

DOCTRINA

Reconsideración de la dimensión política de la Evaluación de Impacto Ambiental en Chile: reflexiones en torno a la reforma de la Ley 19.300

Rethinking the Political Dimension of Environmental Impact Assessment in Chile: Reflections on the Reform of Law 19,300

Izaskun Linazasoro Espinoza

Universidad de Chile

Raúl Herrera Araya

Investigador independiente

RESUMEN El proyecto de reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile ha sido promovido bajo la premisa de que eliminar el componente político de la evaluación ambiental contribuirá a fortalecer la legitimidad, eficiencia y certeza del sistema. Este artículo cuestiona dicho supuesto y propone una lectura crítica de la idea de «despolitización», mostrando cómo el componente político no desaparece, sino que tiende a desplazarse hacia zonas menos visibles del aparato estatal. A partir de un análisis discursivo, comparado e institucional, se argumenta que las decisiones ambientales, incluyendo aquellas sobre proyectos con impactos ambientales poseen una dimensión política, y que el derecho debe hacerse cargo de esta condición. Se propone, en cambio, institucionalizar dicha dimensión bajo formas deliberativas, transparentes y sujetas a control. Finalmente, se exploran alternativas que permitan fortalecer la legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sin suprimir la cuestión «política» inherente al conflicto ambiental, entre ellas: avanzar en la autonomía efectiva del Servicio de Evaluación Ambiental y revalorizar los instrumentos de intervención administrativa existentes —planes, políticas y programas— como parámetros sustantivos orientadores de la decisión ambiental.

PALABRAS CLAVE Evaluación de Impacto Ambiental, reforma al SEIA, política ambiental, autonomía institucional.

ABSTRACT The Chilean government's proposed reform of the Environmental Impact Assessment System is based on the assumption that removing the political dimension

from environmental decision-making will enhance the system's legitimacy, efficiency, and legal certainty. This article critically examines that premise and argues that «de-politicisation» does not eliminate political content but rather displaces it into less visible domains of the state apparatus. Drawing on discourse analysis, comparative review, and institutional critique, we argue that decisions involving environmental impacts are inherently political and that environmental law must take this condition seriously. Instead of eliminating politics, the reform should aim to institutionalise it through deliberative, transparent, and accountable mechanisms. The article also proposes alternatives to strengthen the legitimacy of the Environmental Impact Assessment System, including enhancing the functional autonomy of the Environmental Assessment Service and reimagining existing administrative instruments—such as plans, policies, and programs—as substantive parameters to guide discretion in environmental decision-making.

KEYWORDS Environmental impact assessment, SEIA reform, environmental politics, institutional autonomy.

Introducción

La reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) actualmente en tramitación legislativa, ha sido promovida bajo una consigna que goza de consenso transversal: la necesidad de eliminar o reducir significativamente el componente político en la toma de decisiones ambientales. Esta narrativa ha penetrado tanto en los debates parlamentarios como en las posturas de gremios empresariales y organizaciones de la sociedad civil, consolidándose como diagnóstico común frente a los problemas de legitimidad, incertidumbre y retrasos que aquejan al sistema. En este contexto, el componente político —expresado en la participación de autoridades designadas políticamente en las Comisiones de Evaluación (COEVA) y en el Comité de Ministros— ha sido presentado como un obstáculo a la objetividad técnica, a la eficiencia institucional y al cumplimiento ambiental efectivo.

Sin embargo, este artículo parte de una premisa distinta: las decisiones adoptadas en el marco del SEIA, especialmente aquellas que aprueban o rechazan proyectos con impactos ambientales, son decisiones que sí poseen elementos políticos, particularmente en el margen de discrecionalidad dado para evaluar los impactos ambientales significativos, medidas ambientales y otros impactos no normados. Por ello, pretender su eliminación mediante fórmulas de “despolitización” no hace desaparecer dicha dimensión, sino que tiende a encubirla o desplazarla hacia espacios menos visibles del aparato estatal. Más que suprimir la política, lo que la reforma propone —aunque sin reconocerlo abiertamente— es una reconfiguración del poder decisonal, trasladándolo desde instancias colegiadas con legitimidad democrática a órganos unipersonales, de perfil técnico, pero carentes de contrapesos institucionales robustos.

El objetivo de este trabajo es examinar críticamente este giro institucional, pri-

mero, mediante un análisis discursivo del debate legislativo en curso. Segundo, se revisa la experiencia comparada de modelos internacionales respecto a la integración de componentes políticos en evaluación ambiental. Tercero, se profundiza en una reflexión desde el derecho público y los estudios sobre ciencia y tecnología. En particular, se problematiza la premisa de que es posible o deseable separar radicalmente lo técnico de lo político en el diseño institucional del SEIA. Por el contrario, se sostiene que el derecho debe asumir con responsabilidad tanto la dimensión técnica como la dimensión política de estas decisiones. En relación con estas últimas, dicho rol debe ser asumido no para someterlas al vaivén partidista, sino para estructurarlas jurídicamente a través de procedimientos deliberativos, transparentes y controlables.

Sobre esta base, el artículo plantea finalmente dos líneas de alternativas institucionales que permiten imaginar un SEIA más legítimo, sin renunciar a regular su dimensión política constitutiva: (i) avanzar hacia una autonomía funcional efectiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), no como neutralidad tecnocrática, sino como independencia frente a presiones externas con responsabilidad pública, y (ii) revalorizar los instrumentos administrativos existentes —planes, políticas y programas— como parámetros sustantivos que guíen la discrecionalidad ambiental en un marco de coherencia y previsibilidad. Ambas propuestas apuntan a recuperar el derecho como herramienta de gobernanza democrática del conflicto ambiental, y no solo como vehículo de certificación técnica.

Sobre el discurso en torno a la eliminación del componente político en el marco del SEIA

Uno de los ejes centrales del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo el 10 de enero de 2024 (Boletín 16552-12 Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia) es la eliminación del componente político en la toma de decisiones dentro del SEIA. Actualmente, la calificación ambiental de proyectos se encuentra radicada en las COEVA integradas por autoridades regionales con designación política, como los Secretarios Regionales Ministeriales y Delegados Presidenciales. De manera análoga, las reclamaciones administrativas respecto de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) son resueltas ya sea por la Dirección Ejecutiva en el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o por un Comité de Ministros compuesto por titulares de carteras como Medio Ambiente, Salud, Economía, Energía, Minería y Agricultura en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

El proyecto de ley considera que esta estructura genera una asimetría entre la evaluación,¹ que es predominantemente técnica, y la calificación, que descansa en

1. Mensaje Presidencial, Boletín 16552-12, página 10.

autoridades políticas. Esta situación ha sido identificada como una fuente de incertidumbre para todos los actores involucrados, al introducir elementos no técnicos en una etapa crítica del proceso evaluativo, y al aumentar los tiempos de tramitación.

Frente a ello, la reforma propone reemplazar tanto a las COEVA como al Comité de Ministros por órganos de carácter técnico.² Esta reconfiguración busca asegurar que tanto la evaluación como la calificación de proyectos respondan a criterios ambientales, científicos y técnicos objetivos, mejorando la certeza jurídica, reduciendo los tiempos de tramitación y fortaleciendo la legitimidad del proceso de evaluación ambiental.³ Esto se realiza, en definitiva, eliminando teóricamente⁴ el componente político tanto de la evaluación como en sede recursiva.

En este punto, la tramitación de la reforma al SEIA ha sido objeto de acalorados debates, en lo que interesa, tanto en torno a la naturaleza jurídica y composición de los órganos que deben calificar los proyectos, así como respecto del órgano encargado de la resolución de las reclamaciones administrativas.⁵ Sin embargo, en lo que existe mayor consenso,⁶ es respecto a la necesidad de disminuir radicalmente —o incluso derechamente eliminar— el componente político en ambas etapas del procedimiento administrativo.

Ahora bien, a pesar del consenso en torno a la necesidad de reducir la influencia política en la toma de decisiones ambientales, el debate reveló matices importantes y preocupaciones transversales respecto a los efectos de esta medida, particularmente

2. El proyecto de ley en su versión original consideraba modificar, en el caso de las COEVA, que sus funciones sean asumidas por las Direcciones Regionales del SEA, mientras que las reclamaciones administrativas serían resueltas exclusivamente por la Dirección Ejecutiva del mismo servicio. Sin embargo, esto ha sido objeto de modificaciones por medio de indicaciones. Más allá, respecto de las Reclamaciones, la Comisión de Medio Ambiente del Senado conformó una mesa de expertos para analizar diversas alternativas y propuestas, mientras que el Ejecutivo presentó una indicación para la creación de un Comité de Reclamaciones.

3. Mensaje Presidencial, Boletín 16552-12, página 10.

4. Se utiliza el concepto “teóricamente” dado que -en la práctica- todos los Directores Ejecutivos del SEA han sido nombrados directamente por el Presidente de la República en uso de sus facultades otorgadas por la Ley N° 20.955 para nombrar hasta 12 altos cargos directivos de Alta Dirección Pública de I nivel jerárquico sin concurso público, transformando -de facto- a la Dirección Ejecutiva en un cargo de exclusiva confianza del Presidente.

5. Boletín 16552-12.

6. Ejemplos: Libertad y Desarrollo en su informe “Reforma al SEIA: cambios que no resuelven el problema” (<https://lyd.org/wp-content/uploads/2024/01/TP-1628-REFORMA-SEIA.pdf> en presentación de fecha 25 de enero de 2024, visto por última vez el 6 de abril de 2025). Por su parte, el Consejo Minero ha señalado “Compartimos la necesidad de reducir el componente político en el SEIA y fortalecer el rol del SEA” (<https://consejominero.cl/prensa/reforma-al-seia-cm-propone-que-jefatura-del-sea-sea-ejercida-por-organo-colegiado-en-vez-de-ser-unipersonal/> y Boletín 16552-12 en presentación de fecha 23 de enero de 2024, visto por última vez el 6 de abril de 2025).

en lo relativo al riesgo de captura regulatoria, la falta de contrapesos institucionales y la concentración del poder decisional en una sola autoridad.

Desde el mundo empresarial, el Consejo Minero, representado por su Presidente Ejecutivo, Sr. Joaquín Villarino, el día 23 de enero de 2024, expresó su apoyo a la reducción del componente político y al fortalecimiento del rol del SEA. Sin embargo, advirtió que la suma de reformas propuestas conlleva un efecto de concentración institucional: «prácticamente todo el proceso queda en manos del SEA», señaló, sugiriendo que la jefatura del servicio debiera dejar de ser unipersonal y pasar a un órgano colegiado, inspirado en el modelo de la Comisión para el Mercado Financiero, lo que permitiría incorporar deliberación técnica colegiada sin reintroducir decisiones políticas. En la misma línea, la Cámara Chilena de la Construcción manifestó, el 15 de marzo de 2024, que la eliminación del Comité de Ministros y de las COEVA «no elimina la falta de certeza jurídica» si lo que se hace es trasladar toda la decisión a un solo funcionario, el Director Ejecutivo del SEA, reproduciendo así el problema bajo otra forma: la concentración decisional, pero ahora sin colegialidad ni control político. Por su parte, la Confederación de la Producción y del Comercio, representada por el Sr. Ricardo Mewes el 15 de abril de 2024, valoró positivamente la disminución del componente político, pero con una advertencia clave: «hay que tener precaución con la pérdida de transversalidad de la evaluación y el riesgo de captura del regulador, especialmente respecto de proyectos con altos montos de inversión y EIA». En ese contexto, propuso que se mantuviera alguna forma de instancia colegiada de evaluación para los proyectos más complejos.

Estas preocupaciones fueron compartidas por organizaciones de la sociedad civil y ambientalistas, aunque desde lógicas institucionales distintas. La Fundación Chile Sustentable, en sesión del 22 de enero de 2024, advirtió que si bien el reemplazo de las COEVA por los Directores Regionales del SEA apunta a la «despolitización» del sistema, ello podría ser ilusorio si no se prevén mecanismos de control adecuados: «surge el peligro de la cooptación del Director Regional, vía lobby o presión del superior jerárquico». Esta misma preocupación fue enfatizada por FIMA, representada por su Director Ejecutivo, Sr. Ezio Costa, el 23 de enero de 2024. A juicio de Costa, «esto podría ser un inconveniente considerando el nivel de presiones a las que se ven sometidos quienes deciden sobre si aprobar o rechazar un proyecto». Por último, Greenpeace, representada por el Sr. Matías Asún, el 18 de marzo de 2024, propuso una solución estructural a este problema: establecer mecanismos de selección para los cargos clave del SEA que otorguen mayor independencia del poder ejecutivo, junto con criterios claros de conflicto de interés, y estándares progresivos de transparencia y gestión.

En conjunto, estas intervenciones permiten observar que el discurso de «despolitización» ha sido ampliamente aceptado como diagnóstico, pero no como solución institucional unívoca. Lo que emerge, en cambio, es una preocupación transversal

por la concentración de poder técnico sin contrapesos, así como por la fragilidad institucional frente a presiones externas. En vez de «eliminar el componente político», el proyecto y el discurso en torno a la necesidad de su eliminación o disminución, podría estar desplazándola hacia zonas menos visibles del aparato estatal, sin garantizar su sustitución por una deliberación técnica colegiada, transparente y sujeta a control democrático.

Este consenso discursivo sobre la necesidad de eliminar el componente político del SEIA, sin embargo, merece una revisión crítica. Si bien puede comprenderse la desconfianza frente a decisiones adoptadas por autoridades políticas —especialmente cuando se perciben como poco transparentes o poco fundadas técnicamente—, el diagnóstico que sustenta la reforma parece omitir una cuestión más profunda: las decisiones sobre proyectos con impactos ambientales significativos son, inevitablemente, decisiones que contienen dimensiones políticas. Suprimir el componente político del procedimiento no elimina esa dimensión; solo la desplaza o la encubre bajo el ropaje técnico-administrativo.

Como plantea Esteve Pardo (2023: 172), la decisión sobre los riesgos suscita cuestiones formales y materiales. En este trabajo interesa destacar estas últimas, pues suponen evaluar y optar entre distintos cursos de acción frente a riesgos potenciales, así como definir cómo gestionar el riesgo que se decide aceptar. En este contexto, las autorizaciones administrativas —incluidas las ambientales— constituyen decisiones públicas de gestión del riesgo, en particular respecto del riesgo ambiental residual, esto es, aquel que subsiste tras el cumplimiento de la normativa sectorial y ambiental aplicable. Tales autorizaciones no solo aplican reglas preestablecidas, sino que requieren inevitablemente una valoración institucional que combine elementos técnicos con consideraciones político-sociales, especialmente cuando el marco normativo no regula de manera exhaustiva todos los impactos posibles.

En el caso chileno, esta tensión se expresa claramente en el SEIA, donde la decisión de aprobar un proyecto mediante una RCA no se agota en la verificación del cumplimiento normativo, sino que también incorpora juicios sobre la aceptabilidad de impactos significativos en contextos específicos, como reconoce Bermúdez (2014: 312-313). Así, tanto la determinación del estándar de riesgo permitido como su gestión concreta involucran dimensiones valorativas que no pueden ser plenamente despolitizadas sin distorsionar el diseño institucional del SEIA.

Bajo tal contexto, el SEIA combina elementos jurídico-técnicos con una dimensión política inevitable, como se reconoció en el proceso de reforma de 2016 (Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, 2016: 117). Diversos autores y autoras,⁷ han explicado esta idea, señalando que pretender que la evaluación ambiental pueda limitarse a un ejercicio técnico de verificación de cumplimiento normativo

7. Ropert y Villena (2020: 1); Sagredo (2023: 1); Chubretovic (2022: 1); Guzmán (2019: 1), entre otros.

reduce indebidamente el alcance del SEIA. Ello, particularmente en su dimensión material más relevante, esto es, la evaluación de impactos ambientales significativos y las medidas ambientales que los mitiguen, compensen o reparen, según corresponda. En este sentido, la aprobación de proyectos con impactos ambientales relevantes supone, en los hechos, una toma de postura respecto de distribución de costos y beneficios ambientales.

«Entender la política como la actividad a través de la cual se toman decisiones para una comunidad», como proponen Ropert y Villena (2020: 1), permite situar correctamente estas decisiones como actos administrativos con una dimensión política, adoptados en el marco del interés público. Por lo demás, esta dimensión política se expresa en el margen de discrecionalidad administrativa que les cabe a los órganos decisorios ambientales. Por ello, no constituye «un dato externo a lo jurídico» ni puede ser equiparada, a priori, con irracionalidad, como advierte De la Fuente (2022: 155). Al igual que todo acto administrativo, estas decisiones deben ser racionales, debidamente motivadas⁸ y sometidas a control judicial; sin embargo, ello no implica despojarles de su legítima deliberación política.

En el mismo sentido, Sagredo (2023: 1) plantea que «la evaluación ambiental no es solo técnica», ya que está indisolublemente ligada a la vocación de los territorios, a la noción de desarrollo que tenemos como país y a los intereses de los distintos sectores. Estos elementos no son necesariamente ilegítimos ni indeseables. Por el contrario, forman parte constitutiva de una evaluación ambiental que se reconozca como instrumento de gobernanza y no meramente como una certificación técnica.

En este contexto, el discurso reformista que busca «despolitizar» el SEIA puede ser leído más bien como una narrativa de neutralización. Como advierte Chubretovic (2022: 1), el problema no radica en que exista deliberación política dentro del SEIA, sino en que esta deliberación es actualmente opaca, disfrazada de análisis técnico, y no se encuentra institucionalizada de manera coherente. En otras palabras, la evaluación técnica funciona como un «filtro», pero la decisión final sigue siendo política; el problema es que esta última no es reconocida como tal, lo que dificulta su *accountability* y su legitimización.

Rodrigo Guzmán (2019: 1) lleva esta crítica aún más lejos, al señalar que las controversias ambientales no pueden ser asumidas monopólicamente desde el mundo técnico o desde la órbita legal, ya que implican disputas complejas sobre riesgos, valores, prioridades sociales y futuros posibles. La pretensión de resolverlas únicamente bajo criterios científico-técnicos o jurídicos termina estrechando el campo delibe-

8. De la Fuente (2022: 188) tras realizar una extensa revisión de la dogmática, explica que, en el contexto de la regulación ambiental, la motivación del acto administrativo «racionaliza la actividad administrativa» y que, por ello, en «la doctrina administrativa el énfasis se encuentra en su función de control del ejercicio de discrecionalidad».

rativo, impidiendo una conversación democrática más amplia sobre el modelo de desarrollo y la justicia ambiental.

Craik (2019: 899) ilumina este dinamismo inherente de la naturaleza de los procesos de evaluación de impacto ambiental, entendiéndolos, en general, como herramientas que median entre los diversos elementos científicos, políticos y normativos que interactúan en la toma de decisiones. Subraya que cada uno de estos componentes no solo cumple una función legitimadora, sino que su interrelación permite que se compensen mutuamente las deficiencias que puedan presentar los otros.

En definitiva, más que eliminar el componente político del SEIA, lo que parece necesario es transparentarlo y distinguirlo claramente de los momentos técnico-evaluativos. Esto permitiría fortalecer la legitimidad del proceso y asumir con mayor honestidad institucional que las decisiones sobre el medio ambiente no son neutras, sino políticas en el mejor sentido del término: deliberaciones públicas sobre cómo queremos vivir y convivir con nuestros entornos.

Análisis comparado

La revisión de sistemas de calificación ambiental en países OCDE y América Latina, permite sostener una afirmación categórica: ningún sistema de EIA excluye completamente el componente político en la toma de decisiones. Por el contrario, en todos los modelos analizados, la decisión sobre si un proyecto se aprueba o rechaza —es decir, su calificación ambiental— recae finalmente en autoridades que cuentan con legitimidad política, ya sea por haber sido electas por voto popular, designadas por el Ejecutivo, o por integrar órganos colegiados de representación pública.

Este componente político se manifiesta de diversas formas. En el caso del Reino Unido, la decisión de calificación se encuentra en manos de las Autoridades Locales Planificación (Bell, 2019: 366), integrados por concejales electos, quienes deliberan sobre la base de un informe elaborado por un Oficial de Planificación, figura técnica encargada de evaluar el proyecto conforme a las regulaciones ambientales. A nivel nacional, el Secretario de Estado —miembro del Parlamento y nombrado por el gobierno central— tiene la potestad discrecional de intervenir en proyectos de envergadura, contando para ello con la asesoría técnica del Inspector de Planificación.

Una estructura similar se observa en Suecia, donde las decisiones de calificación ambiental están a cargo de dos órganos: el Comité de Medio Ambiente Municipal, compuesto por políticos electos para representar intereses locales, y la Junta del Condado, cuyos miembros son designados por el gobierno central para cumplir funciones generales dentro de la administración del condado. Ambos órganos toman decisiones finales de forma colegiada, a partir de la evaluación técnica realizada por funcionarios especializados.

En los Países Bajos, el sistema de permisos ambientales (*Omgevingsvergunning*)

también evidencia una gobernanza multinivel y colegiada, donde las decisiones recaen en órganos de representación democrática: gobiernos municipales, provinciales y autoridades del agua, cuyos miembros son elegidos por voto popular. En proyectos de gran envergadura, el gobierno nacional asume la decisión, la cual puede ser unipersonal o colegiada, pero siempre enmarcada en un sistema institucionalizado de deliberación. El país cuenta además con una Comisión para la Evaluación de Impacto Ambiental que entrega asesoría técnica independiente y con un mecanismo de participación pública robusto, donde las decisiones deben explicitar cómo se consideraron las observaciones ciudadanas.

Incluso en sistemas más centralizados o unipersonales, como los de Canadá o Australia, la dimensión política no desaparece. En Canadá, si bien la evaluación técnica está a cargo de la Impact Assessment Agency, la decisión final puede ser adoptada por el Ministro de Medio Ambiente y Cambio Climático, o por el Gabinete en proyectos de especial relevancia. Como señala Craik (2019: 893) «[i]n Canada, accountability for potential environmental harmful decisions is achieved through the elevation of the decision into the political realm». Así, en el caso canadiense, la atribución de la decisión final a autoridades políticas no representa una anomalía institucional, sino una forma deliberada de garantizar rendición de cuentas democrática frente a decisiones con potencial de daño ambiental, lo que confirma —como señala Craik (2019: 893)— que la politización de la decisión final puede ser, precisamente, el mecanismo que asegura su legitimidad y control público.

De forma similar, en Australia, si bien gran parte de la regulación ha quedado en mano de cada estado (Bates, 2023: 67) el Ministro del Medio Ambiente —electo como miembro del Parlamento— tiene competencias discrecionales (Godden, Peel, & McDonald, 2019:331) relevantes en distintas etapas del proceso, incluidas decisiones sobre el tipo de evaluación que corresponde y la aprobación final de proyectos de relevancia nacional.

Por su parte, en Estados Unidos, el sistema de evaluación liderado por agencias federales bajo la NEPA (Craik, 2019: 878) contempla una estructura fuertemente técnica, pero no por ello apolítica. Como señala Astorga (2007: 35) el hecho de que sea el titular el que tenga la posibilidad de determinar la agencia competente para evaluar su proyecto genera una fuerte interacción entre la agencia evaluadora y el interés del promotor. Además, los jefes de las agencias son designados por el Presidente y confirmados por el Senado, asegurando un vínculo directo con la autoridad política.

El modelo de Nueva Zelanda conjuga estructuras técnicas y políticas en distintos niveles. A nivel local, los Consejos Regionales y de Distrito, integrados por representantes electos, son responsables de la evaluación y calificación de proyectos. A nivel nacional, el Ministro puede delegar la evaluación en la Environmental Protection Authority (EPA) —cuyos miembros son designados por el Ejecutivo— o en *boards of inquiry ad hoc*, integrados por expertos también nombrados ministerialmente (Ree-

ves, 2015: 158). Así, aun cuando se busca asegurar independencia técnica, la dimensión política es reconocida y regulada institucionalmente.

Los casos latinoamericanos refuerzan esta tendencia. En México, la decisión sobre los estudios de impacto ambiental recae en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y dentro de ella, en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA). Tanto el titular de la DGIRA como el Secretario de SEMARNAT son designados políticamente. En Colombia, las decisiones son adoptadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). En ambos casos, los nombramientos se realizan por el Ejecutivo nacional o por Consejos Directivos que integran autoridades gubernamentales y de la sociedad civil.

En todos estos sistemas, el componente político se articula como parte estructural del proceso de decisión, y no como una anomalía que deba ser suprimida. Esto se reconoce además en los procesos de nombramiento: en la mayoría de los países, las autoridades que califican proyectos son electas o designadas por el Ejecutivo (Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Canadá, Australia, EE. UU., y Nueva Zelanda), y muchas veces se requiere el acuerdo del Parlamento o un proceso mixto que combine criterios técnicos y políticos.

Así, el análisis comparado confirma que la eliminación del componente político en la calificación ambiental, como propone el proyecto de reforma al SEIA, no tiene sustento en la experiencia internacional. Por el contrario, los sistemas estudiados asumen que las decisiones ambientales tienen una naturaleza política inevitable y diseñan mecanismos para integrar esa dimensión de manera transparente, deliberativa y controlable. Desde esta perspectiva, la propuesta no solo se aparta del estándar comparado, sino que corre el riesgo de desplazar la dimensión política hacia estructuras unipersonales menos visibles, sin ofrecer garantías de deliberación colegiada, independencia o accountability democrático. En lugar de eliminar la política del proceso ambiental, el desafío, es institucionalizarla bajo reglas claras de representación, fundamentación y control.

La importancia de tomarse en serio el derecho ambiental

Como se ha venido señalando, una de las premisas fundamentales del discurso que impulsa la reforma al SEIA es que la eliminación del componente político garantizaría decisiones más objetivas, técnicas y eficientes. Esta expectativa refleja una forma de *wishful thinking* que ignora la naturaleza inherentemente política del conflicto ambiental, y confía en que la remoción formal de actores políticos resolverá problemas que son estructurales. Como advierte Reese (2019), «*environmental problems often extend across territorial boundaries and political sectors, thus involving a wider range of potential actors and interests in both vertical and horizontal dimensions*» —

una complejidad que desborda cualquier marco exclusivamente técnico, científico o «apolítico».

Este *wishful thinking* se encuentra absolutamente presente en el debate legislativo. El presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, Sergio Gahona, ha señalado que «el gran debate y un ‘nudo importante’ es cuánta autonomía tiene el SEA, en cuanto a separar lo más posible lo técnico de lo político».⁹ Esta afirmación ilustra con claridad el supuesto normativo que guía la reforma: que el ideal de una evaluación ambiental legítima pasa por una separación tajante entre lo técnico y lo político, donde la autonomía del SEA se concibe en función de su capacidad para aislarse de presiones o interferencias externas.

Pero esta concepción plantea, desde una perspectiva más amplia, una pregunta fundamental: ¿es realmente posible separar lo técnico y lo político en el conflicto ambiental? Esta idea refleja un riesgo epistémico profundo: asumir que el conocimiento técnico y científico puede operar en condiciones de neutralidad, aislado de los valores, intereses y contextos institucionales que lo atraviesan. Como explicaremos, este supuesto no solo es metodológicamente insostenible, sino que además puede llevar a naturalizar decisiones cargadas de implicancias distributivas, territoriales y éticas, presentándolas como puramente técnicas. En efecto, esto ha sido ampliamente advertido desde el campo del derecho ambiental y de los estudios sobre ciencia y tecnología: lo técnico no es un refugio apolítico, y la objetividad mal entendida puede convertirse en una forma de captura institucional menos visible pero igualmente problemática.

Este diagnóstico no implica negar la importancia del conocimiento científico, sino más bien reconocer que su incorporación en el derecho ambiental tampoco es neutral ni lineal, sino que por el contrario, también puede ser conflictiva, contingente y susceptible de captura. Como documenta Michaels (2007: 3), distintas industrias han perfeccionado mecanismos para sembrar duda, manipular estándares de evidencia y demorar regulaciones mediante la «institucionalización de la incertidumbre». En su obra *The Manufacture of Doubt*, muestra cómo la retórica de «más evidencia» o «mejor ciencia» puede ser usada estratégicamente para debilitar la acción estatal, transformando el ideal de objetividad en un instrumento de poder regulatorio invertido.

Latour (2004: 221) por su parte, critica la visión simplista del conocimiento científico como reflejo de la naturaleza y propone que la ecología política debe reconstruirse incluyendo explícitamente la producción científica como un proceso mediado, conflictivo y constitutivo del mundo común.¹⁰ Su llamado es a abandonar los

9. Diario Financiero, de fecha 26 de diciembre de 2024 (Disponible en: <https://www.terram.cl/reforma-al-seia-nuevas-indicaciones-dilatan-debate-pero-gobierno-confia-que-en-marzo-se-inicie-tramite-en-la-camara-de-diputados/>, visto por última vez el 7 de abril de 2025).

10. Latour sostiene que los movimientos ecológicos han tratado la ciencia como si fuese un “espejo”

conceptos heredados y abrir espacio a una nueva composición colectiva del saber y la política, argumentando que la noción clásica de «naturaleza» —como algo externo, unitario y objetivo— ha impedido la innovación conceptual. En lugar de utilizar esa noción, propone repensar completamente la relación entre política, ciencia y naturales, lo que implica necesariamente renunciar a la separación entre hechos y valores, y componer un «mundo común» a través de un proceso deliberativo inclusivo.

A esto se suma la advertencia de Porter (1995: 292), quien analiza cómo la búsqueda de objetividad a través de métricas y modelos cuantitativos ha sido, muchas veces, una forma de desplazar la responsabilidad política: se deposita en los números una confianza que no se extiende a los actores que los producen. La consecuencia, es que la objetividad numérica pasa a operar como «una estrategia para resistir el escrutinio público» más que como una garantía epistémica.

Desde otra perspectiva, Jasanoff (2004: 13; 2010: 233) sostiene que las prácticas científicas no son simplemente la producción de datos, sino formas de ordenar el mundo. A través del concepto de co-producción, muestra que el conocimiento técnico y las estructuras normativas del Estado se constituyen mutuamente. No existe «ciencia pura» dentro del derecho ambiental, sino ciencia regulatoria, es decir, ciencia producida para y desde dentro de estructuras institucionales específicas.

Este es precisamente el punto que desarrolla Fisher (2019: 756) al advertir sobre la peligrosa tendencia a encapsular (*kettle*) las ciencias dentro de las estructuras legales. Al tratar a «la Ciencia» como una entidad monolítica, externa y autónoma, el derecho termina por invisibilizar su rol constitutivo: en vez de abrir el conocimiento técnico al debate público, lo clausura, lo convierte en una caja negra y desplaza las controversias a zonas no deliberativas. Esto no solo limita el control democrático, sino que impide lo que Fisher denomina responsabilidad epistémica colectiva.

En palabras de Fisher, «*collective epistemic responsibility means that political communities must ensure the ways and means for producing and using reliable knowledge are within their remit*» (Fisher, 2019: 761). No se trata de que todos seamos expertos, sino de reconocer que las condiciones para producir conocimiento confiable y legítimo son asunto público. La falla en asumir esta responsabilidad colectiva permite que el conocimiento regulatorio se autonomice, se privatice o se opaque, debilitando así la capacidad del derecho de cumplir su rol estructurante.

En la literatura en español, Esteve Pardo (2023: 172) plantea desde una perspectiva regulatoria de los riesgos, que «por muy relevante que sea el conocimiento [en la gestión de los riesgos ambientales] y, con él, el protagonismo de los expertos, no puede

fiel de la naturaleza, utilizando el término “naturaleza” como sinónimo de “ciencia”. Según él, esta es una visión ingenua y reduccionista, porque la ciencia no tiene acceso directo a la naturaleza, sino que la construye a través de redes de instrumentos, protocolos, disciplinas, y comunidades científicas. La naturaleza conocida es siempre una mediación.

olvidarse en ningún momento que las decisiones en materia de regulación de riesgos corresponden a las autoridades públicas competentes que han sido legalmente habilitadas para ello» y agregaba que «[n]o corresponde por tanto la decisión a la ciencia (...). La resolución corresponde a los órganos públicos competentes». En ese sentido, lo que procede es la institucionalización de dicho elemento técnico.

Frente a esta situación, nuestro llamado es a tomarse el derecho en serio, lo que significa más que reivindicar su autonomía frente a la técnica, sino también reconocer que el derecho no puede simplemente delegar o externalizar los fundamentos epistémicos de las decisiones ambientales. Como señala Fisher (2017: 1), «*Environmental law is the law relating to environmental problems. The inherent complexity of environmental problems resonates throughout the creation and operation of environmental law. It shapes its structure and gives rise to questions that push the legal imagination of lawyers. It also means that no matter how well crafted an environmental law is, there will always be controversy*». Por tanto, el derecho debe estar preparado no para suprimir la controversia, sino para gobernarla jurídicamente, mediante principios, procedimientos y formas institucionales que estructuren el conflicto sin reducirlo a una cuestión técnica.

Esto exige, en términos de Fisher (2019: 762), expandir la imaginación jurídica: abrirse a pensar cómo las estructuras legales pueden acoger la incertidumbre, dar cabida a formas diversas de saber, y someter a revisión crítica los dispositivos técnicos que informan las decisiones. Significa también reconocer que la calidad del conocimiento no depende solo de su método, sino también de las condiciones institucionales que permiten su circulación, validación y justificación. Como lo planteó Jasanoff (2004: 18), lo que importa no es solo que el conocimiento sea «verdadero», sino que sea realmente útil para la deliberación pública, para el juicio institucional, para la justicia.

Desde esta perspectiva, la reforma al SEIA, al intentar eliminar el componente político, corre el riesgo de encapsular la política en el saber «meramente» técnico, desplazando las decisiones valóricas y normativas hacia zonas no deliberadas ni controlables. En vez de generar un proceso más racional y legítimo, puede contribuir a oscurecer el locus del poder decisorio. Por eso, como comunidad jurídica, y especialmente desde el derecho ambiental, necesitamos recuperar la centralidad del derecho como práctica crítica, responsable y epistémicamente vigilante.

Desafíos y alternativas

Como se ha argumentado en los apartados anteriores, la propuesta de reforma al SEIA parte de un diagnóstico incompleto sobre la dimensión política inherente a las decisiones ambientales. El supuesto de que la despolitización —reducida a la sustitución de órganos colegiados políticos por autoridades técnicas unipersonales— resol-

vería los problemas de legitimidad, eficiencia y confianza pública, omite comprender que el conflicto ambiental, por su naturaleza, no puede ser reducido a un mero problema técnico.

Frente a esta constatación, el desafío no es eliminar la política,¹¹ sino estructurarla bajo reglas institucionales claras, deliberativas y controlables. Imaginar mejor el Derecho no implica renunciar al existente, sino entender su espesor normativo e institucional y trabajar con las herramientas disponibles, rearticulándolas estratégicamente. Sobre esta base, el presente capítulo identifica los principales desafíos institucionales y propone alternativas normativas que permitan fortalecer la legitimidad y eficacia del SEIA, sin desconocer su complejidad estructural ni su dimensión política constitutiva.

Bajo este contexto, se propone repensar dos líneas alternativas y complementarias de acción: (i) qué entendemos por autonomía, como condición para órganos públicos más resistentes a la captura regulatoria, y (ii) cómo repensar el rol de los instrumentos de intervención administrativa vigentes en nuestro ordenamiento jurídico —en particular, los planes, políticas y programas— como parámetros jurídicos sustantivos que orienten las decisiones discrecionales dentro del SEIA y fortalezcan su legitimidad.

Órganos autónomos: Las condiciones para fortalecer la autonomía de la institucionalidad de evaluación ambiental

¿Puede la autonomía administrativa, en cuanto categoría jurídico-institucional, desempeñar un rol significativo para encauzar el componente político de las decisiones ambientales? Esta pregunta resulta central para pensar un rediseño del SEIA que reconozca la inevitable politicidad de las decisiones ambientales, pero que al mismo tiempo la someta a reglas jurídicas claras.

Si bien este apartado no tiene por objeto realizar una revisión completa acerca del origen y noción de autonomía administrativa, sí resulta imprescindible precisar qué es —y qué no es— esta categoría a la luz del análisis normativo y de la literatura nacional, a fin de delimitar su relevancia específica para el problema que aquí se aborda.

La autonomía como herramienta jurídica para la gobernanza ambiental

La eliminación en la composición de órganos públicos de miembros de carácter político—así lo plantea la reforma propuesta Boletín 16552-12—no debe entenderse por sí sola como eliminación de la política en la calificación ambiental y, además, en el

11. Desde una perspectiva más amplia, equilibrar los componentes políticos y técnicos en la regulación ambiental previene extremos como la hiperpolitización o la tecnocracia. (Rivera Berkhoff y Costa Cordella, 2022: 350-351).

contexto del derecho administrativo, tampoco puede ser entendida como una forma de organización que asegure de hecho la autonomía efectiva de los órganos que intervienen en la evaluación y calificación ambiental.

El asegurar la racionalidad de decisiones técnicas en ámbitos altamente regulados es un asunto que ha sido enfrentado por los sistemas legales con la creación de formas de organización administrativas dotadas de mayor autonomía respecto del poder central (Cordero y Tapia, 2015: 20-22 y Vergara, 2017: 46). A nivel nacional, hace más de una década que la doctrina sintetizaba los motivos que empujaban a los países a diseñar este tipo de órganos públicos, a saber: una cierta neutralidad política en el ejercicio de la función; un alto grado de especialización técnica en sus decisiones; y una actuación eficaz para resolver los problemas propios de las sociedades modernas (Cordero Vega y García, 2012: 420-421).

En ese contexto, la literatura se hace centrado en analizar el concepto de “agencias independientes”, abordando también sus principales elementos y desafíos. Entre otros, se han ocupado de este asunto García y Verdugo (2010: 289-290); Cordero Quinzacara (2012: 16-17); Cordero Vega y García (2012: 419-422); Vergara Blanco (2017: 46-47); Pardow, (2018: 198-202); Rivera y Costa, (2022: 353-358); y Vial (2025: 95-97). Lo que interesa contextualizar, es que si bien su origen, especialmente en el modelo anglosajón y en las agencias estadounidenses del siglo XIX, reflejaba una aspiración a independencia plena (Cordero Vega y Tapia, 2015: 23), su recepción en Chile se ha visto matizada por una tradición centralista, al menos en una primera etapa, como veremos.

Desde una perspectiva dogmática, la autonomía administrativa en el Derecho administrativo chileno configura una modalidad especial de organización que otorga a ciertos órganos un margen de autodeterminación institucional. Ello, permite a los órganos actuar con independencia funcional respecto del poder político, preservando su capacidad técnica para gestionar materias complejas, como los conflictos ambientales, aunque sin romper su vínculo con la responsabilidad democrática.

Este margen de autodeterminación se encuentra siempre limitado por el principio de juridicidad y, en particular, por la necesidad de coordinación estatal. Cordero Quinzacara (2012: 31) explica aquello, señalando que «la autonomía no significa autoarquía», ya que todo ente autónomo debe someterse a las normas legales que lo rigen, lo que garantiza su integración en la Administración del Estado.

En este sentido, la autonomía efectiva equilibra independencia funcional, legitimidad técnica y responsabilidad democrática. Su finalidad desde esta perspectiva es asegurar que las decisiones sobre materias complejas, como las ambientales, respondan al interés público sin sucumbir a presiones externas indebidas, sean estas político-partidistas o de otra naturaleza. Así comprendida como categoría jurídico-institucional, la autonomía administrativa tiene el potencial de desempeñar un rol central en el rediseño del SEIA, al permitir encauzar la inevitable dimensión política

de las decisiones ambientales dentro de un marco de reglas jurídicas claras.

Sin embargo, su recepción en nuestro ordenamiento jurídico carece de una densidad relevante y mucho menos un desarrollo normativo sistemático. A nivel constitucional, la Constitución de 1980 reconoce órganos autónomos específicos—como la Contraloría General de la República, el Banco Central y el Ministerio Público, de acuerdo con los artículos 98, 108, 83, respectivamente—que gozan de autonomía constitucional funcional. No obstante, no establece una categorización en relación con la autonomía aplicable a toda la Administración ni un régimen jurídico que defina sus requisitos o límites. En el plano legal, la Ley N° 18.575 en sus artículos 28 al 30 la asocia principalmente a la descentralización funcional (personalidad jurídica y patrimonio propio), categoría en la que encaja el SEA, pero que resulta insuficiente para capturar la complejidad del concepto, como veremos.

Ante ello, la literatura ha identificado que, «aunque a los reguladores independientes se les entreguen niveles adecuados de potestades y autonomía, la independencia igualmente puede estar en jaque si se establecen mecanismos administrativos implícitos de subordinación de estas agencias al Ejecutivo» (Cordero Vega y García, 2012: 427). En otras palabras, la autonomía implica esencialmente independencia funcional (Vergara Blanco, 2017: 48),¹² ya que busca reforzar la legitimidad técnica y la estabilidad decisional del Estado regulador sin sacrificar su indispensable vínculo democrático y su sujeción al derecho.

El ordenamiento jurídico requiere entonces definir una fórmula para asegurar la efectiva autonomía de los órganos públicos. La respuesta a dicha problemática se encuentra radicada en salvaguardas legales, en tanto constituyen variables institucionales que, en su conjunto, permiten de hecho asegurar la efectividad del margen de autodeterminación antes referido.

Nos aproximamos a este asunto, recordando que Cordero Quinzacara, siguiendo a Pierry, categoriza a las salvaguardas legales que garantizan autonomía administrativa, y explica que incluyen “la designación y remoción de sus autoridades, mayor o menor control de tutela y, por último, el financiamiento independiente” (2012: 24). Por nuestra parte, categorizaremos a estas salvaguardas legales desde una perspectiva más amplia, en formales y financieras, para su aplicación más precisa al caso de los órganos que intervienen en la evaluación ambiental.

Las salvaguardas formales pretenden asegurarse un margen de autodeterminación suficiente, que limite la intervención del Poder Central en el funcionamiento ordinario de los órganos públicos. Al mismo tiempo, estas salvaguardas suelen dotar

12. Debe distinguirse de la autonomía administrativa de la independencia en sentido estricto, a menudo reservada para agencias regulatorias con blindajes institucionales más robustos (OCDE, 2016: 78); (Cordero Vega y García, 2010: 435); y (Rivera y Costa, 2022: 354), pese a la advertencia de Vial (2024: 96) sobre la falta de distinción clara en la doctrina nacional.

a los órganos administrativos, particularmente aquellas que ejercen funciones regulatorias, como las Superintendencias, de potestad normativa en el ámbito en que regulan. Otro elemento que podemos subsumir en esta categoría son los mecanismos de designación de autoridades a la cabeza de estos órganos, para efectos de no solo asegurar idoneidad técnica, sino que un amplio de autodeterminación relevante respecto de la Administración centralizada. Ello, pues, desde un prisma más amplio, constituyen variables institucionales que inciden directamente en el ejercicio de las funciones del órgano administrativo autónomo.

Las salvaguardas financieras, no solo deben asegurar que los órganos autónomos cuenten con fuentes financieras propias, sino que, como señala Cordero Quinzacara (212: 24) hace necesario que dichas fuentes de financiamiento sean diversas de aquellas que se contemplen anualmente en la Ley de Presupuesto. Por ello, no es suficiente la asimilación de la autonomía administrativa a los órganos descentralizados, pues si bien precisamente cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio en las leyes que los establecen y los regulan (Cordero Vega y García, 2012: 420; y Cordero Quinzacara, 2012: 22-23), no cuentan con fuentes de financiamiento por regla general fuera de la Ley del Presupuesto.

Este análisis normativo y doctrinal ofrece claves para precisar las condiciones de una autonomía efectiva, identificando cuatro salvaguardas formales esenciales: i) reconocimiento legal explícito, que otorgue al órgano una estructura jurídica diferenciada; ii) procedimientos independientes de nombramiento y remoción, que limiten la influencia del Ejecutivo; iii) un régimen decisonal propio, libre de instrucciones políticas ad hoc; y iv) mecanismos robustos de control, que aseguren transparencia y rendición de cuentas. A estas, de todos modos, debe agregarse la salvaguarda financiera, pues es una variable más para que los órganos descentralizados funcionalmente, como el SEA, gocen de estabilidad en la gestión de sectores complejos como el ambiental.

A nivel comparado, la OCDE (2016: 9, 33, 74, 81, 94) refuerza esta visión, señalando que la autonomía efectiva depende de reglas de gobernanza, transparencia y control que resguarden decisiones técnicas al servicio del interés público. Como explicamos supra, en países como Canadá y Australia, la autonomía de los órganos ambientales se combina con deliberación política controlada, mediante autoridades políticas (ministros o gabinetes) asesoradas por informes técnicos autónomos. En Estados Unidos, las agencias federales bajo la NEPA operan con autonomía funcional, pero sus jefes son designados políticamente, lo que asegura un equilibrio entre técnica y responsabilidad democrática. Estos modelos demuestran que la autonomía no elimina la política, sino que la estructura mediante salvaguardas institucionales claras.

En definitiva, la autonomía administrativa que aquí se postula como pilar para el fortalecimiento del SEIA dista de ser un mero atributo formal o una aspiración a

la independencia absoluta frente al poder central. Se configura, más bien, como un estatus jurídico-institucional complejo, cuya efectividad radica en un diseño normativo que contemple un conjunto robusto y coherente de salvaguardas.

Crítica a la reforma: Un enfoque equivocado de la autonomía administrativa

La autonomía no busca erradicar la dimensión política inherente a las decisiones ambientales, sino encauzarla dentro de un marco institucional que privilegie la racionalidad técnica, la observancia del derecho y la protección del interés público a largo plazo. Este enfoque contrasta con las propuestas de reforma que, al confundir «despolitización» con la simple exclusión de actores políticos o la primacía de órganos unipersonales, eluden el desafío de fondo: cómo dotar al SEIA de mecanismos que aseguren decisiones legítimas, eficientes y eficaces en un contexto de alta complejidad y conflictividad social, donde la técnica y la política deben encontrar cauces institucionales para su articulación virtuosa. En otras palabras, en la reforma existe un error derivado de la visión incompleta del concepto de despolitización, por una parte, y, de autonomía administrativa por la otra.

Al concentrar el poder decisonal, la reforma reproduce la «concentración institucional» criticada en el marco de la discusión legislativa por actores como el Consejo Minero, por ejemplo, lo que aumenta el riesgo de captura, como advirtieron también Fundación Chile Sustentable y FIMA. Ello, particularmente pues no se acompaña a dicha propuesta de modificación de un análisis de las demás variables analizadas en el subacápite precedente y, además, pues olvida que el problema no es la deliberación política, sino su opacidad y falta de institucionalización coherente. Es más, como se analizó, la experiencia comparada ofrece modelos valiosos para repensar la autonomía administrativa.

Desde la perspectiva de la autonomía como modalidad de organización administrativa, la reforma además no rediseña a la institucionalidad considerando salvaguardas necesarias de la autonomía. Los autores García-Huidobro, García y Carrasco (2025: 1) coinciden en que el proyecto de reforma adolece de una «falta de definición sobre la autonomía funcional» del SEA.

Sobre esta base, consideramos que la autonomía del SEA debe entenderse como una autonomía integral y efectiva, como explicaremos enseguida.

Variables o salvaguardas necesarias para la autonomía efectiva del SEIA

Para que la autonomía administrativa sea una herramienta jurídica eficaz en la gobernanza ambiental del SEIA, debe abarcar a todos los órganos que lo componen—el SEA, las COEVA, y el Comité de Ministros, encargados de la evaluación, calificación, y revisión administrativa de proyectos—y diseñarse con un conjunto

interconectado de salvaguardas que respondan a la complejidad de este instrumento de gestión ambiental.

Cabe detenernos en esta parte, para recordar que la gestión y el derecho ambiental enfrentan un desafío fundamental al definir cómo la administración determina el riesgo ambiental, lo que inherentemente implica navegar una tensión entre dos enfoques principales. Como explica Irarrázabal (2022: 82), por un lado, se recurre a la regulación ambiental mediante normas de carácter general, estableciendo un marco claro para la actuación y el cumplimiento; y, por el otro, la gestión ambiental, a través de autorizaciones administrativas que permiten un análisis de cada situación particular, vía que ofrece la flexibilidad necesaria para adaptar las decisiones al dinamismo y singularidad de los ecosistemas y los impactos que sobre este puedan producirse.

Sin embargo, para el derecho ambiental, una excesiva intervención del poder central puede distorsionar el margen decisional necesario que requiere la autoridad, mermando la uniformidad y dañando de paso la confianza pública. Así, el reto para el sistema legal consiste en diseñar marcos normativos que equilibren la estabilidad y generalidad de las reglas con la capacidad de adaptación y especificidad que demanda una protección ambiental efectiva y legítima ante escenarios complejos y cambiantes.

A nivel de la gestión ambiental, el SEIA opera en un marco de complejidad caracterizado por la dualidad en los fines de sus decisiones. Como destaca Bermúdez, por un lado, las RCA son actos administrativos parcialmente reglados, con aspectos técnicos definidos por la normativa ambiental, como el cumplimiento de normas de calidad (artículo 2 letra j, Ley N° 19.300). Por otro, incluyen márgenes decisionales que le caben al SEA en la evaluación de impactos significativos, medidas ambientales, y condiciones o exigencias (artículos 11, 16, 24, Ley N° 19.300), lo que introduce elementos políticos relacionados con la ponderación de riesgos y prioridades territoriales (Comisión Asesora Presidencial, 2016: 464-466). Esta dualidad, refleja la necesidad de un sistema que no solo sea técnicamente robusto, sino que también gestione la politicidad inherente a las decisiones ambientales, aún en el marco del SEIA que es un instrumento de gestión ambiental de tercer orden.

En este orden de ideas, y lejos de negar los aspectos técnicos esenciales para el análisis objetivo del riesgo ambiental, entendemos que la autonomía debe institucionalizar el diálogo entre lo técnico y lo político, reduciendo la discrecionalidad en lo pertinente y fortaleciendo la legitimidad y confianza pública de las decisiones ambientales. En este sentido, y basadas en el análisis precedente, las salvaguardas son las siguientes:

- Reconocimiento legal explícito de la autonomía efectiva e integral de los órganos evaluadores, decisionales y revisores en materia de evaluación ambiental. La Ley N° 19.300 debe definir al SEA como un ente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, como existe a la fecha, pero con

una cláusula especial que se refiera a las salvaguardas como variables institucionales necesarias para asegurar la autonomía funcional, más allá de la mera descentralización nominal. Esto diferenciaría al SEA de otros órganos de la Administración del Estado descentralizados y garantizaría un marco normativo claro para su operación.

Además, es necesario fortalecer la independencia de los órganos calificadores, como los Directores Regionales y el Director Ejecutivo del SEA en el contexto de la reforma. Tanto en el escenario actual como el propuesto, dichas autoridades dependen de la designación y remoción por parte del Presidente o la autoridad superior del servicio, según corresponda. En ese contexto, aunque el sistema de Alta Dirección Pública busca asegurar la idoneidad técnica del Director Ejecutivo, no garantiza su autonomía funcional, sin siquiera mencionar el hecho de que dicho mecanismo nunca ha sido aplicado para designar al Director Ejecutivo (Vial, 2025: 26).

Considerando que en Chile existen modelos exitosos de órganos unipersonales y colegiados, citando los casos de la Fiscalía Nacional Económica y de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), respectivamente, se postuló que para el caso del SEA es ideal un sistema intermedio donde «una sola autoridad, [...] ejerza funciones [operativas] por un largo periodo de tiempo y sea asesorada por un órgano colegiado que, a su vez, actúe como ente revisor, y cuya integración sea en términos similares a la de la CMF.» (Vial, 2025: 110).

Al respecto, y si bien concordamos con lo sostenido en el marco de la discusión legislativa por Hervé respecto de que los mecanismos de autonomía son, en principio, replicables en modelos unipersonales, consideramos que la conformación de un órgano colegiado directivo presenta ventajas adicionales relevantes para enfrentar las dinámicas de captura y presión social, particularmente en el contexto actual chileno. En este marco, el modelo de la CMF en Chile constituye un ejemplo local relevante: su estructura colegiada, su sistema de nombramientos ratificados y su régimen de mandatos estables permiten preservar la independencia técnica sin romper el vínculo con la responsabilidad democrática.

En este contexto, se propone un órgano colegiado que asuma la dirección estratégica del SEA, separándola de las funciones operativas (a cargo del Director Ejecutivo). Este modelo, de acuerdo con las directrices de la OCDE (2016: 85), prioriza consejos directivos con mandatos escalonados no alineados a ciclos presidenciales, asegurando imparcialidad y blindaje ante interferencias. En sectores sensibles como el ambiental, esto garantizaría equidad regulatoria y confianza pública, alineando a Chile con estándares internacionales de gobernanza.

- Establecimiento de procedimientos independientes de nombramiento y remoción. Los responsables del SEA deben ser designados mediante procesos que combinen idoneidad técnica y legitimidad democrática, como el modelo de

la CMF creada por la Ley N°21.000, donde, de acuerdo con su artículo 9, los nombramientos del presidente de su consejo directivo de cinco miembros es electo por el Presidente de la República, al igual que los otros cuatro aunque estos debe ser ratificados por el Senado. Los mandatos deben ser fijos, escalonados y con causales de remoción estrictas, para evitar la captura por el Ejecutivo o intereses sectoriales.

- Régimen decisonal más robusto. Las decisiones del SEA deben basarse en criterios técnicos, pero guiadas por parámetros sustantivos derivados de planes, políticas y programas para reducir la discrecionalidad y aumentar la coherencia. Estas decisiones deben ser motivadas exhaustivamente y deben ser revisables por los Tribunales Ambientales, asegurando control jurisdiccional.
- Mantención y fortalecimiento de las instancias de rendición de cuentas y participación ciudadana. La autonomía no debe implicar opacidad. El SEA debe continuar fortaleciendo las instancias de participación ciudadana, revisión administrativa y transparencia. Ello, sin perjuicio del control jurisdiccional por los Tribunales Ambientales. El objeto de ello es el aseguramiento de un elemento formal de legitimación amplia de sus decisiones.
- Autonomía financiera. Este punto requiere repensar el SEIA desde una perspectiva más integral. En concreto, el SEA podría contar con un presupuesto propio que no solo sea financiado por Ley de Presupuesto, sino que también por tasas de evaluación de proyectos, además de otros aportes fiscales, para protegerlo de presiones presupuestarias que puedan condicionar sus decisiones. Esta salvaguarda, ausente en la reforma actual, ha sido relevada desde la perspectiva doctrinal y comparada para garantizar autonomía administrativa.

Un SEA efectivamente autónomo, estructurado con las salvaguardas propuestas, redundaría en un diseño institucional mejor preparado para resistir presiones externas, protegiendo la integridad técnica de las evaluaciones; institucionalizar la dimensión política mediante reglas claras, en línea con la experiencia comparada. Además, permitiría una mejor articulación del SEIA con instrumentos como planes y políticas, como explicaremos en el siguiente sub acápite, para guiar el margen decisonal no reglado que exista, fortaleciendo la motivación de las decisiones y con ella la seguridad jurídica y legitimidad democrática. Este enfoque recupera el rol del derecho administrativo como herramienta de gobernanza, capaz de estructurar el conflicto ambiental sin reducirlo a una cuestión técnica, como advierten Fisher (2019: 750) y Jasanoff (2004: 13).

En conclusión, la autonomía administrativa, bien diseñada, es una herramienta jurídica idónea para fortalecer la institucionalidad del SEIA. Lejos de tecnocratizar las decisiones ambientales, permite integrar técnica, deliberación política y control

democrático, bajo principios de juridicidad, razonabilidad y transparencia.

Utilización instrumentos de intervención administrativa vigentes —planes, políticas y programas— como forma de legitimación de las decisiones discrecionales dentro del SEIA.

Una de las dimensiones más subestimadas por el legislador y el regulador chileno ha sido el potencial normativo de títulos de intervención administrativa que conforman los planes, políticas y programas. Estos instrumentos tienen un anclaje en el derecho administrativo y constituyen, en principio, mecanismos estratégicos de acción pública orientados a coordinar decisiones sectoriales, establecer prioridades y orientar el uso de los territorios. Sin embargo, su impacto real en la toma de decisiones ambientales ha sido limitado, tanto por su carácter programático como por su escasa vinculación con los procedimientos del SEIA.

Esta desvinculación no es neutra. En la práctica, la insuficiencia de referencias sistemáticas y claras a estos instrumentos —particularmente a aquellos de valor indicativo— en la evaluación y calificación de proyectos amplía el margen de discrecionalidad de la autoridad, favorece la fragmentación institucional y debilita la coherencia de la acción pública ambiental.

En un escenario de eliminación del componente político visible (como el que plantea la reforma), la falta de parámetros normativos sustantivos como los planes, políticas y programas expone aún más al sistema al riesgo de decisiones opacas, inestables o capturadas.

Repensar el rol de los planes, políticas y programas en el SEIA exige reconocerlos como expresiones institucionales del juicio político-ambiental del Estado, en tanto condensan decisiones estratégicas adoptadas mediante procesos administrativos formales, muchas veces participativos y sometidos a consulta pública. Estos instrumentos pueden entenderse, desde una perspectiva teórica de la gestión ambiental, como un nivel donde el riesgo ya ha sido ponderado y las directrices territoriales o sectoriales han sido definidas a una escala superior a la del proyecto individual. Idealmente, establecen un marco que define y zanja aspectos cruciales que luego deben orientar y dar coherencia a la evaluación ambiental caso a caso.

En este orden de ideas, la gestión de los riesgos ambientales a este nivel debe concretizarse luego en la evaluación de impacto ambiental, que es un elemento de tercer nivel dentro de la jerarquía teórica de la gestión ambiental (Bermúdez, 2014: 84-85; Astorga, 2017: 230-231; e Irarrázabal, 2022: 96-98, 101). En efecto, como señala Esteve Pardo «una vez decidada la aceptación del riesgo se abre la siguiente fase regulatoria, esto es, la de su gestión» (2022: 183). Por ello, la incorporación de los instrumentos de intervención administrativa dentro del proceso de evaluación permitiría dotar de mayor racionalidad sustantiva a la calificación ambiental, en particular cuando

esta debe ponderar criterios que no están agotados por el cumplimiento normativo estricto (por ejemplo, vocación territorial, criterios de justicia ambiental, o metas de carbono-neutralidad).

Desde esta óptica, los planes, políticas y programas podrían funcionar como un estándar intermedio entre la pura aplicación normativa y la decisión política discrecional, permitiendo que las decisiones del SEA —y de los órganos calificadores— se funden en directrices previamente establecidas, deliberadas y, en principio, estables. Esto contribuiría a reducir la incertidumbre, mejorar la motivación de las resoluciones, y fortalecer su legitimidad democrática, sin exigir necesariamente una transformación institucional radical.

A su vez, una utilización estratégica de estos instrumentos permitiría reencauzar la dimensión política del SEIA hacia formas más transparentes y controlables, al hacer visibles los criterios valorativos y estratégicos que deben guiar la evaluación ambiental. No se trata de «tecnificar» lo político, sino de reconocer que el derecho puede y debe estructurar las decisiones administrativas con base en parámetros previamente deliberados, que encarnen un juicio político legítimo sobre los fines de la política ambiental y el modelo de desarrollo.

Este enfoque permitiría también reforzar el principio de coordinación administrativa, hoy debilitado por la fragmentación del aparato público, y contribuir a una mejor articulación del SEIA con otros instrumentos territoriales, como los planes reguladores comunales o los planes regionales de ordenamiento territorial.

Astorga (2017: 231) indicaba hace casi dos décadas que para en adecuado funcionamiento del SEIA resultaba crucial avanzar en la densidad regulatoria ambiental, particularmente de las políticas, planes y programas, además de normas técnicas. En ese contexto, la necesidad de revalorizar los instrumentos de planificación, políticas y programas dentro del SEIA ha sido recogida por la doctrina nacional. Infante (2016), por ejemplo, destaca la relevancia de la planificación territorial como una de las herramientas clave para mitigar la injusticia ambiental en Chile, en tanto permite una distribución más equitativa de las cargas ambientales y una anticipación de conflictos mediante reglas claras sobre el uso del territorio. Desde esta perspectiva, la planificación no es simplemente una técnica de ordenamiento, sino una expresión institucional del juicio político sobre cómo se distribuyen los riesgos y beneficios del desarrollo, y sobre qué comunidades deben ser especialmente protegidas en virtud de su vulnerabilidad.

Infante sostiene que una planificación robusta, articulada con instrumentos como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS), puede operar como mecanismo de corrección frente a la inequidad ambiental estructural. Ello implica reconocer estos instrumentos no solo como títulos administrativos con efectos internos, sino como insumos sustantivos para orientar la discrecionalidad

dad administrativa dentro del SEIA. Su uso efectivo podría evitar que la evaluación se reduzca a una lógica puramente normativa o tecnocrática, haciendo visibles los criterios políticos y territoriales que subyacen a toda decisión ambiental significativa.

Por lo anterior, una vía alternativa y jurídicamente más sólida para hacer frente a la tentación de eliminar lo político mediante estructuras supuestamente técnicas y neutrales, es revalorizar los instrumentos de gestión ambiental existentes como guías vinculantes de la discrecionalidad administrativa. Esto supone tomarse en serio la arquitectura normativa ya disponible, reconociendo que su adecuada implementación y vinculación con el SEIA podría contribuir a decisiones más razonadas, previsibles y legítimas.

En suma, fortalecer el SEIA pasa por construir un modelo institucional que reconozca su dualidad técnica y política, y que estructure ambos componentes mediante reglas claras de responsabilidad, deliberación y control. Avanzar hacia una autonomía funcional efectiva del SEA, combinada con una revitalización jurídica de los instrumentos de planificación ambiental como parámetros sustantivos, permitiría no solo mejorar la calidad técnica de las decisiones, sino también su legitimidad democrática, reduciendo los espacios de arbitrariedad y aumentando la confianza pública en la evaluación de los proyectos con impacto ambiental significativo.

Conclusiones

La revisión crítica de la propuesta de reforma al SEIA y del discurso que la sostiene permite arribar a las siguientes conclusiones centrales:

1. La supresión del componente político no elimina su existencia, sino que lo desplaza hacia instancias menos visibles y sujetas a control democrático. La dimensión política de las decisiones ambientales es inevitable y debe ser asumida institucionalmente, no disimulada bajo una falsa tecnificación.
2. La experiencia comparada demuestra que ningún sistema ambiental relevante ha eliminado completamente la dimensión política de sus decisiones. Por el contrario, los modelos internacionales más consolidados han optado por integrar dicha dimensión mediante órganos colegiados, mecanismos de deliberación y estructuras de rendición de cuentas.
3. La confianza exclusiva en el saber técnico, sin una arquitectura jurídica que permita su justificación pública, abre la puerta a nuevas formas de captura regulatoria. En este contexto, el derecho ambiental debe asumir su rol epistémico y político, estructurando institucionalmente los conflictos, no suprimiéndolos.
4. Frente a los desafíos estructurales del SEIA, se requiere avanzar en un rediseño institucional profundo, que incluya el fortalecimiento de la autonomía del SEA

bajo criterios funcionales, colegialidad en la toma de decisiones, y protección frente a presiones políticas.

5. Finalmente, una vía alternativa —y complementaria— es revalorizar los instrumentos de intervención administrativa existentes (planes, políticas y programas) como directrices sustantivas dentro del SEIA. Su utilización vinculante puede contribuir a guiar la discrecionalidad administrativa de forma más transparente, coherente y legítima.

En definitiva, este artículo busca proponer que, en lugar de despolitizar el SEIA, el desafío es estructurar las decisiones ambientales de manera transparente, deliberativa y jurídicamente controlada, recuperando para el derecho su capacidad de articular la complejidad de los conflictos ambientales contemporáneos.

Referencias

- ASTORGA JORQUERA, Eduardo (2017). Derecho ambiental chileno. Parte general. Santiago de Chile: Legal Publishing/Lexis Nexis.
- BATES, Gerry (2023). Environmental law in Australia. Australia: Lexis Nexis.
- BELL, Stuart (2019). «United Kingdom». En Emma Lees y Jorge Viñuales (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford: Oxford University Press.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Fundamentos del derecho ambiental. 2.^a ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- CHUBRETOVIC, Teresita (2022). «Claves para la reforma al SEIA». El Mercurio Legal. Disponible en <https://www.elmercurio.com/legal/Registro/Login.aspx?urlBack=/Legal/Noticias/Opinion/2022/12/09/911758/claves-reforma-seia.aspx>.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA (2016). Informe Final. Ministerio del Medio Ambiente, Santiago de Chile. Disponible en <https://www.sea.gob.cl/documentos-de-interes>.
- CORDERO VEGA, Luis y Javier Tapia (2015). «La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional». Estudios Públicos, 139: 7-65.
- CRAIK, Neil (2019). «The Assessment of Environmental Impact». En Emma Lees y Jorge Viñuales (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford: Oxford University Press.
- DE LA FUENTE CASTRO, Osvaldo (2022). La Administración y lo Público. Fundamentos Filosóficos de la Regulación Ambiental. Tesis doctoral, Universidad de Chile - Universitat Pompeu Fabra.
- ESTEVE PARDO, José (2022). Principios de Derecho regulatorio: Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos. 2.^a ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

- FISHER, Elizabeth (2017). *Environmental law: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- FISHER, Elizabeth (2019). «Sciences, Environmental Laws, and Legal Cultures: Fostering Epistemic Responsibility». *Transnational Environmental Law*, 8(4): 751–775. <https://doi.org/10.1017/S2047102519000224>.
- FISHER, Elizabeth (2021). «Environmental Law, Scholarship, and Epistemic Responsibility». *Journal of Environmental Law*, 33(3): 521–529.
- FLEURKE, Floor (2023). «Judicial Review of Art 6(3) HD in the Netherlands». En: Eliantonio et al. (eds.), *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty Before National Courts: The Case of the Habitats Directive* (pp. 119–139). Londres: Bloomsbury Publishing.
- GARCÍA, José Francisco y Sergio Verdugo (2010). «De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: aspectos constitucionales y de diseño regulatorio». *Revista Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo)*, 22: 263–288.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Eugenio, José Francisco García y Edesio Carrasco (2025). «Permisología y evaluación ambiental, una necesidad climática, no un capricho empresarial». *Ex-Ante*. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/opinion-permisologia-y-evaluacion-ambiental-una-necesidad-climatica-no-un-capricho-empresarial/>.
- GODDEN, Lee, Jacqueline Peel y Jan McDonald (2019). *Environmental law*. Hobart: University of Tasmania.
- GUZMÁN, Rodrigo (2019). «Deliberación de controversias en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental». *El Mercurio Legal*. Disponible en <https://www.el-mercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=907868&Path=/oD/DA/>.
- INFANTE, Paloma (2016). «(In) justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables». *Revista de Derecho Ambiental*, (6): 143–163.
- IRARRÁZABAL, Ricardo (2021). «Regulación Ambiental: Hacia un análisis objetivo». En Kay Bergamini Ladrón de Guevara, Cristián Pérez Muñoz y Gino Araya Palma (eds.), *Gestión del cumplimiento ambiental* (pp. 77–104). Santiago: RIL editores e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- JASANOFF, Sheila (2004). «Ordering Knowledge, Ordering Society». En Sheila Jasanoff (ed.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order* (pp. 13–45). Londres: Routledge.
- JASANOFF, Sheila (2010). «A New Climate for Society». *Theory, Culture & Society*, 27(2–3): 233–253. <https://doi.org/10.1177/0263276409361497>.
- LATOUR, Bruno (2004). *Politics of nature*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MICHAELS, David (2007). *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capaci-*

- dad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad. París: Ediciones OCDE. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264267060-es>.
- PARDOW LORENZO, Diego (2018). «¿Control o autonomía? El debate sobre agencias regulatorias independientes». *Revista de Derecho*, 31(2).
- PORTER, Theodore (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- REESE, Moritz (2019). «Distribution of Powers». En Emma Lees y Jorge Viñuales (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- REEVES, Simon (2015). *Environmental Law in New Zealand*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- RIVERA BERKHOFF, Sofía y Ezio Costa Cordella (2021). «Agencias reguladoras independientes en materia ambiental y la nueva Constitución de Chile». *Justicia Ambiental*, 14: 349-376.
- RUPERT, Rodrigo y Fernanda Villena (2020). «Política y SEIA». *País Circular*. Disponible en: <https://www.paiscircular.cl/industria/politica-y-seia/>.
- SAGREDO, Amelia (2023). «El Componente Político en la evaluación ambiental». *Diario Financiero*. Disponible en <https://www.df.cl/opinion/cartas/el-componente-politico-en-la-evaluacion-ambiental>.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2017). «Autoridades administrativas independientes (agencias): mito y realidad de un modelo conveniente para Chile». *Revista de Derecho Administrativo Económico (ReDAE)*, 25 (julio-diciembre), 45-58.
- VIAL BARROS, José Ignacio (2025). ¿Un Servicio de Evaluación Ambiental Autónomo? Razones a la luz de la jurisprudencia, doctrina y experiencia. Trabajo de Fin de Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, Universidad de Alicante.

Sobre los autores

Izaskun Linazasoro Espinoza es Profesora Asistente del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile y candidata a Doctora en Filosofía de Corpus Christi College, University of Oxford. Su correo electrónico es ilinazasoro@derecho.uchile.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4469-9063>.

Raúl Herrera Araya es Magister en Derecho Ambiental de la University of Sydney y licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su correo electrónico es rdherrera@uc.cl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5441-1713>.

