al aplicar sus guías técnicas en el SEIA. Sin perjuicio de haber sido reemplazado por el instructivo del 2024, el instructivo de 2023 (Oficio Ord. N° N°202399102593) sitúa el principio de “proporcionalidad” del derecho administrativo, en el contexto específico de la aplicación de las guías. En su aplicación particular implica que las exigencias derivadas de estas deben ser necesarias y guardar relación con los impactos del proyecto, sin incurrir en excesos (revisión de costo/ efectividad). En efecto, **la proporcionalidad impone un freno a la discrecionalidad administrativa,** previniendo actuaciones arbitrarias o manifiestamente desproporcionadas (principio de *prohibición de exceso*).
- **Principio de contradictoriedad:** Este principio consagrado en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, garantiza a los interesados el derecho a ser oídos y defenderse durante el procedimiento administrativo. En coherencia con ello, el Instructivo del SEA de 2024 recalca la necesidad de la aplicación de este principio al referirse a la aplicabilidad según oportunidad; el proponente debe tener la oportunidad efectiva de aportar sus antecedentes y formular descargos en defensa de sus intereses dentro del SEIA. En suma, **el principio de contradictoriedad limita la aplicación de las guías técnicas por parte del SEA al asegurar un proceso equitativo,** en el que cualquier nueva exigencia técnica pueda ser debatida y respondida por el titular antes de la decisión final.

- **Principio conclusivo:** Por su parte este principio consagrado en el artículo 8 de la Ley N° 19.880, e incluido en el Instructivo del SEA Ordinario N° 202499102679, de fecha 30 de julio 2024, “*que imparte instrucciones sobre aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del SEA*”, el cual establece que todo procedimiento administrativo debe tender a una decisión final que resuelva la materia en evaluación, desarrollándose de forma ordenada y finita. El SEIA, al ser un procedimiento especial de carácter incremental, materializa este principio al permitir que sus sucesivas etapas (Adendas e ICSARAS) vayan acotando el análisis técnico y dejando firmes las cuestiones ya resueltas o consensuadas en fases previas. El **principio conclusivo limita la aplicación de guías o criterios técnicos nuevos en fases avanzadas de la evaluación**, impidiendo que se introduzcan exigencias sobre aspectos ya zanjados.

En base a lo anterior, y sin perjuicio de su valor técnico al contribuir a la uniformidad de criterios y a la correcta aplicación de la normativa ambiental, se advierte que las guías del SEA deben operar dentro de los límites esenciales del Derecho Público chileno. Estos límites impiden la creación de obligaciones sin respaldo legal y garantizan un procedimiento administrativo justo, no arbitrario y predecible, en el cual la autoridad debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley y en los reglamentos que rigen la evaluación de proyectos.

1.2.3 Naturaleza Jurídica de las Guías del SEA: ¿Instrucciones Internas, Actos Administrativos o Soft Law?

En la misma línea de lo señalado en el punto anterior, las guías y criterios de evaluación publicadas por el SEA no son reglamentos formales propiamente tal, ya que no cumplen con los requisitos y procedimientos legales para serlo y tampoco es el objetivo de estos instrumentos. Es decir, no pueden crear obligaciones nuevas ni alterar el marco legal establecido por la Ley N° 19.300 o el Reglamento (DS N° 40/2012), ni pueden ser utilizadas por la administración para ampliar, restringir o reemplazar el contenido normativo expresamente establecido por el marco legal.

En estricto rigor, estos cumplen con la definición de acto administrativo según el art. 3 de la Ley 19.880, esto es, “*decisiones formales que emiten los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad*

pública". Como señala la ley, aquellos actos pueden tomar la forma de decretos supremos y resoluciones, y en este caso cumplen el estándar de este último, referidos a actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas, dotadas de poder de decisión, función que para el caso cumple la Dirección Ejecutiva del SEA.

Si bien estos actos no crean propiamente tal obligaciones jurídicas, estos contienen interpretaciones y orientaciones técnicas que, por su naturaleza, se asemejan a instrucciones internas o circulares, generando influencia y efectos prácticos relevantes en la actuación de titulares de proyectos. El caso de las guías del SEA se inscribe en la discusión sobre el *soft law* en la regulación ambiental, un fenómeno global, ya que sin perjuicio de que no generan derechos y obligaciones nuevas por si mismas, no son legalmente vinculantes.

En el derecho internacional, el *soft law* se refiere a instrumentos no vinculantes, como declaraciones o guías, que complementan tratados y permiten acuerdos más flexibles. Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece principios orientadores sin ser jurídicamente obligatoria, es un claro ejemplo. Su principio 15, que aboga por el principio preventivo, ha influido notablemente en la regulación local, incluyendo las guías del SEA.

La doctrina identifica ventajas y desventajas en el uso del *soft law* ambiental. Entre las ventajas, se destacan la flexibilidad y rapidez, que permiten adaptar la regulación a los avances de la ciencia ambiental sin requerir largos trámites legislativos, y también facilitan el diálogo técnico y la participación de expertos. Sin embargo, los riesgos y críticas incluyen la falta de obligatoriedad formal, la incertidumbre jurídica y la posibilidad de que se usen para evadir controles democráticos.

A pesar de su origen como instrumentos de referencia, las guías y criterios del SEA han asumido un rol sustantivo en la práctica. Tras la Ley N° 20.417 y el Ordinario de 2015, han trascendido su naturaleza original. **Un proyecto que no cumple con los parámetros de una guía o criterio se arriesga a ser rechazado**, lo que les confiere un efecto jurídico similar al de un reglamento. Aunque no tienen sanciones explícitas, han servido de fundamento para exigir medidas específicas o declarar estudios inadmisibles, transformando el *soft law* en "*hard law*" de

facto, donde el no cumplimiento a cabalidad de estos documentos referenciales puede conllevar el rechazo de un proyecto en el SEIA.

Esta situación anómala ilustra el problema de instrumentos internos que operan como normas de cumplimiento obligatorio. El *soft law* no debe confundirse con una política pública, cuya elaboración es un proceso complejo y por etapas. Para el Banco Mundial, las políticas públicas son decisiones y objetivos del Estado para resolver problemas sociales (Williams, 2021). En Chile, el Ministerio de Obras Públicas las define como instrumentos que establecen cursos de acción gubernamentales para alcanzar objetivos en un tiempo determinado. Mientras que una política pública requiere un efecto vinculante, el *soft law* carece de este. Aquí cobra relevancia el principio de juridicidad, que exige que toda actuación del Estado se someta a la Constitución, leyes y reglamentos. Este principio tiene tres requisitos: la actuación debe ser de un órgano legalmente constituido, debe enmarcarse en lo establecido por la ley y el órgano debe seguir el procedimiento legalmente establecido (Diario Constitucional, 2025).

La doctrina chilena, incluyendo al ex Contralor Jorge Bermúdez, ha insistido en que el *soft law* debe sujetarse a este principio, ya que no puede crear nuevas obligaciones o derechos. Hodson y Maher (2004), definen el *soft law* como “Normas de conducta que, en principio, no tienen fuerza legalmente vinculante, pero que, sin embargo, pueden tener efectos prácticos”. En la práctica, la distinción entre *soft* y *hard law* se difumina, ya que la presión institucional o reputacional a menudo lleva a los regulados a cumplir guías voluntarias como si fueran obligatorias.

En conclusión, las guías y criterios del SEA representan un delicado equilibrio entre la flexibilidad técnica y la seguridad jurídica. Si bien han mejorado la evaluación ambiental en Chile, su uso intensivo ha generado importantes reparos legales. La doctrina sugiere que, para legitimar estos instrumentos y evitar conflictos con el principio de legalidad, deben ser integrados en un marco normativo más claro, por ejemplo, mediante su inclusión explícita en el Reglamento SEIA o la consulta pública para su aprobación. El desafío es aprovechar las ventajas del *soft law* sin sacrificar las garantías del estado de derecho.

A raíz de esta situación es que surge la idea del presente estudio. A continuación, se detalla la metodología para cumplir los objetivos propuestos en la sección 1.1.

2 Metodología

Para poder caracterizar la aplicación actual de las guías y criterios del SEA y diagnosticar las problemáticas que de esta emanar para el sector minero, se empleó un diseño de investigación mixto, que combina componentes cuantitativos y cualitativos para lograr una comprensión integral. El estudio se estructuró en las siguientes tres fases:

- Fase 1: Recopilación de Información Primaria

Se levantó información directamente desde compañías mineras de mediana y gran minería asociadas a SONAMI. Se utilizaron dos instrumentos complementarios:

- a) Encuestas: Diseñadas para recopilar datos estructurados y cuantificables.
- b) Entrevistas: Con el fin de encontrar y categorizar las principales razones de las problemáticas asociadas a criterios y guías.

- Fase 2: Análisis de Datos

Los datos recopilados fueron procesados y analizados de la siguiente manera:

- Análisis Cuantitativo: Se realizó un análisis estadístico descriptivo de los datos obtenidos en las encuestas. El foco estuvo en caracterizar el impacto de guías y criterios específicos en términos de plazos (días de retraso) y costos adicionales incurridos por los titulares de proyectos.

- Análisis Cualitativo: Se aplicó un análisis de contenido a las respuestas abiertas de las encuestas y a las transcripciones de las entrevistas. Mediante un proceso de codificación y categorización, se identificaron, clasificaron y analizaron en profundidad las problemáticas y sus causas raíz.

- Fase 3: Formulación de Propuestas

A partir de la síntesis de los hallazgos cuantitativos y cualitativos, se procedió a la elaboración de un conjunto de propuestas concretas. Estas recomendaciones, de distinta naturaleza (normativa, administrativa y de gestión), están orientadas a mitigar las problemáticas identificadas y a optimizar la predictibilidad y eficiencia del proceso de evaluación ambiental.

2.1 Metodología Entrevistas

A continuación, se presentan las preguntas realizadas en las entrevistas a los socios.

A. Preguntas Generales

1. En términos generales, ¿Cómo han afectado las guías y criterios a su negocio en términos de Tiempo, Costos y Oportunidades?
2. En términos generales, ¿Cuál es el principal problema asociado a las guías y criterios del SEA?

B. Implementación de Guías y Criterios

Basado en su experiencia con sus proyectos ingresados al SEIA, ¿cuáles han sido las guías/criterios que mayores complicaciones tuvieron en la elaboración del DIA/EIA?

(responder en base a cada una de las guías/criterios mencionados)

1. Sobre esta guía/criterio:
 - ¿Cuáles fueron los problemas específicos asociados a su implementación?
 - En caso de haber recibido observaciones, ¿cuánto tiempo les toma resolverlas mediante Adendas en el SEIA?

2.2 Metodología Encuesta

El estudio se basó en la aplicación de una encuesta dirigida a las empresas asociadas a SONAMI, diseñada para recopilar de manera sistemática sus experiencias en la aplicación de las guías y criterios emitidos por el SEA. El instrumento fue estructurado tal que integra dos componentes principales para obtener una visión completa del problema.

Primero, una **componente cuantitativa**, la que se enfocó en dimensionar el impacto directo de cada guía o criterio. Específicamente, se cuantificó el atraso (en días) y el costo adicional (en UF) atribuible a su aplicación. Este análisis diferenció dos momentos clave del desarrollo de un proyecto: la fase de preparación, antes del ingreso al SEIA (principalmente durante la elaboración de la línea base), y la fase de tramitación, durante el proceso de evaluación ambiental.

En segundo lugar, una **componente cualitativa**, la que tuvo como objetivo identificar las causas y problemáticas subyacentes que explican los costos y retrasos reportados. A través de preguntas abiertas, se indagó en las dificultades específicas de implementación, los vacíos normativos y los desafíos de gestión asociados a cada instrumento.

A continuación, se detalla la metodología empleada para el análisis de los datos recopilados a través de esta encuesta:

A. Impacto antes del ingreso al SEA (fase de línea base y preparación) de la guía o criterio

Durante la preparación del proyecto, muchas veces se publican nuevas guías o criterios del SEA que obligan a modificar la línea base ya levantada. Esto puede implicar repetir estudios, esperar condiciones estacionales o ajustar metodologías, generando retrasos de hasta varios meses y mayores costos de consultoría. En algunos casos, incluso no se disponen de los expertos necesarios para aplicar lo exigido.

Esta sección busca identificar los impactos en tiempo y costo que generaron estas guías **antes del ingreso al SEA**, en particular, cuando la línea base se encuentra ad portas de finalizarse y una nueva guía o criterio obliga a modificarla. Ante ello, se hacen las siguientes preguntas:

Tabla 2: Preguntas sobre la fase de línea base y preparación para ingreso al SEIA. Fuente: Elaboración propia.

#	Pregunta	Descripción
1	¿Cuánto tiempo adicional implicó aplicar esta guía o criterio en la línea base, por publicarse durante la finalización de esta? (en días estimados)	Se requiere capturar el valor de tiempo total que implicó rehacer una línea base producto de la aplicación de una nueva guía o criterio.
#	Pregunta	Descripción
2	¿Cuánto costo adicional implicó aplicar esta guía o criterio en la línea base, por publicarse durante la finalización de esta? (aproximado en UF)	El costo adicional se entiende como el costo monetario total de rehacer la línea base producto de la aplicación de una nueva guía o criterio.

B. Impacto durante la evaluación en el SEA de la guía o criterio

Ya dentro del SEA, las guías o criterios pueden generar impactos relevantes. A veces se aplican como si fueran obligatorias, incluso si no están formalizadas. Ocurren demoras por falta de personal en los Organismos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), y si el proceso se extiende más de 12 meses, deben rehacerse estudios por vencimiento de datos. Todo esto genera nuevos costos y alarga los plazos de evaluación.

Esta sección busca conocer los efectos que tuvieron las guías **durante la evaluación ambiental de su proyecto**.

Ante ello, se hacen las siguientes preguntas:

Tabla 3: Preguntas sobre la fase de evaluación en el SEIA. Fuente: Elaboración propia.

#	Pregunta	Descripción
3	¿Cuánto tiempo adicional se generó por la aplicación de la guía o criterio durante el proceso de evaluación en el SEIA? (Indique el tiempo estimado, en días, que se sumó a la suspensión solicitada por el titular exclusivamente debido a la necesidad de cumplir con la guía o criterio.)	En cada Adenda pueden solicitarse múltiples observaciones. Algunas pueden responderse con relativa rapidez, pero otras —vinculadas a guías o criterios— pueden requerir más tiempo. Esta pregunta busca aislar el retraso adicional que implicó la aplicación de una guía o criterio específico, dentro del total de días de suspensión solicitados por el titular. Ejemplo: Si el titular pidió 120 días de suspensión para responder una Adenda, y estima que 60 días habrían sido suficientes para las observaciones generales, pero la observancia asociada a la guía exigió 90 días, entonces el retraso atribuible a la guía es de 30 días adicionales.
4	¿Cuál fue el costo estimado adicional asociado a la aplicación de la guía o criterio durante la evaluación en el SEIA? (Indique un valor aproximado en UF, correspondiente al costo de responder a las exigencias derivadas exclusivamente de la guía o criterio.)	En esta pregunta se busca aislar los costos adicionales atribuibles a la aplicación de la guía o criterio durante el proceso de evaluación ambiental. Este costo puede incluir, por ejemplo, horas hombre de consultoría, campañas adicionales, modelaciones específicas, o servicios técnicos contratados exclusivamente para dar cumplimiento a la guía. Ejemplo: Si la observancia relacionada con una guía implicó 3 meses de trabajo adicional —más allá del tiempo requerido para el resto de las observaciones de la adenda—, entonces el costo a reportar es el que

#	Pregunta	Descripción
		corresponde a esos 3 meses, atribuibles únicamente a la guía o criterio.
5	¿La guía o criterio en cuestión se encontraba en vigencia al momento de ser exigida por el SEA? Seleccione Si o No	Nos interesa saber si, durante la evaluación de su proyecto, se le exigió cumplir con una guía o criterio que aún no había sido publicada oficialmente en el Diario Oficial (es decir, no estaba formalmente en vigencia). En algunos casos, estas guías se encuentran disponibles para revisión o anunciadas por el SEA, pero aún no cumplen con los requisitos formales de entrada en vigor, y sin embargo se aplican como si fueran obligatorias.

C. Dificultades y Comentarios

Esta sección es de carácter cualitativo para **recopilar las experiencias** al aplicar las guías o criterios.

Tabla 4: Preguntas sobre dificultades y comentarios. Fuente: Elaboración propia.

#	Pregunta	Descripción
6	¿Cuáles fueron las principales dificultades técnicas para aplicar esta guía o criterio?	Comente las principales dificultades específicas a la guía o criterio

A partir de las entrevistas y esta sección de la encuesta se categorizan las problemáticas asociadas a los costos de guías y criterios, dado que se detectaron similitudes en las dificultades reportadas en la aplicación de guías y criterios. Las categorías seleccionadas son:

- i) Imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica
- ii) Falta de capacidades técnicas, recursos o especialización.
- iii) Rigidez temporal y sobrexigencias en contextos adversos

- iv) Descoordinación institucional y dependencia externa.

3 Resultados

3.1 Análisis de costo y tiempo

A partir de los resultados recopilados, se observa el impacto de la aplicación de estos instrumentos en los proyectos mineros. En la Tabla 5 se muestra que en promedio el costo de aplicación de un criterio es sobre las 1.200 UF y puede generar **retrasos de hasta 1 año en los proyectos, con la mayoría concentrándose cercano a los 3 meses**. Hay que destacar que el **máximo valor de costo encontrado es 10.308 UF**.

Tabla 5: Costo (UF) y tiempo (días) por aplicación de criterios. Fuente: Elaboración propia.

	A. Impacto antes del ingreso al SEA - Tiempo adicional (en días)	A. Impacto antes del ingreso al SEA - Costo adicional (en UF)	B. Impacto durante la evaluación en el SEA - Tiempo adicional (en días)	B. Impacto durante la evaluación en el SEA - Costo adicional (en UF)
Mínimo	15	50	30	200
Máximo	365	10.308	180	5.000
Promedio	94	1.307	86	1.290
Desviación estándar	79	2.298	59	1.714
Percentil 75	90	1.322	120	1.378
N° respuestas	20	20	7	7

Se realiza un análisis similar con las guías. En la Tabla 6 se observa que en promedio el costo de aplicación de una guía es sobre las 300 UF y se alcanzan **retrasos en los proyectos de hasta medio año, con la mayoría centrándose cercano al mes**. Hay que destacar que el **máximo valor de costo encontrado es 3.000 UF**.

Tabla 6: Costo (UF) y tiempo (días) por aplicación de guías. Fuente: Elaboración propia.

	A. Impacto antes del ingreso al SEA - Tiempo adicional (en días)	A. Impacto antes del ingreso al SEA - Costo adicional (en UF)	B. Impacto durante la evaluación en el SEA - Tiempo adicional (en días)	B. Impacto durante la evaluación en el SEA - Costo adicional (en UF)
Mínimo	10	10	20	100
Máximo	180	3.000	120	2.000
Promedio	72	386	71	685
Desviación estándar	58	740	44	835
Percentil 75	120	350	105	1.050
N° respuestas	16	16	7	7

Cabe mencionar que, ante la pregunta 5 sobre la vigencia al momento de ser exigidas por el SEA, se identificaron 6 Guías y 7 Criterios cuya respuesta fue 'No', lo que indica que dichas guías no se encontraban vigentes en ese momento.

3.2 Categorización de problemáticas identificadas

Como se señaló anteriormente, a partir de los resultados de la encuesta y de las entrevistas realizadas, se efectuó un levantamiento sistemático de las principales problemáticas identificadas en torno a la aplicación de las guías y criterios del SEA. Con el fin de facilitar su análisis, estas observaciones fueron agrupadas en categorías temáticas, atendiendo a las coincidencias detectadas entre distintos instrumentos y experiencias de evaluación. Las categorías identificadas son: i) imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica, ii) falta de capacidades técnicas, recursos o especialización, iii) rigidez temporal y sobreexigencias en contextos adversos y iv) descoordinación institucional y dependencia externa.

Se presenta a continuación las definiciones por categoría identificadas y las principales dificultades descritas en palabras por los mismos titulares de proyectos asociados a cada guía y

criterio contenidos en la muestra. Donde se marca con (Entrevista) se indican comentarios generales sobre guías y criterios que entran dentro de la categoría de la tabla.

- I. **Imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica:** Problemas que surgen porque las reglas son vagas, confusas o aplicadas de manera inconsistente por las autoridades, lo que genera incertidumbre sobre cómo cumplir. Detalle se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7: Comentarios sobre imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica. Fuente: Elaboración propia.

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Criterio de evaluación en el SEIA: Cambio climático en la evaluación ambiental del recurso hídrico	“Hubo que hacer un análisis completo producto de cómo afectaba la Guía del SEA respecto de lo ya presentado en el marco del cambio climático.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación de impactos por ruido sobre fauna nativa	“La principal dificultad se presentó al momento de la entrada en vigencia, ya que, independientemente del estado de avance del proyecto, fue necesario cumplir con el criterio para evitar problemas durante la evaluación. Esto implicó invertir recursos y tiempo que no estaban considerados en la planificación del proyecto. (...) Finalmente, es relevante señalar que la aplicación del criterio implicó riesgos en cuanto a cómo presentar la información, ya que, si bien existen esquemas de evaluación de impactos y delimitación de áreas de influencia, este punto no está del todo claro. En algunos casos, esto ha significado duplicar esfuerzos o repetir análisis, lo que genera mayores retrasos.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Golondrinas de mar en el SEIA	“No había antecedentes sobre su aplicación y ciertos temas no estaban suficientemente claros respecto de cómo debían interpretarse.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Criterio de evaluación en el SEIA: Impacto de emisiones en zonas saturadas por material particulado respirable MP10 y material particulado fino MP2,5	“La regulación choca directamente con la realidad que medimos en terreno. Nuestra estación de monitoreo demuestra que cumplimos la norma. Pero como estamos dentro del polígono gigante que la autoridad declaró 'zona saturada', para efectos de la evaluación, nos tratan como si estuviéramos en el centro de la contaminación. Esto nos obliga a justificar y compensar por un impacto que en nuestra área de influencia directa no existe. Es una carga que nace de una generalización administrativa.”
Guía calidad del aire en el área de influencia de proyectos que ingresan al SEIA	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se consideró lo indicado en la Guía de Estimación de Emisiones Atmosféricas para Proyectos Inmobiliarios en la Región Metropolitana (2012) y se recurrió a especialistas con experiencia.”
Guía para el uso de modelos de aguas subterráneas en el SEIA	“Hubo que recopilar nueva información sobre niveles de aguas subterráneas. También hacer recalibración de modelos y justificaciones asociadas a los capítulos de modelación numérica de la Guía del SEA.”
Guía para la descripción de proyectos de desarrollo minero de cobre y oro-plata en el SEIA	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se consideró la normativa vigente del período y se recurrió a especialistas con experiencia.”
Guía para la evaluación de impacto ambiental de la fase de construcción de proyectos.	“Al tratarse de una guía nueva, fue necesario revisarla y estudiarla para poder adecuarla al proyecto en curso.”
Guía trámite PAS del artículo 137 del Reglamento del SEIA: Permiso para la aprobación del plan de cierre de una faena minera.	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se consideró la normativa vigente del período y se recurrió a especialistas con experiencia.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Guía trámite PAS del artículo 148 del Reglamento del SEIA: Permiso para corta de bosque nativo.	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se consideró lo señalado en el reglamento del SEIA y se buscó apoyo de especialistas con experiencia.”
(Entrevista)	“Las guías son muy académicas y no se ajustan a la realidad práctica.”
(Entrevista)	“Se exigió la aplicación de una guía que no estaba publicada en el Diario Oficial.”
(Entrevista)	“Se aplicaron normativas y guías que estaban en desarrollo y aún no eran oficiales. Una disputa sobre la aplicabilidad de una guía se extendió por cuatro adendas, evidenciando la falta de claridad.”
(Entrevista)	“Se aplican las guías de forma obligatoria para evitar un exceso de observaciones, aunque su estatus legal sea de orientación. Se cobran guías que están por salir, pero que aún no se han publicado oficialmente.”
(Entrevista)	“La ausencia de guías específicas (ej. para mantos de oro) o normativas (ej. impacto de vibraciones) genera incertidumbre y solicitudes discrecionales.”
(Entrevista)	“Un servicio plantea exigencias sobre aspectos no normados.”

- II. **Falta de capacidades técnicas, recursos o especialización:** Obstáculos que aparecen por no contar con los medios necesarios para cumplir una exigencia, ya sea por la escasez de expertos, de datos científicos de base o de otros recursos. Detalle se presenta en Tabla 8.

Tabla 8: Comentarios sobre falta de capacidades técnicas, recursos o especialización. Fuente: Elaboración propia.

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Criterio de evaluación en el SEIA: Aplicación de la medida de rescate y relocalización	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se debió buscar especialistas con experiencia en el tema, los cuales eran escasos.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Criterio de evaluación en el SEIA: Aplicación de una perturbación controlada	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se debió buscar especialistas con experiencia en el tema.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico	“Retrasos por falta de especialistas” (...)
Criterio de evaluación en el SEIA: Contenidos técnicos para campañas de terreno de fauna terrestre y validación de datos	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se debió buscar especialistas con experiencia.” (...)
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación de impactos por ruido sobre fauna nativa	“Dado que este criterio se publicó y se solicitó durante una adenda excepcional, y al tratarse de una guía nueva, los especialistas a nivel nacional no contaban con experiencia ni con información científica sobre los umbrales para especies nativas chilenas. El trabajo de recopilación de dicha información científica —en el que la consultora tuvo que investigar y contactarse con numerosos científicos y especialistas— se prolongó aproximadamente 90 días, mientras que la modelación con la información disponible no habría tomado más de 30 días.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación de impactos por ruido sobre fauna nativa	(...) “Adicionalmente, ante la incertidumbre respecto a la aplicación del criterio, se destinaron muchas horas-hombre al análisis de este, y se incurrió en costos adicionales por la movilización de equipos en tiempo récord (considerando que no siempre se cuenta con disponibilidad de profesionales).” (...)
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación del efecto sinérgico asociado a impactos	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se debió buscar especialistas con experiencia en el tema.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
por ruido sobre la salud de la población	
Criterio de evaluación en el SEIA: Impacto de emisiones en zonas saturadas por material particulado respirable MP10 y material particulado fino MP2,5	“En el estudio realizado, la guía aún no estaba vigente, por lo que se debió buscar especialistas con experiencia en el tema.”
Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA (tercera edición).	“La mayor dificultad técnica fue la necesidad de coordinar una colaboración estrecha entre los distintos especialistas que desarrollan las diversas líneas base, utilizando las herramientas disponibles para asegurar una evaluación ambiental precisa y conforme a los lineamientos de la Guía.”
Guía sobre el área de influencia en el SEIA.	“Dificultad en el entendimiento y aplicación del concepto de área de influencia para descartar y evaluar impactos.”
(Entrevista)	“Los modelos hidrogeológicos son de alta complejidad y su ajuste demora meses.”
(Entrevista)	“No hay suficientes expertos en el país para la cantidad y especificidad de los estudios que se solicitan.”

- III. **Rigidez temporal, y sobrexigencias en contextos adversos:** Problemas generados por normas inflexibles que imponen plazos fijos y extensos (ej. la obligación de esperar ciclos estacionales para campañas) o se aplican retroactivamente. Incluye también exigencias desproporcionadas que no se ajustan a la realidad geográfica u operacional del proyecto. Detalle se presenta en la Tabla 9.

Tabla 9: Comentarios sobre rigidez temporal, y sobrexigencias en contextos adversos. Fuente: Elaboración propia.

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Guía para la evaluación ambiental del riesgo para la salud de la población (segunda edición)	(...) “nos pasa que es prácticamente imposible ir por una DIA. Para una DIA, la guía nos pide un nivel de análisis tan detallado y complejo que, en la práctica, es como hacer un mini EIA. Al final, para no arriesgarnos a que nos rechacen

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
	la DIA después de meses de trabajo, no nos queda otra que irnos directo por el camino largo y caro del EIA. Aunque no sea una obligación en el papel, en la práctica te fuerzan a hacerlo.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico	“Dificultad para actualizar documentos con el mismo profesional que firmó la documentación solicitada, considerando que ya no trabaja en el proyecto. Además, fue necesario ajustar los plazos para cumplir con los tiempos de ingreso al SEIA.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Contenidos técnicos para campañas de terreno de fauna terrestre y validación de datos	(…) “Además, realizar campañas en distintas estaciones del año implicó al menos 6 meses de espera.”
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación de impactos por ruido sobre fauna nativa	(…) “Además, el criterio exigió la repetición de campañas en terreno, de modelaciones y la actualización de diversos documentos, con el fin de incorporar adecuadamente esta nueva información y determinar sus efectos ambientales.” (…)
Criterio de evaluación en el SEIA: Golondrinas de mar en el SEIA	“Se debió esperar la estacionalidad adecuada para ejecutar las campañas.”
Guía metodológica para la descripción de ecosistemas terrestres	“Se exigieron cambios en metodologías de terreno y análisis de datos, junto con campañas adicionales.”
Guía metodológica para la descripción de ecosistemas terrestres	“Exigencia de campañas estacionales, sin considerar que existen territorios donde no hay una marcada diferencia entre estaciones, como es el caso de los climas desérticos. Debido a esto, el principal problema fue tener que realizar campañas en estaciones contrastantes, lo que obligó a esperar para poder ejecutar dichas actividades.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Guía para la predicción y evaluación de impactos en ecosistemas marinos	“La principal dificultad técnica fue la necesidad de realizar campañas adicionales en terreno, lo que implicó importantes ajustes logísticos, coordinación de personal y disponibilidad de embarcaciones e instrumentos. Esto generó complicaciones en la planificación y gestión de recursos, además de requerir adaptaciones metodológicas específicas para dar cumplimiento a los requerimientos de la Guía.”
Guía trámite PAS del artículo 140 del Reglamento del SEIA: Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de cualquier clase o para la instalación de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase.	“Necesidad de actualizar documentos considerando los plazos establecidos para el ingreso al SEIA.”
(Entrevista)	“Las guías no toman en cuenta la situación geográfica particular de los proyectos. Se exigen escalas de detalle muy altas (sobreexigencia) que transforman los DIA en pseudo EIA.”
(Entrevista)	“La obligación de realizar campañas en 4 estaciones o campañas de contraste (de 3 a 9 meses) impone plazos fijos y extensos.”
(Entrevista)	“La aplicación de una guía nueva obligó a modificar la línea de base de un proyecto ya en curso.”

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
(Entrevista)	“Se publicaron nuevos estándares que dejaron obsoletas las líneas base, forzando a rehacer el trabajo.”
(Entrevista)	“La exigencia de hacer un EIA para una medida de compensación (remover relaves) la hace inviable, mostrando la rigidez del sistema.”
(Entrevista)	“Se imponen medidas consideradas desproporcionadas o desconectadas de la realidad operacional (ej. barredora de calle).”

- IV. **Descoordinación institucional y dependencia externa:** Dificultades causadas por la falta de coordinación intersectorial entre distintas agencias públicas (ej. SEA, Servicio Agrícola Ganadero SAG, Consejo de Monumentos Nacionales CMN) o por retrasos que dependen de la gestión de terceros. Detalle se presenta en Tabla 10.

Tabla 10: Comentarios sobre descoordinación institucional y dependencia externa. Fuente: Elaboración propia.

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
Criterio de evaluación en el SEIA: Caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico	“Se presenta un retraso por la aprobación del Formulario de Solicitud Arqueológica para la ejecución de pozos de sondeo.”
Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA (tercera edición).	“Las cadenas de impacto no estaban presentes en todas las comunas, lo que dificultó el análisis y requirió evaluaciones de expertos. Cada OAECA interpreta la aplicación de la Guía a su manera, por lo que la inexistencia de lineamientos claros entre organismos y regiones dificulta su aplicación”
Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA (tercera edición).	“Tuvimos dos problemas serios con la guía de cambio climático. Primero, su aplicación fue retroactiva; se publicó cuando ya estábamos en evaluación y nos obligó a rehacer análisis sobre una línea base que ya estaba cerrada. Segundo, es que los propios evaluadores del servicio no estaban capacitados en la aplicación de esta guía. La consecuencia de esto es que el proceso se vuelve

Guía o criterio	Problemática descrita por titulares
	impredecible y subjetivo. Tuvimos que dedicar mucho tiempo a reuniones con las autoridades para buscar un entendimiento común sobre cómo aplicar la guía, algo que no debería ser necesario si el sistema funcionara bien.”
(Entrevista)	“La falta de profesionales en el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) causa retrasos.”
(Entrevista)	“La demora en la revisión de la carpeta por parte del SEA obliga a actualizar modelos y datos durante la adenda, pues los originales quedan obsoletos.”
(Entrevista)	“Un servicio manifiesta no entender la información técnica presentada por la empresa, evidenciando una brecha comunicacional.”

3.3 Análisis guías y criterios críticos identificados

Se han identificado las guías metodológicas y los criterios de evaluación que han generado mayores problemas y complejidades en su aplicación práctica. Si bien existen medidas generales que se pueden implementar para mejorar la emisión de guías y criterios en un plano más amplio, es igualmente crucial realizar una revisión de casos concretos.

El diagnóstico busca identificar aquellos casos en que instrumentos de carácter orientador han excedido su función interpretativa, pasando a regular sustantivamente aspectos que debieran quedar entregados a la ley o al reglamento, incorporando obligaciones, estándares o cargas adicionales para los titulares de proyectos sin un correlato normativo expreso.

A continuación, se presenta en la Tabla 11 el diagnóstico de las guías y criterios más críticos identificados a partir de la encuesta:

Tabla 11: Situación actual de las guías y criterios críticos identificados. Fuente: Elaboración propia.

Guía / Criterio	Diagnóstico
Criterio de evaluación en el SEIA: Caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico	Este criterio, aun cuando se presenta como un instrumento orientador para la evaluación del componente citado, excede su función interpretativa al introducir exigencias operativas y procedimentales que, en la práctica, configuran nuevas cargas para los titulares de proyectos. En particular, el criterio enfatiza de manera relevante aspectos logísticos y administrativos del proceso de caracterización —tales como la disponibilidad de especialistas, los tiempos de tramitación y la extensión de la documentación requerida— trasladando al titular los efectos de restricciones estructurales del sistema Si bien entre sus fortalezas se incluyen, el reconocimiento de la necesidad de intervención de profesionales especializados y la delimitación clara del Area de Influencia conforme a la normativa vigente, su aplicación práctica ha derivado en la exigencia de extensos antecedentes técnicos y documentales, cuya magnitud y profundidad no se encuentran expresamente establecidas en la Ley N° 19.300 ni en el Reglamento del SEIA. En particular, el criterio contiene un enfoque logístico excesivo, requerimientos de niveles de caracterización, campañas de prospección y volúmenes de información que superan lo estrictamente necesario para efectos de la evaluación ambiental, sin un correlato normativo claro que fundamente dichas exigencias, en lugar de orientar a los titulares en el proceso de evaluación ambiental.
Criterio de evaluación en el SEIA: Evaluación de impactos por ruido sobre fauna nativa	Este criterio, aun cuando reconoce correctamente el ruido como un vector relevante de impacto sobre la fauna nativa y la necesidad de predicción de impactos (Punto 3 del criterio), excede su función orientadora al operar, en la práctica, como un diagnóstico de carencias del sistema más que como un criterio técnico de evaluación ambiental

Guía / Criterio	Diagnóstico
	En este sentido, se centra casi exclusivamente en las barreras de implementación (falta de umbrales científicos, carencia de experiencia nacional, altos costos) en lugar de establecer estándares de evaluación que orienten a los titulares a interpretar o sistematizar la normativa vigente. El criterio ha sido utilizado para justificar exigencias adicionales de estudios, modelaciones y antecedentes técnicos, sin que existan umbrales normativos ni estándares legalmente definidos que respalden dichas solicitudes. Su aplicación ha derivado en requerimientos ambiguos respecto del alcance y formato de la información técnica exigida, lo que genera reiteraciones, ajustes sucesivos y aumentos significativos de costos para los titulares de proyectos. Estas exigencias, que han impulsado inversiones relevantes en recursos técnicos y económicos, no se acompañan de mecanismos claros que permitan armonizar la evaluación del impacto con la viabilidad económica de los proyectos.
Criterio de evaluación en el SEIA: Impacto de emisiones en zonas saturadas por material particulado respirable MP10 y material particulado fino MP2,5	Este criterio, establece un marco metodológico detallado para la evaluación del impacto de emisiones sobre la salud de la población en zonas saturadas, fundado en la predicción cuantitativa mediante modelos de calidad del aire. Este establece claramente el marco metodológico (modelos matemáticos) y la finalidad (cuantificación del impacto). Si bien proporciona una base técnica homogénea para la cuantificación del impacto y se alinea expresamente con la guía de evaluación de riesgo para la salud, su aplicación práctica ha derivado en la imposición de exigencias técnicas y de información que exceden su función orientadora. Sus fortalezas incluyen la exigencia de predicción cuantitativa (la <i>cuantificación</i> de la alteración), la provisión de una base estadística para determinar la significancia del aporte de un proyecto (mediante valores de magnitud y duración), y la alineación explícita con la guía de evaluación de riesgo para la salud (SEA, 2023b). El criterio traslada a

Guía / Criterio	Diagnóstico
	los titulares la responsabilidad de ejecutar lineamientos complejos de predicción, altamente dependientes de modelaciones especializadas y de grandes volúmenes de información, generando una fuerte dependencia de consultores especializados y elevadas barreras de acceso, especialmente para proyectos de menor escala. Asimismo, la aplicación homogénea de criterios de evaluación a realidades territoriales diversas (de Calama a Coyhaique) —desde zonas con características meteorológicas y niveles de saturación significativamente distintos— evidencia un uso rígido del criterio que no distingue adecuadamente entre contextos locales, ignorando especificidades meteorológicas y de saturación de cada zona.
Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA (tercera edición)	Esta guía es clara en su propósito, pero baja en su operativización. Sus fortalezas incluyen: la definición de un objetivo claro (incorporar cambio climático en el SEIA); la estructuración en pasos (8 pasos, incluyendo la predicción en el paso 4) que da un marco de trabajo ordenado; y la insistencia en la coordinación estrecha de especialistas para asegurar una evaluación precisa. No obstante, las áreas críticas de mejora radican en la alta y peligrosa variabilidad de interpretación por parte de las OAECA, lo que socava la uniformidad del sistema; la falta de aplicabilidad universal, dado que las cadenas de impactos no están presentes en todas las comunas; y el riesgo de que la profundidad de los estudios exigidos (especialmente en el Paso 4) se traduzca en costos excesivos para los interesados.
Guía metodológica para la descripción de ecosistemas terrestres	Esta guía define con claridad su propósito de estandarizar metodológicamente la descripción de ecosistemas terrestres, y presenta un alto nivel de detalle técnico en las materias que aborda (ej. criterios de uso de suelo). Contiene como una de sus fortalezas la visión holística al incluir múltiples componentes (suelo, flora, fauna) e interacciones con otros ecosistemas y grupos humanos; y la dependencia lógica de la escala cartográfica y nivel de detalle en

Guía / Criterio	Diagnóstico
	función de los Factores Generadores de Impacto (FGI) y las singularidades ambientales. No obstante, su aplicación práctica ha evidenciado que la amplitud y exhaustividad de las exigencias contenidas en ella exceden su función orientadora, traduciéndose en la imposición de cargas significativas para los titulares de proyectos. En particular, la incorporación de múltiples componentes ambientales y la exigencia de abordar un número elevado de criterios técnicos —como ocurre, por ejemplo, con la caracterización de la capacidad de uso del suelo (12 criterios) — ha derivado en estudios extensos y complejos, cuya profundidad y alcance no se encuentran expresamente definidos en el marco normativo vigente. Ello genera una alta dependencia de especialistas y eleva sustantivamente los costos y tiempos de elaboración de los estudios, afectando especialmente a proyectos de menor escala o emplazados en zonas con limitada disponibilidad de profesionales.

4 Discusión y propuestas

4.1 Principales diagnósticos en base al estudio

A partir de los resultados encontrados, se pudieron identificar las principales tensiones prácticas y jurídicas en los proyectos, sobre las cuales se formulan propuestas para la autoridad.

4.1.1 Tensiones derivadas del uso obligatorio de guías y/o criterios en la evaluación ambiental

Si bien se valora por parte de algunos encuestados la objetividad, previsibilidad y certeza brindada por las guías y criterios al proceso de evaluación ambiental, del análisis de los resultados de las encuestas se desprende que la **aplicación de las guías y criterios del SEA** ha generado, en ciertas ocasiones, **tensiones tanto prácticas como jurídicas** en la tramitación de algunos proyectos mineros. En concreto, estas tensiones se reflejan en aspectos operativos

y normativos del proceso de evaluación ambiental, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- **Rigidez vs. flexibilidad:** Uno de los propósitos de las guías era aportar criterios técnicos flexibles y fácilmente actualizables ante avances científicos. Sin embargo, al convertirlas en *checklist* obligatorios, el sistema de evaluación se ha vuelto más rígido. Se ha detectado que evaluadores aplican mecánicamente lo señalado en la guía, con una mentalidad de cumplimiento formal, en desmedro de un análisis ambiental sustantivo caso por caso. Esta rigidez puede desalentar la innovación o mejoras alternativas por parte de los proponentes, quienes se ven compelidos a ceñirse exactamente a la guía para evitar riesgos.
- **Actualización permanente y seguridad jurídica:** Las guías técnicas suelen actualizarse con frecuencia para incorporar nuevos conocimientos o criterios. En ocasiones los proyectos ya se encuentran en el sistema, lo cual genera inseguridad jurídica sobre si van a cambiar “las reglas del juego” a mitad del proceso. Frente a tales escenarios, el Instructivo del 2024 y anteriormente el de 2023, aclaran que las guías rigen hacia el futuro y que 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 publicado tras su ingreso. Con todo, la sola existencia de esta problemática refleja la tensión entre adaptabilidad técnica y certeza para los administrados.
- **Disparidad en la aplicación regional:** A pesar de buscar uniformidad, en la práctica se ha observado que no todas las regiones interpretan y aplican de igual manera las guías. Factores como la distinta capacidad técnica de los equipos regionales, o realidades ambientales locales, han llevado a enfoques disímiles a la hora de exigir el cumplimiento de ciertos criterios guía. Esto supone que algunos proyectos enfrentan criterios más estrictos en una región que en otra, precisamente por cómo se entiende la guía, lo que es contrario al objetivo uniformador y acrecienta la sensación de inseguridad en los titulares.
- **Incremento de cargas y costos:** Tal como se ha indicado a lo largo del presente estudio, la proliferación tanto de guías como criterios de evaluación ha significado mayores costos y requerimientos técnicos para los proyectos mineros, lo que constituye una tensión transversal que compromete la seguridad jurídica. Este fenómeno se ve reflejado de

manera indirecta en la carga regulatoria que enfrentan los proyectos de inversión. Según el último informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), el cual considera proyectos de inversión del sector minero y energético, indica que **la cantidad de obligaciones ambientales creció un 176% entre 2015 y 2024; mientras en 2015 un proyecto promedio enfrentaba 90 obligaciones, en 2024 esa cifra llegó a 250**. Lo anterior es debido a que antes de ingresar un proyecto al SEIA, deben asegurarse de cumplir con contenidos muy detallados, entre ellos los de múltiples guías, lo que prolonga estudios base y encarece la preparación de los estudios de impacto.

Este incremento en las exigencias se debe, en parte, a la forma en que de manera indirecta las guías y criterios del SEA impactan finalmente en las resoluciones de calificación ambiental (RCA) mediante las diversas obligaciones impuestas. Por un lado, para cumplir con lo propuesto en una guía o criterio surge la necesidad de contratar asesorías profesionales y elaborar nuevos estudios no previstos. Por otro lado, la naturaleza de la carga impuesta por estos instrumentos exige capacidades de gestión sostenidas, consolidándose como un compromiso de largo plazo. En este contexto de altas exigencias y carga administrativa creciente, la emisión de nuevas guías sobre ciertas líneas base o el endurecimiento de criterios obliga a rehacer campañas de terreno ya realizadas para ajustarse a los nuevos estándares, retrasando proyectos en curso y generando una fricción clara entre el valor técnico de las guías y el impacto económico-regulatorio que conllevan cuando se implementan sin una transición adecuada.

- **Adhesión al principio de juridicidad:** Al transformar las guías en obligatorias, surgen reparos al principio de juridicidad establecido en el art. 6 y 7 de la Constitución Política, que implica sujeción integral del Estado a la Constitución, las leyes, los reglamentos y el resto de las normas jurídicas, pues se estaría regulando materias técnicas (que igualmente inciden en derechos de terceros y en viabilidad de proyectos) por vías administrativas no sujetas a control parlamentario ni al procedimiento de formación de leyes/reglamentos. En resumen, las guías obligatorias tensan la relación entre políticas impulsada por expertos y los requisitos de publicidad y control propios del Estado de Derecho.
- **Participación ciudadana:** La participación ciudadana en esta materia se encuentra regulada por más de un instrumento y reviste un carácter central y relevante en el contexto

del derecho ambiental. A nivel internacional, se consagra en la Declaración de Río de 1992 en su principio 10: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”* (Naciones Unidas, 1992). En el ámbito nacional, este principio está reconocido ampliamente, comenzando por el primer artículo de la Constitución Política de la República, y se proyecta en disposiciones específicas, como la propia Ley N° 19.300 en su artículo 4: *“Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental...”*.

Este principio se ve reforzado por el Acuerdo de Escazú, el cual promueve el acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, de manera efectiva a través del acceso oportuno a la información, fortaleciendo la inclusión en la toma de decisiones ambientales.

En coherencia con dicho instrumento, el propio Servicio de Evaluación Ambiental ha reconocido, en el Ordinario N° 202499102679 de fecha 30 de julio de 2024, el cual “deja sin efecto y complementa instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del SEA”, que la implementación progresiva del Acuerdo de Escazú impone deberes específicos de publicidad, transparencia y apertura de canales de participación, incluso en procesos técnicos como la elaboración y actualización de guías y documentos de criterios de evaluación, mediante la mantención de listados públicos, explicaciones de alcance y mecanismos para recibir y responder observaciones del público.

En este contexto, el derecho de participación ciudadana se configura como uno de los pilares de la justicia ambiental, entendida esta última como el horizonte normativo hacia el cual debiese orientarse toda interpretación del derecho ambiental, tanto en aspectos sustantivos como en materias regulatorias y procedimentales, incluyendo la aplicación de instrumentos técnicos y criterios administrativos en el marco del SEIA (Centro de Derecho Ambiental, 2018).

Todas estas tensiones demuestran que el modelo chileno hace un uso excesivo del “*soft law* duro”, valga la contradicción en términos. Es decir, se ha abusado de cierta forma de la figura de la guía técnica al punto de convertirla en un cuasi-reglamento, lo que no solo causa fricciones jurídicas, sino que podría ser contraproducente para la misma eficacia del SEIA si se genera un cumplimiento meramente formal sin mejorar realmente el desempeño ambiental de los proyectos.

4.1.2 Propuestas de comité SONAMI de sustentabilidad minera para hacer más eficaz el proceso de evaluación ambiental de proyectos mineros.

El proyecto de ley "Evaluación Ambiental 2.0" revela un avance significativo en la modernización del SEIA. Específicamente, en lo que respecta a la aplicación de guías y criterios, considera propuestas que buscan consolidar la certeza jurídica, mejorar la coordinación interinstitucional y otorgar mayor flexibilidad a los procesos. **Sin embargo, para potenciar la efectividad de estas medidas, es crucial reforzar y complementar las disposiciones existentes.** El análisis detallado que se presenta a continuación aborda las áreas clave identificadas por el Comité de Sustentabilidad Minera de SONAMI donde se pueden aplicar mejoras adicionales, agrupadas en cinco ejes.

Eje 1: Certeza y flexibilidad

Este eje busca reforzar la seguridad jurídica y otorgar más adaptabilidad a la aplicación de guías y criterios, que de aplicarse dentro del marco normativo y en forma anticipada, pueden constituir un aporte valioso, permitiendo entregar certeza jurídica, reglas técnicas claras y objetivas y; una mejor planificación y fomento a la innovación.

- **Entrada en vigencia clara:** Establecer un período de *vacatio legis*, o de gracia, antes de que una nueva guía o criterio sea publicado, otorgando a los proponentes un tiempo razonable para adaptarse. Cada resolución de aprobación debe indicar explícitamente su fecha de entrada en vigencia y qué guía o criterio reemplaza.
- **Aplicación a proyectos en curso:** Definir que, en el caso de proyectos ya en evaluación, la aplicación de nuevas guías sea voluntaria, evitando cambios sorpresivos en los requisitos.
- **Cumplimiento alternativo:** Incorporar la posibilidad de cumplir por medios distintos a los señalados en la guía, siempre que se logre un objetivo ambiental equivalente o superior, incentivando así la flexibilidad y la innovación.
- **Revisión periódica:** Implementar un proceso de actualización científica y técnica obligatoria de las guías en plazos definidos, asegurando su pertinencia y vigencia.

- **Evaluación previa:** Establecer la posibilidad de realizar un catastro o *screening* previo a la elaboración de la línea de base y del EIA, sobre requisitos, guías, instructivos y toda normativa ambiental aplicable que esté vigente al momento de comenzar a preparar el ingreso de un proyecto, permitiendo a los titulares anticipar mejor los requisitos y la viabilidad de sus proyectos.

Eje 2: Proporcionalidad

Este eje se enfoca en hacer que el principio de proporcionalidad sea una realidad práctica en todo el proceso de evaluación, promoviendo medidas acordes a cada segmento, evitando exigencias desmedidas, y enfocando los esfuerzos en los proyectos de mayor riesgo.

- **Mecanismo de impugnación:** Se sugiere crear una instancia interna y expedita que permita a los titulares solicitar la **impugnación de exigencias desproporcionadas** de los organismos sectoriales, asegurando así una reevaluación y el respeto efectivo del principio de proporcionalidad en la práctica.

Eje 3: Coordinación y rectoría

Este eje busca fortalecer la coordinación interinstitucional, la rectoría del SEA y la transparencia técnica mediante protocolos, criterios conjuntos, estableciendo mecanismos claros de trabajo colaborativo y de resolución temprana de conflictos para agilizar los procesos, reforzar la función articuladora del SEA, y asegurar la coherencia en la aplicación de la normativa.

- **Mecanismos de coordinación interinstitucional:** Establecer un **comité técnico asesor permanente**, integrado por el SEA y los principales organismos sectoriales, con el fin de coordinar la elaboración, actualización y aplicación de guías y criterios. Este comité se sustentará en convenios de colaboración para el intercambio de información y datos técnicos, así como en **programas de capacitación conjunta**, de manera de asegurar una base de trabajo unificada, desarrollar criterios técnicos

comunes, reducir disparidades en la aplicación y fortalecer la rectoría del SEA en la práctica.

- **Criterios conjuntos y mecanismos de resolución temprana:** avanzar en el fortalecimiento de la coordinación intersectorial y la transparencia técnica mediante protocolos, criterios conjuntos y mecanismos de resolución temprana que refuercen la función articuladora del SEA dentro del marco vigente.
- **Mecanismo de resolución y transparencia en la rectoría:** Implementar un proceso formal para resolver desacuerdos entre el SEA y los organismos sectoriales, mediante la **derivación de las discrepancias a una instancia colegiada superior** que garantice una resolución transparente. Asimismo, exigir que el SEA deje **constancia explícita** y debidamente fundamentada de las razones por las cuales se aparta de un pronunciamiento sectorial, reforzando así la transparencia y legitimidad de su rol rector.

Eje 4: Certeza jurídica y fortalecimiento de la rectoría

Estas propuestas buscan robustecer y fortalecer la autoridad y la legalidad del SEA, asegurando que sus guías y criterios se apliquen de manera predecible y coherente con la legislación. El fortalecimiento de esta rectoría debiese implicar necesariamente mecanismos de control y transparencia, como por ejemplo el control de legalidad por parte de la Contraloría General de la República y una definición legal de la naturaleza de las guías. El objetivo es reducir la incertidumbre para los titulares de proyectos y los organismos sectoriales.

- **Reconocimiento y aplicación de principios:** Se propone **formalizar mediante reglamento** principios clave como la proporcionalidad, la contradictoriedad y el conclusivo, en línea con la Ley 19.880, poniendo de relieve su aplicación práctica y concreta a las guías y criterios. Esto incluye establecer la proporcionalidad como un requisito obligatorio para las observaciones de los organismos sectoriales.
- **Legalidad y control de las guías:** Las guías no deberían crear nuevas obligaciones, sino solo uniformar criterios técnicos. Se plantea la necesidad de un **control de legalidad**

adicional, como la revisión por la Contraloría General de la República, para asegurar que no se extralimiten las facultades del SEA.

- **Naturaleza jurídica de las guías:** Se propone **definir por ley o reglamento que la aplicación de una guía es una materia de fondo**, no de forma, lo que le otorga mayor peso en el proceso de evaluación.

Eje 5: Transparencia y participación

Este grupo de propuestas se enfoca en hacer más abierto, claro y participativo el proceso de elaboración de las guías y criterios. Una mayor transparencia y la inclusión de distintos actores desde las primeras etapas fortalecerán la legitimidad y la calidad técnica de los instrumentos.

- **Mejora en la participación ciudadana:** Se busca una **participación más efectiva** de actores relevantes. Esto incluye la creación de mesas de trabajo con expertos independientes y representantes de sectores pertinentes.
- **Trazabilidad y rendición de cuentas:** Se propone que el SEA sistematice y responda públicamente a las observaciones recibidas, indicando por qué se aceptan o rechazan, lo que hace que el proceso de participación sea **trazable**.
- **Acceso a la información y justificación:** Publicar los anteproyectos de guías y los estudios técnicos que los fundamentan de forma temprana y accesible es crucial para una **transparencia proactiva**.
- **Planificación en la emisión:** Fijar una **fecha única anual** para la emisión de nuevas guías permitiría una mejor planificación tanto para el SEA como para los titulares de proyectos.

5 Conclusión

El análisis evidencia una paradoja dentro del SEIA: las guías y criterios del SEA, concebidos como instrumentos de apoyo técnico y orientativo (*soft law*), han pasado a aplicarse como

exigencias obligatorias (*hard law*), produciendo efectos contrarios a su propósito original. Lo que debía entregar mayor claridad y homogeneidad al sistema, hoy se traduce en sobreexigencias, costos adicionales y retrasos que afectan la viabilidad de los proyectos y la confianza en la institucionalidad ambiental.

Las problemáticas centrales diagnosticadas — imprecisiones interpretativas, márgenes de discrecionalidad y desafíos en su aplicación práctica, carencias técnicas, rigidez temporal y sobreexigencias, junto con descoordinación institucional y dependencia externa— reflejan un sistema que, al priorizar la uniformidad, ha sacrificado la razonabilidad y la adaptación a cada caso concreto. La consecuencia práctica de esta problemática queda en evidencia con los resultados del estudio: la aplicación de un solo criterio puede significar un costo adicional de hasta 10.308 UF y un retraso de hasta 365 días en la fase de preingreso; mientras que una guía puede generar un costo extra de hasta 3.000 UF y una demora de hasta 180 días en el inicio de la evaluación ambiental. Estos impactos, lejos de facilitar la gestión ambiental, entorpecen la innovación, aumentan la inseguridad jurídica y ponen en riesgo la competitividad de la minería nacional.

Frente a este diagnóstico, el Comité de Sustentabilidad Minera de SONAMI propone medidas concretas que buscan **encaminar las guías y criterios hacia su propósito original:** ser herramientas técnicas que orienten con objetividad, transparencia y flexibilidad, sin transformarse en barreras burocráticas. Estas propuestas, estructuradas en cinco ejes —certeza y flexibilidad, proporcionalidad, coordinación interinstitucional, control de legalidad y transparencia— complementan y refuerzan el proyecto de ley “Evaluación Ambiental 2.0”, con soluciones diseñadas para equilibrar protección ambiental, certeza jurídica y eficiencia en la tramitación.

La implementación de estas medidas garantizará que las guías y criterios cumplan efectivamente con su objetivo inicial: facilitar una evaluación ambiental más predecible, legítima y eficaz, que entregue confianza a los titulares de proyectos, certezas a los inversionistas y garantice la sostenibilidad de la minería como motor de desarrollo para Chile.

6 Bibliografía

- Bermúdez, J. (2014). *Fundamentos de derecho ambiental*.
- Cámara de Diputadas y Diputados. (2024). *Boletín N° 16552-12: Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia*.
- Centro de Derecho Ambiental. (2018). *Revista de Derecho Ambiental VI N°10*. Santiago: Centro de Derecho Ambiental.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). (2025). *Uso de Inteligencia Artificial para la caracterización de la carga regulatoria ambiental de proyectos en desarrollo*.
- Contraloría General de la República. (2013). *Dictamen N° 7.620 - Consulta de pertinencia y recursos administrativos*.
- Contraloría General de la República. (2013). *Dictamen N° 62223 - Interpretación de RCA y competencia del SEA*.
- Contraloría General de la República. (2023). *Dictamen N°318991 - Límites a la interpretación administrativa del SEA y jerarquía normativa*.
- Diario Constitucional. (septiembre de 2025). Principio de Juricidad. *Diario Constitucional*.
- Diario Oficial de la República de Chile. (1994). *Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente*.
- Diario Oficial de la República de Chile. (2003). *Ley N° 19.880, Ley sobre Procedimientos Administrativos*.
- Diario Oficial de la República de Chile. (2010). *Ley N° 20.417, que modifica la Ley 19.300 y crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*.
- Diario Oficial de la República de Chile. (2012). *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D. S. N° 40*.
- Hodson, D., & Maher, I. (2004). Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, 798-813.
- Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- Servicio de Evaluación Ambiental. (2023). *Ordinario N° 202399102593: Imparte instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental*.
- Servicio de Evaluación Ambiental. (2024). *Ordinario N° 202499102679: Deja sin efecto y complementa instrucciones sobre la aplicabilidad de las guías y criterios de evaluación publicados por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental*.
- Snyder, F. (1995). *Soft law and institutional practice in the European Community*.
- Williams, G. (2021). *Conceptos de soft law, hard law, better regulation, smart regulation y políticas públicas*.

7 Anexos

Anexo 1: Marco legal y reglamentario habilitante del sea

La atribución expresa que habilita a la administración para emitir las guías y criterios se encuentra en el artículo 81 letra d) de la ley 19.300, y un evento relevante en cuanto a su consideración como un instrumento vinculante es la emisión del Ordinario 151.276/2015, pero antes de profundizar en este, es necesario entender cómo el contexto normativo fue evolucionando hasta su dictación.

1.1. Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994)

La Ley N°19.300 fue promulgada y publicada en el año 1994 y llega a regular las bases generales del medio ambiente. En su versión inicial, en el artículo 23 (derogado en el año 2010), se menciona que la Comisión Nacional del Medio Ambiente procurará uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los Ministerios y demás organismos del Estado competentes. Los gobernadores, en conformidad al artículo 8° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, juntamente con la respectiva Comisión Regional del Medio Ambiente, coordinarán con las municipalidades de su provincia el cumplimiento de lo establecido en el dicho párrafo del artículo antes mencionado.

1.2. Ley N° 19.880, Ley sobre Procedimientos Administrativos (2003)

La Ley N°19.880 sobre procedimientos administrativos se promulgó y publicó en el año 2003, y establece la potestad de los órganos de la Administración para dictar instrucciones generales e interpretaciones en el ejercicio de sus funciones. Esto reconoce que las autoridades administrativas pueden emitir directrices internas para orientar la aplicación de la normativa sectorial, siempre que actúen dentro de su competencia y conforme a la ley. Precisamente el carácter interno de estas directrices es lo que las diferencia de las guías trámite que llegan de la mano de la ley 20.417.

1.3. Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente

Esta ley se publica en enero de 2010, la cual creó el SEA que pasó a remplazar a la Comisión Nacional de Medioambiente CONAMA, y le asignó a este organismo, expresamente, la función de uniformar criterios y requisitos técnicos mediante instrumentos como las guías de trámite. El literal d) del artículo 81 de la Ley 19.300 dispone que corresponde al SEA “uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías de trámite”. Esta disposición legal otorga base habilitante para que el SEA emita documentos técnico-normativos destinados a estandarizar cómo se debe llevar a cabo la evaluación ambiental de proyectos en aspectos específicos.

1.4. Reglamento del SEIA (DS N°40/2012 del MMA)

El Reglamento del SEIA (en adelante, también el “Reglamento”) se publica en agosto de 2013. Este refuerza el rol de las guías y criterios elaborados por el SEA, estableciendo expresamente su carácter obligatorio dentro del proceso de evaluación ambiental. Así, el inciso segundo del artículo 4° del DS N°40 dispone que el SEA podrá uniformar criterios, requisitos, condiciones, antecedentes y exigencias técnicas asociadas a los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N°19.300, “los que deberán ser observados” en la evaluación de los proyectos sometidos a EIA.

Esta obligación se replica en otras disposiciones relevantes del Reglamento, como el artículo 18, que faculta al SEA para uniformar metodologías y criterios de caracterización de la línea de base ambiental, y señala que, una vez aprobadas conforme al artículo 81 de la Ley, “deberán ser observadas” por los titulares y los órganos de la Administración con competencia ambiental. De igual forma, el artículo 110 dispone que los contenidos, antecedentes y requisitos técnicos de los permisos ambientales sectoriales podrán ser uniformados mediante guías técnicas elaboradas por el SEA, las cuales, una vez aprobadas en los términos de la ley, “deberán ser observadas” durante el proceso de evaluación.

Otras normas del Reglamento también reconocen el rol vinculante de estos instrumentos. El artículo 98 establece que las exigencias técnicas uniformadas por el SEA sobre permisos sectoriales deben observarse tanto por los proponentes como por los evaluadores. Asimismo, el artículo 99 señala que dichas exigencias se integrarán en los formularios para la solicitud de permisos ambientales sectoriales. Por su parte, el artículo 103 establece que, si el SEA ha fijado criterios técnicos, condiciones o exigencias respecto de ciertos permisos, estos deberán ser aplicados por los organismos sectoriales competentes en su informe conforme al artículo 93 del Reglamento. Finalmente, el artículo 104 dispone que, tratándose de proyectos sometidos a DIA, los antecedentes necesarios para evaluar los permisos también deberán regirse por las exigencias previamente fijadas por el SEA.

Consecuencialmente, tanto la ley como el Reglamento habilitan al SEA para emitir guías y criterios técnicos, integrándolos dentro de las herramientas de las cuales dispone el SEIA. Sobre esta base legal y reglamentaria, el SEA ha publicado numerosas guías metodológicas, guías técnicas y criterios de evaluación en materias como: líneas de base, modelación ambiental, participación ciudadana, emisiones, cambio climático, entre otras. Inicialmente, dichos documentos fueron concebidos como herramientas de orientación no vinculantes, es decir, recomendaciones técnicas para mejorar la calidad de los estudios ambientales. Su finalidad declarada era estandarizar criterios entre distintos proyectos y regiones, otorgando certezas a los titulares de proyectos sobre las expectativas técnicas de la autoridad. Sin embargo, como veremos, a partir de 2015 se produjo un cambio en su carácter práctico, pasando de ser referenciales y orientadoras, a ser consideradas por la autoridad ambiental, como exigencias de cumplimiento obligatorio en la evaluación ambiental.

1.5. Ordinario N° 151.276/2015: Contenido y alcances

Un hito relevante fue el Ordinario N° 151.276, emitido el 7 de agosto de 2015 por la Dirección Ejecutiva del SEA (en adelante también el “Instructivo de 2015”). Este acto administrativo (un oficio circular interno) impartió instrucciones explícitas para el uso obligatorio de las guías ya elaboradas por el SEA. En dicho Ordinario, la Dirección Ejecutiva recordó las bases legales antes mencionadas (art. 81 letra d de la Ley 19.300 y normas del DS 40/2012) que facultan al SEA para uniformar criterios técnicos mediante guías. A continuación, instruyó a todas las Direcciones Regionales del SEA que *“en los procesos de evaluación de impacto ambiental se debe observar*

el contenido de las guías publicadas por el SEA”, referidas a diversas materias del SEIA. En otras palabras, el SEA central ordenó a sus oficinas regionales aplicar estrictamente las guías técnicas como marco de referencia obligatorio al analizar los estudios o declaraciones de impacto ambiental de los proyectos.

Los conceptos utilizados por el Ordinario N°151.276/2015 son categóricos en cuanto a la obligatoriedad: indica que los criterios y exigencias técnicas uniformados mediante guías “*deberán ser considerados*” y “*observados*” en la evaluación. Esto supuso un cambio de estatus para las guías, que hasta entonces eran vistas como documentos referenciales o de buena práctica. A partir de esta instrucción, las guías del SEA pasaron a operar como normas administrativas de carácter general, vinculantes tanto para los funcionarios evaluadores como para los titulares de proyectos y los órganos con competencia ambiental que participan en el SEIA. En la práctica, el Ordinario de 2015 convirtió el incumplimiento de una guía en una posible causa de objeción, requerimiento de aclaraciones e incluso rechazo de un proyecto durante el proceso de evaluación.

1.6. Ordinario N° 202399102593: Contenido y alcances

El instructivo de julio de 2023 representa un giro importante en la manera en que el SEA conceptualiza la aplicabilidad de las guías técnicas (en adelante también el “Instructivo de 2023”). A diferencia del enfoque categórico del Ordinario de 2015, este documento introduce un análisis más matizado y contextualizado, distinguiendo entre vigencia y aplicabilidad. Establece que las guías deben entenderse vigentes desde su publicación en el sitio web del SEA, y su aplicabilidad dependerá del caso concreto, el tipo de proyecto, la etapa procedimental y principios como proporcionalidad, contradictoriedad, incrementalidad y conclusividad.

De este modo, se reconoce explícitamente que no todas las guías son exigibles a todo tipo de proyecto, y que su aplicación debe ponderarse con criterios de razonabilidad y oportunidad. El instructivo también recuerda los principios ambientales fundamentales (preventivo, precautorio y de responsabilidad), subrayando que la autoridad no debe actuar de manera arbitraria o excesiva. Si bien no revierte el carácter obligatorio de las guías, sí impone límites a su aplicación automática, introduciendo un enfoque más flexible y compatible con el debido proceso administrativo.

1.7. Ordinario N° 202499102679: Contenido y alcances

Este segundo instructivo, emitido un año después, complementa y deja sin efecto el documento de 2023 (en adelante también el “Instructivo de 2024”). Este reafirma los criterios generales sobre vigencia y aplicabilidad, pero introduce una modificación sustantiva, la cual indica que las guías y criterios de evaluación del SEA serán vigentes solo desde la publicación de un extracto en el Diario Oficial, no desde su aparición en el sitio web. Esto fortalece su publicidad formal y responde a cuestionamientos sobre la legitimidad y seguridad jurídica del proceso. Asimismo, el instructivo detalla el proceso de elaboración de las guías, destacando el rol de la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana (DEVAPAC), certificada bajo norma ISO 9001, e incorpora principios del Acuerdo de Escazú para garantizar transparencia y participación temprana.

Además, el instructivo clarifica que la aplicación de nuevas guías a proyectos ya en tramitación será siempre voluntaria para los titulares, marcando un límite claro a la retroactividad. Con ello, se introduce un estándar más exigente de publicidad y se alinea el proceso con prácticas más previsibles. En conjunto, este instructivo refuerza la idea de que el uso de guías debe ser técnicamente fundado, pero también jurídicamente legítimo y razonablemente aplicado. Agregando que “los contenidos de las guías y/o criterios técnicos de evaluación pueden ser utilizados para dotar de una debida fundamentación al acto administrativo. Sin embargo, 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 tal como se ha indicado anteriormente”, limitación, que según veremos más adelante, ya había sido capturado por la jurisprudencia.

Anexo 2: Jurisprudencia administrativa – Dictámenes de la Contraloría General de la República

2.1. Dictamen N° 7.620/2013 – Consulta de pertinencia y recursos administrativos

Este dictamen de la Contraloría General de la República (CGR), emitido el 1 de febrero de 2013, se planteó a raíz de una instrucción del entonces CONAMA (hoy SEA) relativa a las *consultas de pertinencia* de ingreso al SEIA. En particular, el Oficio Ord. N° 103.050 de 2010 de la Dirección Ejecutiva establecía que la respuesta a una consulta de pertinencia era un acto de “*mero juicio u opinión*” y, por lo tanto, no procedería ningún recurso administrativo en su contra. Un particular solicitó un pronunciamiento sobre la legalidad de dicha instrucción, cuestionando que se limitara el derecho a impugnar esas decisiones.

La CGR analizó el marco jurídico aplicable, especialmente la Ley N° 19.880 (Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos). Destacó que el artículo 3° inciso sexto de esa ley incluye dentro del concepto de acto administrativo las declaraciones de juicio que realizan los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, el artículo 15 de la misma ley dispone que todo acto administrativo es impugnabile mediante los recursos de reposición y jerárquico previstos en el artículo 59. No existiendo un procedimiento especial que regule las impugnaciones de las consultas de pertinencia, se debe aplicar supletoriamente la Ley 19.880.

A la luz de lo anterior, la Contraloría concluyó que la respuesta a una consulta de pertinencia sí constituye un acto administrativo impugnabile. En palabras del propio dictamen, “al ser la referida declaración de pertinencia un tipo de acto administrativo [...] ella puede impugnarse mediante los recursos contemplados en los artículos 59 y 60 de la Ley N° 19.880”. En consecuencia, se ordenó al SEA modificar el instructivo cuestionado, disponiendo que en adelante las respuestas a consultas de pertinencia sean expresadas mediante una resolución formal, numerada y fechada, con las formalidades propias de un acto administrativo, garantizando así la posibilidad de recurrir en su contra. Este dictamen afianza el principio de impugnabilidad y deja en claro que un instructivo administrativo no puede restringir derechos que la ley garantiza, debiendo ajustarse al ordenamiento jurídico vigente.

2.2. Dictamen N° 62.223/2013 – Interpretación de RCA y Competencia del SEA

El Dictamen N° 62.223, de 27 de septiembre de 2013, aborda la cuestión de qué órgano es competente para interpretar RCA en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La consulta se originó por ciertas discrepancias en la interpretación de la normativa: inicialmente, había dudas sobre si las Comisiones Regionales de Evaluación podían interpretar las RCA de los proyectos que ellas mismas calificaban, o si dicha potestad correspondía exclusivamente al SEA a través de su Dirección Ejecutiva.

La CGR analizó la Ley N° 19.300 (Ley de Bases Generales del Medio Ambiente), particularmente la atribución establecida en el artículo 81 letra g), introducida por la reforma de la Ley N° 20.417. Dicha norma encomienda al SEA la función de “establecer criterios uniformes para la interpretación de las RCA”, lo que implica una potestad interpretativa sobre esos actos administrativos ambientales. La Contraloría enfatizó que esta función debe ejercerse conforme a la estructura orgánica del SEA, que es un servicio público descentralizado, pero con dirección unificada. En tal sentido, el dictamen señaló expresamente que “en el caso del Servicio de Evaluación Ambiental, la función establecida en el mencionado artículo 81, letra g), debe ser ejercida [...] a través del jefe superior de esa entidad, que es su Director Ejecutivo”.

Con este pronunciamiento, la Contraloría clarificó que el órgano competente para la interpretación administrativa de las RCA es la Dirección Ejecutiva del SEA, y no las Comisiones de Evaluación Regional por sí solas. Esto aseguró una aplicación uniforme y centralizada de los criterios interpretativos a nivel nacional, evitando contradicciones entre regiones. El Dictamen N° 62.223/2013, por tanto, ratifica que el Director Ejecutivo del SEA concentra la potestad de interpretar las RCA, en coherencia con la estructura descentralizada del SEA y con su rol de administrador del SEIA a nivel nacional. Esta jurisprudencia administrativa refuerza la idea de que las instrucciones y criterios emanados del SEA deben guardar uniformidad de criterio bajo la conducción de su Dirección Ejecutiva, otorgando certeza jurídica sobre qué autoridad tiene la última palabra en la interpretación de los permisos ambientales otorgados (RCA).

2.3. Dictamen N° E318991/2023 – Límites a la interpretación administrativa del SEA y jerarquía normativa

El Dictamen N° E318991, de 7 de marzo de 2023, se pronunció sobre la juridicidad del oficio N° 20209910245, de 2020, del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), mediante el cual se instruían criterios sobre la aplicación de los literales g) y h) del artículo 3° del Reglamento del SEIA (DS N° 40/2012). La solicitud fue formulada por la Fundación Defendamos la Ciudad, cuestionando que dicho oficio incorporaba, entre otros elementos, el “límite urbano” como instrumento de planificación territorial a efectos de determinar el ingreso obligatorio de proyectos al SEIA, sin que ello estuviera previsto en la normativa vigente.

La CGR analizó si tales criterios administrativos se ajustaban al principio de legalidad, concluyendo que el SEA no puede, mediante oficios o instructivos internos, alterar el contenido de normas legales o reglamentarias. En particular, enfatizó que los instrumentos de planificación territorial a que se refiere el artículo 3°, letra g), del RSEIA deben entenderse conforme a lo dispuesto en la Ley N° 19.300, y que el límite urbano no se encuentra entre ellos. Asimismo, objetó la exigencia copulativa de obras de urbanización establecida por el SEA, y otras interpretaciones contenidas en el instructivo que excedían el texto reglamentario.

El dictamen ordenó al SEA ajustar sus instrucciones dentro del plazo de 30 días, recordando que, de acuerdo con el artículo 7° de la Constitución, los actos administrativos que se dictan sin competencia o en contravención a la forma legal son jurídicamente ineficaces. Este pronunciamiento se alinea con otros dictámenes de la CGR que han reiterado que los órganos de la Administración del Estado no pueden establecer exigencias obligatorias mediante actos internos que no han sido dictados conforme al procedimiento normativo correspondiente ni cuentan con habilitación legal expresa. En consecuencia, el Dictamen N° E318991/2023 refuerza que el SEA debe respetar la jerarquía normativa y que sus guías, instructivos u oficios interpretativos no pueden adquirir fuerza vinculante por sí mismos frente a los administrados.

Anexo 3: Fallos relevantes sobre guías y criterios técnicos del SEA

I. COEVA- Caso Dominga (CS Rol N° 12.907-2018)

1. Contexto del Caso

El fallo Dominga (Corte Suprema, 26 de septiembre de 2019) se refiere a la controversia judicial iniciada por Andes Iron SpA, titular del proyecto minero-portuario “Dominga”, a raíz de la anulación de su RCA por parte del Comité de Ministros y la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de Coquimbo. El proyecto fue rechazado en votación dividida, y posteriormente, el Comité de Ministros resolvió mantener el rechazo, acogiendo parcialmente observaciones de terceros. Andes Iron interpuso una reclamación judicial, la cual fue acogida por el Primer Tribunal Ambiental y confirmada por la Corte Suprema.

2. Relevancia para el Debate sobre las Guías del SEA

- **Ausencia de guía metodológica y falta de certidumbre técnica**

El fallo indica que, a la fecha de presentación y evaluación del proyecto, el SEA no había dictado una guía o manual metodológico conforme al artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300, pese a que la Administración exigía al titular una línea de base del medio marino más robusta que la aceptada en proyectos comparables, como Cruz Grande.

“...la discriminación de parte de la Administración [...] se genera [...] por calificar de insuficiente su línea de base en circunstancias que [...] no se contaba con una guía o manual de parte del SEA [...] permitiendo a las partes tener a la vista una metodología clara.” (Sentencia Dominga, p. 21).

Esta omisión comprometió la igualdad ante la ley y el principio de no arbitrariedad, lo que conecta directamente con lo analizado en el informe respecto a los límites del uso obligatorio de guías: no puede exigirse un estándar técnico específico sin antes haberlo formalizado y publicado conforme a derecho.

- **Necesidad de guías como herramienta de certeza y estandarización**

En sus consideraciones finales, el fallo recomienda expresamente la elaboración de guías metodológicas por parte del SEA, invocando el artículo 4° inciso segundo y el artículo 110 del DS N° 40/2012, en relación con el artículo 81 letra d) de la Ley N° 19.300. Esta recomendación reafirma que las guías son vistas como instrumentos válidos y necesarios para dotar de certeza y objetividad a la evaluación ambiental, siempre que se elaboren conforme a derecho. “Es prioritario y razonable contar con [...] guías metodológicas que sirvan de apoyo y mayor objetividad a los titulares y evaluadores del Estado.” (p. 22). Esta declaración refuerza la postura analizada en el informe, según la cual las guías, aunque de origen administrativo, pueden adquirir efectos vinculantes si cumplen con las exigencias formales de legalidad y publicidad.

3. Conclusiones

El caso Dominga constituye un precedente jurisprudencial crucial para el análisis de la validez y los efectos jurídicos de las guías técnicas del SEA. A partir de su análisis, se puede concluir que:

- Las guías son reconocidas judicialmente como instrumentos válidos y necesarios para orientar la evaluación ambiental, pero su aplicación obligatoria requiere haber sido dictadas con fundamento legal y respetando las exigencias de publicidad y debido proceso.
- La ausencia de guías metodológicas en áreas técnicas específicas, como la línea de base marina, puede invalidar decisiones administrativas que pretendan exigir estándares sin respaldo normativo previo.
- El fallo no solo legitima la existencia de las guías como instrumentos del SEA, sino que además llama a su fortalecimiento, elaboración urgente y uso transparente y proporcional, reforzando las conclusiones del presente informe.

En definitiva, la jurisprudencia de la Corte Suprema en este caso respalda la existencia de las guías como herramientas técnicas útiles, pero advierte contra su uso como requisitos encubiertos cuando no han sido formalizados conforme al marco legal vigente. Esta doctrina refuerza la tesis

central del informe: la obligatoriedad de las guías debe estar siempre supeditada al principio de legalidad y al respeto por los derechos de los administrados.

II. SEA – Caso Mina Invierno (CS Rol N° 27.033-2019)

1. Contexto del caso

El fallo Mina Invierno (Corte Suprema, 8 de junio de 2022) resolvió los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos contra la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, que anuló la aprobación de la modificación del proyecto minero para incorporar tronaduras en la extracción de carbón. La discusión central giró en torno a la insuficiencia de la evaluación de impactos sobre el componente paleobotánico (fósiles de la Formación Loreto), la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en lugar de una Declaración (DIA), y la aplicación de criterios técnicos del SEA, en conexión con el artículo 11 de la Ley N° 19.300 y el Reglamento del SEIA.

2. Relevancia para el debate sobre las guías del SEA

- **Valor normativo y referencial de las guías**

La sentencia reviste interés en cuanto a la forma en que trata la validez técnica y jurídica de las guías metodológicas del SEA, aunque no se refiere explícitamente a una guía en particular. La Corte Suprema (CS) no desconoce la existencia o utilidad de tales instrumentos, pero enfatiza que su aplicación no puede reemplazar el análisis sustantivo caso a caso ni justificar la omisión de información esencial para una evaluación robusta, citando directamente la insuficiencia en el cumplimiento de guías relevantes como la Guía sobre Monumentos Nacionales (integrada en evaluaciones del SEIA para componentes paleontológicos).

“Se acompañaron 6 informes paleontológicos, todos previos a la Resolución Reclamada, que permiten concluir que existía información relevante respecto de los hallazgos paleontológicos de la mina. Sin embargo, ninguno de ellos reúne los requisitos de la Guía sobre Monumentos Nacionales.” (CS, pp. 16-

17, citando, considerando el 37° del Tribunal Ambiental, confirmado por la Corte).

Este razonamiento coincide con las críticas desarrolladas en el informe respecto al uso mecánico o automatizado de las guías técnicas como listas de chequeo obligatorias. La Corte advierte que incluso si se siguen ciertos parámetros técnicos aceptados, ello no libera a la autoridad ni al titular de verificar sustantivamente los impactos relevantes del proyecto.

- **No reemplazo del análisis caso a caso**

Uno de los elementos clave del fallo es que no basta con cumplir formalmente con las guías o criterios generales, si existen antecedentes que apuntan a la posibilidad de impactos significativos que no han sido suficientemente descartados.

“En virtud de lo expuesto, el Tribunal llega a la conclusión que, en el caso del Proyecto Tronaduras, no hubo por parte de Minera Invierno ni por parte del SEA, estimación de la magnitud de afectación de las piezas fósiles ubicadas en el rajo de Mina Invierno, lo que habría permitido una evaluación objetiva respecto de si tal magnitud resultaba en un impacto significativo. El SEA no contaba con la información suficiente como para evaluar la magnitud del impacto del Proyecto Tronaduras sobre el componente paleontológico, por lo que el Director Ejecutivo no pudo descartarla.” (CS, p. 18, considerando 65°).

Desde esta perspectiva, el fallo refuerza una idea central del informe: las guías del SEA no pueden operar como “reglas automáticas” de aprobación o rechazo, ni excluir el deber de análisis integral, actualizado y contextualizado que exige el principio preventivo en materia ambiental.

- **Consideraciones sobre el estándar de evaluación y la autonomía técnica**

El fallo también pone de relieve que las guías no pueden constituir un obstáculo al estándar de evaluación que exige la normativa. Si bien estas pueden orientar la determinación de impactos, no pueden legitimar una decisión que no ha ponderado todos los antecedentes científicos o no ha considerado debidamente los riesgos de impactos acumulativos o sinérgicos.

“Recayendo la evaluación de impacto ambiental en un cambio en la metodología de fractura de los estériles sobreyacentes a los yacimientos de carbón (de fractura mecánica a explosión), el análisis de la presencia de fósiles de valor paleontológico en las rocas a tronar, en función de los estudios litológicos y estratigráficos previos, era una necesidad.” (CS, considerando 64°).

En este contexto, la Corte refuerza el carácter autónomo y técnico del análisis ambiental, estableciendo que el cumplimiento con una guía metodológica no exime al titular ni a la autoridad de justificar que se ha cumplido con el estándar legal de protección ambiental.

Esta doctrina se alinea con el análisis presentado en este informe, que advierte sobre el riesgo de utilizar las guías como sustituto del juicio técnico propio del evaluador, especialmente cuando las guías no contemplan variantes técnicas razonables o escenarios complejos como los acumulativos.

- **Conexión con el debate sobre la vinculatoriedad de las guías**

Aunque el fallo no se refiere de manera expresa al poder vinculante o jerarquía jurídica de las guías del SEA, su razonamiento implica que la mera existencia de guías no transforma en válida una evaluación ambiental que omite análisis sustantivos esenciales.

“No consta, ni en el expediente administrativo ni en el judicial, estudio paleontológico alguno que le hubiese permitido al SEA realizar un juicio que hubiera justificado la inexistencia de efectos, características o circunstancias que pudiesen dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental. Aún más, el Tribunal observa que no existió informe o estudio alguno sobre el impacto de las tronaduras en los hallazgos paleontológicos.” (CS, p. 17, considerando 37°).

En otras palabras, el fallo reconoce implícitamente que las guías pueden ser útiles, pero no les atribuye valor normativo autónomo ni las considera fuente suficiente para cumplir los

estándares legales exigidos al procedimiento de evaluación. Se trata de una aplicación indirecta del principio de legalidad y suficiencia del procedimiento administrativo, que limita el valor normativo del soft law cuando no está jurídicamente fundado o cuando su aplicación impide una evaluación integral.

Este enfoque apoya la tesis central del informe, según la cual las guías solo pueden ser obligatorias en tanto no excedan su rol de interpretación técnica de las normas vigentes, y su uso debe ser razonado, proporcionado y debidamente motivado.

3. Conclusiones

El fallo de la Corte Suprema en el caso Mina Invierno ofrece varios elementos relevantes para la discusión sobre las guías y criterios técnicos del SEA:

- Las guías pueden servir como instrumentos válidos de orientación técnica, pero no pueden reemplazar el análisis sustantivo ni convertirse en requisitos automáticos de aprobación o rechazo, como se evidencia en la insuficiencia de informes paleontológicos que no cumplieron la Guía sobre Monumentos Nacionales (pp. 16-17).
- La Corte reafirma que la autoridad debe evaluar caso a caso, incluso si el titular ha cumplido formalmente con las guías, lo que exige criterios científicos sólidos y motivación suficiente, priorizando la estimación de magnitud de impactos (considerando 65°).
- No se reconoce a las guías un carácter normativo autónomo; su uso está subordinado al principio de legalidad, proporcionalidad y suficiencia técnica de la evaluación.
- La sentencia reafirma que el estándar de protección ambiental no puede ser reducido o rigidizado mediante instrumentos administrativos como las guías si ello pone en riesgo una evaluación adecuada, criticando la omisión de impactos en hallazgos paleontológicos (considerando 37°).

En definitiva, el fallo fortalece la posición doctrinal expuesta en el informe respecto a que las guías del SEA no pueden operar como “*hard law* encubierto”, sino como herramientas técnicas cuya obligatoriedad debe estar siempre supeditada al respeto del marco legal, los principios de razonabilidad, y las garantías del debido proceso.

Este precedente subraya la importancia para titulares de proyectos de incorporar evaluaciones independientes y alternativas metodológicas desde etapas iniciales, mitigando riesgos litigiosos que, como aquí, derivaron en el cierre de la operación.

Ambos fallos reconocen las guías del SEA como herramientas útiles y necesarias para orientar la evaluación ambiental. En Dominga, la Corte Suprema recomienda expresamente su elaboración (invocando el art. 81 letra d) de la Ley N° 19.300 y el DS N° 40/2012) para proporcionar certeza, objetividad y estandarización, evitando discriminaciones en la exigencia de líneas de base (por ejemplo, en el medio marino). Esto se alinea con la idea de que las guías deben ser formalizadas y publicadas para tener efectos obligatorios.

Los fallos de la Corte Suprema en los casos Dominga (Rol N° 12.907-2018, de 26 de septiembre de 2019) y Mina Invierno (Rol N° 27.033-2019, de 8 de junio de 2022) abordan aspectos complementarios sobre el rol de las guías y criterios técnicos del SEA en el SEIA. Aunque a primera vista podrían parecer contradictorios (uno enfatiza la necesidad de guías para evitar arbitrariedad y el otro advierte contra su uso mecánico), en realidad son compatibles y se refuerzan mutuamente, al enmarcar las guías como herramientas técnicas subordinadas al principio de legalidad, la razonabilidad y el análisis sustantivo.

Estos enfoques se complementan al promover un uso equilibrado de las guías: Dominga defiende su rol estandarizador para evitar discrecionalidad excesiva de la autoridad (protegiendo derechos de los titulares), mientras Mina Invierno protege el principio preventivo ambiental al exigir flexibilidad y profundidad en su aplicación (evitando que las guías rigidicen o simplifiquen evaluaciones complejas). En conjunto, las guías deben estandarizar metodologías (como en líneas de base o impactos paleontológicos), pero siempre permitiendo adaptaciones caso a caso, con motivación suficiente y consideración de impactos acumulativos o sinérgicos.



SONAMI
SOC. NACIONAL DE MINERIA