



LA CONSULTA DE PERTINENCIA : ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTA DE
REFORMA NORMATIVA

POR: KARIN ESPÍNDOLA CH.

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado académico de Magister en Derecho Ambiental.

PROFESOR GUÍA:

Sra. PAULINA RIQUELME P.

Octubre 2025

SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ABREVIATURAS	i
RESUMEN (ABSTRACT)	iii
1 INTRODUCCIÓN	1
2 LA CONSULTA DE PERTINENCIA DE INGRESO AL SEIA	4
2.1 Origen y evolución	4
2.2 Concepto y Fundamento Jurídico	7
2.3 Características y Contenido	10
2.4 Rol de la Contraloría General de la República	18
3 PROBLEMÁTICA NORMATIVA DE LA CONSULTA DE PERTINENCIA	21
3.1 Jerarquía Normativa	21
3.2 Carácter No Vinculante del Pronunciamiento del SEA	22
3.3 La Incerteza Jurídica	23
3.4 Distorsión funcional	27
4 ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA CONSULTA DE PERTINENCIA Y MECANISMOS INTERNACIONALES	28
4.1 Modelo norteamericano US National Environmental Policy Act (NEPA)	29
4.1.1 El Finding of No Significant Impact (FONSI)	30
4.2 El modelo canadiense: Impact Assessment Act (2019)	32
4.2.1 Initial Project Description (IPD)	33
4.3 El modelo de la Unión Europea (UE)	35
4.3.1 Caso Español: Ley 21/2023 de Evaluación Ambiental	37
4.4 El derecho de petición en el ordenamiento español	39
4.5 Modelo Latinoamericano: el caso de Perú	40
4.6 Análisis Comparado	44
4.6.1 El caso peruano	46
4.6.2 Hallazgos del análisis comparado	46
5 REFLEXIONES SOBRE LA CONSULTA DE PERTINENCIA	49
6 CONCLUSIONES	53

LISTA DE ABREVIATURAS

CEQ: Council on Environmental Quality (Consejo de Calidad Ambiental, EE. UU.)

CGR: Contraloría General de la República

CP: Consulta de Pertinencia

CS: Corte Suprema

DIA: Declaración de Impacto Ambiental.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

FONSI: Finding of No Significant Impact (Determinación de No Impacto Significativo, EE. UU.).

IPD: Initial Project Description (Descripción Inicial del Proyecto, Canadá).

LBGMA: Ley N° 19.300 o Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Chile).

MMA: Ministerio del Medio Ambiente (Chile).

NEPA: National Environmental Policy Act (Ley Nacional de Política Ambiental, EE. UU.).

RCA: Resolución de Calificación Ambiental.

RSEIA: Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental (Chile).

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Chile).

SMA: Superintendencia del Medio Ambiente (Chile).

UE: Unión Europea

RESUMEN (ABSTRACT)

El presente estudio aborda la Consulta de Pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en Chile, regulada en el artículo 26 del D.S. N.º 40/2012, como un mecanismo administrativo destinado a determinar si un proyecto o sus modificaciones deben someterse a evaluación ambiental. El objetivo es analizar su eficacia, legitimidad y coherencia institucional, a partir de un enfoque comparado que considera instrumentos internacionales aplicados en Canadá, Estados Unidos, España y Perú. La metodología combina el análisis normativo y doctrinal con la revisión de jurisprudencia relevante y dictámenes de la Contraloría General de la República, identificando debilidades estructurales del mecanismo chileno. Los resultados evidencian la falta de una base legal expresa, la ausencia de criterios técnicos uniformes y de instancias de participación pública, factores que han limitado su certeza jurídica y favorecido controversias interpretativas. Se concluye que la Consulta de Pertinencia, pese a su utilidad práctica para la gestión temprana de impactos ambientales, requiere una reforma normativa que le otorgue reconocimiento legal, criterios objetivos y mecanismos proporcionales de participación. Dichas medidas fortalecerían su función preventiva y contribuirían a una gestión ambiental más transparente, previsible y coherente con los principios de desarrollo sostenible y buena administración ambiental.

Palabras clave: Consulta de Pertinencia; Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; certeza jurídica; análisis comparado; reforma normativa.

1 INTRODUCCIÓN

A más de 30 años de su implementación en Chile, la institucionalidad ambiental ha experimentado un proceso de evolución y fortalecimiento, transformándose en un actor clave para la inversión privada y pública en el país. Tanto es así que, en los últimos años, los sectores productivos han manifestado su preocupación y molestia por la denominada “permisología”, que ha impactado negativamente en el plazo de implementación de los proyectos, llegando a extremos que hacen inviable la inversión (Cabrera, 2023).

En este contexto, la protección del medio ambiente frente a los efectos de proyectos de inversión ha impulsado el desarrollo de instrumentos jurídicos orientados a anticipar impactos y mejorar la calidad de las decisiones públicas. En Chile, la Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA (CP) ha surgido como una herramienta preventiva que permite a los titulares de proyectos solicitar a la autoridad ambiental una orientación respecto de si su iniciativa debe o no someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). No obstante, es importante subrayar que la CP no constituye un procedimiento de evaluación ambiental, sino un mecanismo administrativo de carácter consultivo, cuyo propósito es reducir la incertidumbre respecto a la obligación de ingreso, tanto en el caso de proyectos nuevos como en modificaciones de proyectos ya evaluados y con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) vigente.

Desde 2016, la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA identificó deficiencias estructurales en este mecanismo, advirtiendo el alto volumen de consultas, su componente discrecional y la dificultad de definir con precisión qué cambios son o no “de consideración” (Gobierno de Chile, 2024). Estas falencias han sido confirmadas por estudios académicos y la práctica administrativa, evidenciando falta de criterios técnicos uniformes, ausencia de participación temprana y ambigüedad sobre los efectos vinculantes de la respuesta. Todo ello afecta la certeza jurídica, la eficiencia administrativa y la confianza de los titulares en el sistema.

Dado este contexto, resulta pertinente analizar cómo otros ordenamientos han abordado la complejidad asociada a la determinación temprana de ingreso a la evaluación ambiental y al tratamiento de modificaciones de proyectos ya aprobados. En efecto, distintos países han desarrollado mecanismos más estructurados y con base legal expresa para enfrentar estas etapas iniciales. En el ámbito anglosajón, destacan el Impact Assessment Act, 2019 (Initial Project Description, IPD) de Canadá y la National Environmental Policy Act, 1969 (Finding of No Significant Impact, FONSI) de Estados Unidos, ambos caracterizados por un enfoque participativo y por establecer efectos jurídicos claramente definidos. En el contexto iberoamericano, los casos de España, regulado por la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, y de Perú, bajo la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, ofrecen referencias relevantes sobre cómo los marcos normativos comparados abordan

la fase temprana de definición de ingreso y la gestión de modificaciones de proyectos. El análisis comparado de estos mecanismos permite identificar diferentes aproximaciones al equilibrio entre certeza jurídica, flexibilidad administrativa y protección ambiental.

Este proyecto de investigación tiene por objetivo analizar comparativamente la Consulta de Pertinencia chilena con los mecanismos de determinación preliminar de ingreso a evaluación ambiental existentes en Canadá, Estados Unidos, España y Perú, con especial énfasis en sus efectos sobre la certeza jurídica, la eficiencia administrativa y la equidad en la toma de decisiones. Asimismo, se busca comprender el rol de la discrecionalidad administrativa en cada sistema y su influencia en la implementación o modificación de proyectos.

Los objetivos específicos de la investigación son los siguientes:

- Caracterizar la figura de la Consulta de Pertinencia en Chile, destacando su naturaleza jurídica, límites y efectos prácticos.
- Describir cómo los ordenamientos de Canadá, Estados Unidos, y Perú han abordado la determinación temprana de ingreso y la gestión de modificaciones de proyectos en sus sistemas de evaluación ambiental, identificando si contemplan mecanismos comparables a la Consulta de Pertinencia chilena.

- Analizar comparativamente su estructura normativa, objetivos, criterios de decisión, procedimientos y efectos jurídicos.
- Evaluar sus fortalezas y debilidades desde una perspectiva técnico-jurídica y ambiental.
- Proponer recomendaciones orientadas a fortalecer el mecanismo chileno, considerando las experiencias internacionales revisadas.

2 LA CONSULTA DE PERTINENCIA DE INGRESO AL SEIA

2.1 Origen y evolución

La Consulta de Pertinencia en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) chileno surge como una práctica administrativa informal previa a su reconocimiento jurídico. Su origen puede rastrearse en la necesidad de los titulares de proyectos por obtener claridad respecto de si sus actividades deben o no someterse a evaluación ambiental, ante la falta de precisión de la normativa respecto de ciertos supuestos de hecho. En efecto, Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (“LGBMA”) de 1994, así como los posteriores reglamentos del SEIA establecidos en los decretos D.S 30/1997 y D.S 95/2001, no contemplaron un mecanismo de consulta a la autoridad que permitiera a los titulares dar certeza jurídica frente a someter o no una iniciativa o sus modificaciones, a evaluación ambiental. Pese a lo anterior, dicha práctica se fue estableciendo con el paso del tiempo.

Formalmente, el primer antecedente regulatorio fue el Oficio Ordinario N.º 103.050 de la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), emitido en septiembre de 2010, el cual entregaba lineamientos preliminares para regularizar la práctica de las consultas. Lo destacado de este instructivo dice relación con la naturaleza jurídica de la respuesta a la consulta, calificándola como un “acto administrativo de mero juicio u opinión”¹ y la falta de mecanismos para impugnar dicha resolución. Lo primero, marca el inicio en la posición de la autoridad ambiental sobre el carácter no vinculante de la resolución emitida. Lo segundo, fue impugnado administrativamente con lo cual la Contraloría General de la República (“CGR”) a través del Dictamen N°7620 de 2013², ordena al entonces Director Ejecutivo de la CONAMA modificar el instructivo, para que los actos que declaran la pertinencia de evaluación de un proyecto o actividad, en cuanto actos administrativos, sean impugnables conforme a la Ley N°19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración Pública (“LBPA”), y sean expresados por escrito, cumpliendo con las formalidades pertinentes y debidamente individualizados con número y fecha.

¹ El instructivo Of.Ord. N°103.050 señala ..”un acto administrativo de juicio que, basado en los antecedentes proporcionados por el propio consultante, emite una opinión sobre la aplicabilidad de normas jurídicas específicas a una situación concreta. Esta respuesta no constituye un acto resolutivo o de decisión, sino más bien una declaración de juicio, que se formaliza a través de una comunicación dirigida al consultante”.

² Sobre procedencia de los recursos establecidos en los artículos 59 y 60 de la ley N° 19.880, contra el acto que determina la pertinencia de ingreso de proyectos o actividades al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido por la ley N° 19.300.

Luego la Dirección Ejecutiva del SEA adaptó el instructivo conforme a lo expresado por la CGR. Así, en julio de 2013, mediante Oficio Ordinario N°131.049, se modifica el instructivo anterior que incorpora la procedencia de los recursos administrativos regulados en el art. 59 en la Ley N°19.880, en contra del acto que da respuesta una consulta de pertinencia.

Sin embargo, no fue hasta dictación del D.S. N°40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprobó el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“RSEIA”), que se institucionaliza la consulta de pertinencia en el artículo 26. Este es actualmente el primer y único cuerpo normativo que reconoce expresamente esta herramienta. De este modo, se establece su utilización como un procedimiento facultativo disponible para los titulares que requieran clarificación respecto al ingreso de sus proyectos o modificaciones al SEIA.³

Posteriormente, la práctica fue respaldada por el Oficio Ordinario SEA N.º 131.456 de septiembre de 2013, que instruyó oficialmente sobre los contenidos mínimos, procedimiento y criterios para decidir sobre la pertinencia de someter un proyecto al SEIA. Este instructivo se mantuvo vigente hasta noviembre de 2024, cuando el SEA mediante el documento digital N°2024991021136, refunde y actualiza instrucciones impartidas sobre consultas de pertinencia de ingreso al SEIA. Sobre este último documento profundizaré más adelante.

³ Ruz Forno, 2024, p. 24

2.2 Concepto y Fundamento Jurídico

Tal como se adelantaba en la sección previa, la consulta de pertinencia solo tiene reconocimiento a nivel reglamentario en el artículo 26 del RSEIA el cual señala:

Artículo 26.- Consulta de pertinencia de ingreso.

Sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia para requerir el ingreso de un proyecto o actividad, los proponentes podrán dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La respuesta que emita el Servicio deberá ser comunicada a la Superintendencia.

Desde una perspectiva normativa, esta disposición configura un mecanismo no obligatorio y no vinculante, cuyo objetivo es entregar certeza temprana a los titulares sobre sus obligaciones ambientales, en relación con los criterios establecidos en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 y el artículo 3 del reglamento. No obstante, su uso no sustituye las facultades de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), lo que refuerza que su rol es informativo y preventivo, pero no excluye la posibilidad de requerimientos posteriores. En la práctica, esto evidencia las limitaciones estructurales que afectan la funcionalidad y efectividad de la herramienta (Sandoval, 2023).

A su vez, el instructivo vigente del SEA⁴, define esta herramienta como:

..” aquella petición de un proponente, dirigida a el(la) Director(a) Regional o el(la) Director(a) Ejecutivo(a) del SEA, según corresponda, mediante la cual se solicita un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, la ejecución de un proyecto o actividad o su modificación, debe someterse al SEIA en forma previa a su ejecución.”.

De esta definición se desprende que la consulta de pertinencia constituye una solicitud de carácter voluntario, efectuada por el proponente o titular de un proyecto o actividad, o modificación ante del director regional o director ejecutivo del SEA, con el propósito de obtener un pronunciamiento sobre la necesidad de ingreso al SEIA.

Por otra parte, el mismo instructivo indica:

*“Adicionalmente, es necesario señalar que **el procedimiento de consulta de pertinencia no constituye un procedimiento de evaluación ambiental**, toda vez que no se evalúan los impactos ambientales del proyecto o actividad consultado, sino que únicamente se manifiesta una opinión respecto a si un determinado proyecto o actividad debe someterse al SEIA en forma previa a su*

⁴ Oficio Ordinario D.E. SEA N°2024991021136 del 28 noviembre 2024 “Refunde y actualiza instrucciones impartidas sobre consultas de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

ejecución, la cual es emitida exclusivamente sobre la base de los antecedentes proporcionados por el proponente.” (SEA, 2024).

Con esta declaración, el SEA refuerza el carácter meramente referencial y preliminar del instrumento, al tiempo que confirma su naturaleza declarativa, sin efectos jurídicos vinculantes ni evaluativos.

En el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), las consultas de pertinencia han sido utilizadas como mecanismos estratégicos para evitar el ingreso formal de ciertos proyectos al procedimiento de evaluación. Esta práctica plantea riesgos relevantes de interpretación y aplicación, especialmente cuando los antecedentes entregados por los titulares son parciales o técnicamente insuficientes para descartar la presencia de efectos ambientales significativos, conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300. Tal como señalan Phillips L. y Pavez T. (2023), la naturaleza jurídica de estas consultas, entendidas comúnmente como opiniones no vinculantes, genera una zona de ambigüedad normativa que debilita la fiscalización ambiental y tensiona el principio precautorio. En consecuencia, la ausencia de criterios técnicos claros y la falta de exigencias formales en la entrega de información pueden derivar en decisiones administrativas que, si bien válidas desde una perspectiva procedimental, resultan insuficientes para garantizar una evaluación ambiental sustantiva y efectiva.

Antes de su incorporación en el reglamento del SEIA, la posibilidad de efectuar una consulta de pertinencia se apoyó en la manifestación del derecho de petición, consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República (“CPR”). Específicamente, se relaciona con el ejercicio del derecho de las personas, en sus relaciones con la Administración, para obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 letra i) de la Ley N° 19.880.

Finalmente, también es necesario considerar dentro de este marco jurídico el instructivo del director ejecutivo del SEA, consignado bajo el documento digital N°2024991021136 del 24 de noviembre de 2024, que refunde y actualiza instrucciones impartidas sobre consultas de pertinencia de ingreso al SEIA⁵.

2.3 Características y Contenido

El Instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), actualizado en noviembre de 2024, consolida y precisa los criterios técnicos y jurídicos que rigen el procedimiento de Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA. Este documento constituye una herramienta clave para comprender el alcance, contenido y requisitos formales de esta figura, proporcionando orientación tanto a los proponentes como a las Direcciones Regionales del SEA.

⁵ Este instructivo también deja sin efecto a los instructivos anteriores en lo que se refiere al procedimiento de consultas de pertinencia.

Entre los principales elementos desarrollados en el instructivo, se destacan los siguientes:

a) Naturaleza de la Consulta de Pertinencia

El instructivo reafirma que la consulta de pertinencia no constituye una evaluación ambiental, sino que corresponde a un pronunciamiento administrativo preliminar. Este tiene por objeto determinar si un proyecto, actividad o modificación debe someterse o no al SEIA antes de su ejecución, en función de los antecedentes proporcionados por el proponente. Su carácter es voluntario, no vinculante y de alcance limitado, sin que la respuesta implique validación ambiental alguna del proyecto (SEA, 2024).

En este sentido, resulta relevante recordar que la doctrina ha identificado a la consulta de pertinencia como un acto administrativo de carácter meramente opinativo, que no confiere derechos ni produce efectos autorizatorios. Así, González Matamala (2022), a propósito de la sentencia R-21-2022 del Tercer Tribunal Ambiental, sostiene que la consulta de pertinencia constituye únicamente una opinión del SEA, basada en los antecedentes entregados por el titular, y no puede considerarse equivalente a una Resolución de Calificación Ambiental. Esta diferencia es fundamental, pues la CP no tiene la aptitud de consolidar situaciones jurídicas ni de otorgar estabilidad normativa al proyecto, dado que no produce un “congelamiento normativo” respecto de las condiciones existentes al momento de su emisión. Incluso, el autor plantea que una CP podría

ser objeto de revocación o invalidación frente a cambios normativos sobrevinientes que determinen la obligación de someter el proyecto al SEIA, lo que confirma la precariedad de sus efectos y su subordinación al interés público (González M., 2022).

b) Jurisdicción y presentación

La competencia para resolver se determina en función de la localización del proyecto. Así, la solicitud debe ser dirigida al director regional del SEA correspondiente al lugar de emplazamiento del proyecto o, en su caso, al director ejecutivo, cuando se trate de proyectos interregionales o exista ambigüedad en su emplazamiento. La solicitud debe ser ingresada preferentemente a través de la plataforma electrónica e-Pertinencia, y excepcionalmente en papel, solo cuando no se cuente con medios digitales.

Esta distribución de competencias busca asegurar una evaluación coherente, proporcional y territorialmente adecuada.

c) Requisitos formales y contenidos técnicos mínimos

El instructivo establece un contenido mínimo obligatorio que debe contener una consulta de pertinencia:

- Identificación del proponente (persona natural o jurídica).
- Descripción del proyecto o modificación, incluyendo fases (construcción, operación y cierre).
- Ubicación con coordenadas geográficas precisas.

- Plano georreferenciado, con escala igual o superior a 1:1.000.
- Datos espaciales en formato compatible con sistemas de información geográfica (GIS).
- Justificación de la consulta en relación con las tipologías de ingreso establecidas en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 y el artículo 3 del RSEIA.
- Identificación de eventuales intervenciones en áreas protegidas y humedales urbanos ubicados total o parcialmente dentro del límite urbano.

La omisión de esta información puede dar lugar a la inadmisibilidad de la solicitud o requerimientos de complemento.

d) Proyectos Nuevos y Modificaciones

El instructivo distingue entre proyectos nuevos o proyectos con RCA (modificaciones). En el caso de proyectos nuevos (sin RCA), la presentación debe incorporar la fecha de inicio de operación del proyecto o actividad original que se pretende modificar, junto con informar todas las respuestas a consultas de pertinencia relacionadas al proyecto original, a menos que expresamente se indique que no ejecutará los cambios que fueron analizados previamente. Esta información se debe presentar en tablas comparativas con consultas previas y justificar claramente la pertinencia del nuevo planteamiento.

Por su parte, para los proyectos con RCA, se deben identificar los numerales de la resolución aprobatoria que podrían verse afectados y analizar si los cambios constituyen modificaciones sustantivas conforme a los literales g.1 a g.4 del artículo 2 del RSEIA. Adicionalmente el nuevo instructivo requiere:

- i. Identificar las RCA asociadas a la consulta de pertinencia.
- ii. Informar todas las respuestas a CPs relacionadas al proyecto original, a menos que expresamente se indique que no se ejecutarán los cambios que fueron analizados previamente.
- iii. Para RCAs asociadas a un Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”), siempre se deberá presentar un análisis respecto de lo señalado en la letra g.4 del artículo 2° del Reglamento del SEIA, justificando si las medidas de mitigación, reparación o compensación para hacerse cargo de los impactos significativos del proyecto o actividad original se ven o no modificadas sustantivamente.

e) Criterios para determinar si un cambio es o no de consideración

La Ley N° 19.300 y el artículo 2, letra g) del Reglamento del SEIA definen la “modificación de proyecto o actividad” como la realización de obras, acciones o medidas que intervienen o complementan un proyecto o actividad de manera que esta sufra cambios de consideración. Los criterios que permiten precisar cuándo un cambio alcanza dicha entidad han sido desarrollados tanto en los primeros lineamientos técnicos de la ex-CONAMA (2008) como en los instructivos más recientes del SEA (2024). Ambos convergen en que el análisis debe efectuarse caso a caso, atendiendo a la naturaleza del proyecto original, la existencia de RCA previa y las características ambientales de los cambios propuestos. En síntesis, un cambio será considerado de consideración cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

- i. **Configuración de tipología autónoma:** Las obras, acciones o medidas introducidas constituyen por sí solas un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del Reglamento del SEIA (artículo 2, letra g.1 RSEIA).
- ii. **Suma de partes no evaluadas:** Cuando las modificaciones, sumadas a las partes, obras o acciones no calificadas ambientalmente, configuran un proyecto que encuadra en alguna tipología del Reglamento. Este criterio distingue entre proyectos iniciados antes de la entrada en vigencia del SEIA, aquellos posteriores sin RCA y aquellos posteriores con RCA. (artículo 2, letra g.2 RSEIA).
- iii. **Alteración sustantiva de impactos evaluados:** En proyectos con RCA, cuando las modificaciones cambian de manera relevante la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales previamente evaluados⁶.

⁶ A efectos de determinar si se han modificado de manera “sustantiva” los impactos ambientales del proyecto o actividad, deberá considerarse, entre otros aspectos, la posible generación de impactos a consecuencia de:

1. La ubicación de las partes, obras o acciones del proyecto o actividad. Se deberá distinguir claramente entre la ubicación de las partes, obras o acciones del proyecto original y las partes, obras o acciones de la modificación que se somete a consulta.
2. La liberación al ecosistema de contaminantes generados directa o indirectamente por el Proyecto o actividad. Se deberá cuantificar la modificación a la liberación de aquellos contaminantes evaluados ambientalmente, así como la liberación de nuevos contaminantes no considerados en el proyecto original.
3. La extracción y uso de recursos naturales renovables, incluidos agua y suelo. Se deberán cuantificar los recursos naturales a extraer, ya sea que se trate de recursos naturales considerados en la evaluación ambiental del proyecto original, o bien de recursos naturales diversos.
4. El manejo de residuos, productos químicos, organismos genéticamente modificados y otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente. Asimismo, se deberá cuantificar la modificación en la generación de residuos, productos químicos y sustancias en general respecto de lo considerado en el proyecto original. Asimismo, se deberá cuantificar la generación de residuos, productos químicos y sustancias que no hayan sido considerados en el proyecto original.

- iv. **Afectación de medidas ambientales comprometidas:** En proyectos evaluados mediante EIA, cuando las modificaciones implican cambios sustantivos en las medidas de mitigación, reparación o compensación exigidas en la RCA.

En contrapartida, se entiende que no constituyen cambios de consideración aquellas intervenciones menores que no alteran las características propias del proyecto, tales como obras de mantenimiento, conservación, reparación, reconstitución, reposición o renovación.

f) Tramitación y plazos

Una vez admitida la solicitud, se asigna un equipo compuesto por un(a) evaluador(a) técnico(a) y un(a) abogado(a) responsable. Se contemplan los siguientes plazos: 5 días hábiles para requerimientos de admisibilidad o antecedentes formales y 30 días hábiles, prorrogables por 7, para requerimientos de fondo. El SEA podrá solicitar excepcionalmente informes a Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA) cuando se requiera conocimiento técnico especializado.

g) Responsabilidad del proponente

El procedimiento presenta un carácter autodeclarativo, en el sentido que el SEA emite su pronunciamiento exclusivamente sobre la base de los antecedentes que entrega el proponente, sin realizar verificaciones externas ni investigaciones

adicionales. Esta lógica implica que la responsabilidad por la completitud, veracidad y pertinencia de la información recae enteramente en el proponente.

h) Resolución y efectos jurídicos

La respuesta del SEA se materializa en un acto administrativo fundado, basado exclusivamente en los antecedentes proporcionados. La resolución debe fundamentar expresamente la aplicación o no de tipologías y, en caso de modificaciones, analizar si los cambios son de consideración. Este pronunciamiento: i) no modifica la RCA (si existe), ii) no sustituye autorizaciones sectoriales, y iii) no genera derechos adquiridos, aunque sí constituye un antecedente relevante para la SMA.

La respuesta del SEA no genera derechos adquiridos ni efectos vinculantes, y puede ser revisada en caso de que se identifiquen nuevos antecedentes o se detecten errores. Asimismo, la Superintendencia del Medio Ambiente puede requerir el ingreso al SEIA, incluso si el SEA se haya pronunciado en sentido negativo.

i) Publicidad, notificación y trazabilidad

La notificación debe realizarse preferentemente por correo o medios electrónicos, conforme a la Ley N° 19.880. Todas las respuestas emitidas deben publicarse en la plataforma e-Pertinencia, asegurando su acceso público y trazabilidad.

j) Recursos y aclaraciones

El pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) puede ser impugnado mediante recurso de reposición y jerárquico, conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley N° 19.880. Asimismo, es posible solicitar su aclaración o rectificación, ya sea de oficio o a petición de parte, según lo dispuesto en el artículo 62 de la misma ley. Además, el procedimiento contempla situaciones de inadmisibilidad, desistimiento o abandono de la solicitud, en casos como la falta de competencia del SEA, la ejecución previa del proyecto o la intervención de terceros que no ostenten la titularidad.

2.4 Rol de la Contraloría General de la República

La ausencia de un reconocimiento legal expreso de la Consulta de Pertinencia (CP) ha hecho que su configuración práctica dependa, en gran medida, de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (CGR). A través de sucesivos dictámenes, este órgano ha delimitado su naturaleza jurídica, ha precisado los criterios de procedencia y ha definido el alcance de las competencias del SEA y de otros organismos con atribuciones ambientales.

Como observa Riquelme (2023), el papel de la CGR ha sido decisivo para evitar que la CP se reduzca a un mero trámite orientativo, dotándola de un carácter jurídico que permite a los titulares apoyarse en ella para resguardar su posición frente a la Administración y los tribunales. Esta construcción, sin embargo, es

frágil: se sostiene más en la práctica administrativa que en un marco legal robusto, lo que explica las tensiones que genera en materia de certeza jurídica.

La CGR ha intervenido para afirmar, entre otros aspectos:

- que la CP constituye un acto administrativo impugnabile y no una mera opinión (Dictamen N° 7.620/2013);
- que la RCA es un acto reglado no modificable discrecionalmente, salvo en supuestos expresamente regulados (Dictámenes N° 20.477/2003 y N° 80.276/2012);
- que la noción de “cambio de consideración” debe aplicarse con criterios técnicos objetivos, evitando arbitrariedades (Dictamen N° 27.856/2005);
- que corresponde al SEA y no a otros órganos pronunciarse sobre la pertinencia de ingreso de modificaciones (Dictamen N° 76.260/2012).

En conjunto, estos pronunciamientos muestran como la CGR ha jugado un rol importantísimo, en darle coherencia a la CP y de corregir los vacíos del legislador. Esta función ha permitido cierta estabilidad en el uso del mecanismo, pero a costa de reforzar la idea de que se trata de una figura de origen reglamentario y jurisprudencial, más que de un diseño legal deliberado. En la Tabla siguiente se resumen los dictámenes relevantes sobre la Consulta de Pertinencia.

Tabla 1: Dictámenes relevantes CGR sobre CP

N° Dictamen (año)	Tema Central	Lo establecido por la CGR
20.477 (2003)	Modificación de RCA sin ingreso al SEIA	La RCA es un acto administrativo reglado; solo puede modificarse por invalidación, cambios de consideración o ajustes a planes de seguimiento.
27.856 (2005)	Fluoración del agua potable en Biobío	Define criterios para 'cambios de consideración': magnitud, afectación de línea de base, nuevos impactos o alteración de características esenciales del proyecto.
31.287 (2010)	Ensilaje de mortalidades en acuicultura	Califica el ensilaje como modificación con cambio de consideración; corresponde al SEA determinar caso a caso la pertinencia de ingreso.
26.138 (2012)	Proyecto Pascua Lama – administración de fondos	El director regional del SEA puede pronunciarse sobre pertinencia de ingreso, pero no modificar directamente la RCA. Rectificaciones solo proceden por art. 62 Ley 19.880.
76.260 (2012)	Planta de combustibles COPEC (Los Lagos)	Valida que el Director Regional del SEA emita pronunciamiento de pertinencia, sin que ello importe modificar la RCA ya otorgada.
80.276 (2012)	Minera Los Pelambres – traslado de parque rupestre	La RCA debe cumplirse estrictamente mientras no sea formalmente modificada; un pronunciamiento de pertinencia no reemplaza condiciones ya impuestas.
7.620 (2013)	Impugnabilidad de las consultas de pertinencia	La CP es un acto administrativo y puede ser recurrida conforme a la Ley N° 19.880; corrige el criterio del SEA que la consideraba una mera opinión.

Fuente: adaptado de Riquelme, 2023.

La revisión de estos dictámenes revela que la CP ha sido construido más por la Contraloría que por el legislador, lo que explica su doble carácter: por un lado, se trata de un mecanismo dotado de efectos jurídicos reconocidos; por otro, sujeta a criterios variables y a una fragilidad normativa que alimenta la incertidumbre. Como advierte Riquelme (2023), esta situación tensiona la confianza de titulares y terceros, y subraya la necesidad de un marco legal que otorgue mayor coherencia y previsibilidad.

3 PROBLEMÁTICA NORMATIVA DE LA CONSULTA DE PERTINENCIA

La Consulta de Pertinencia (CP) ha sido concebida como un instrumento de apoyo a la toma de decisiones tempranas en proyectos y actividades potencialmente sometidos al SEIA. Sin embargo, su configuración normativa y aplicación práctica han generado un conjunto de tensiones que afectan su eficacia, coherencia y utilidad para los titulares.

En las siguientes secciones se abordarán tres ejes centrales de esta problemática: (i) la posición de la CP dentro de la jerarquía normativa, (ii) las implicancias de su carácter no vinculante y (iii) las manifestaciones de incerteza jurídica que afectan su valor como herramienta preventiva.

3.1 Jerarquía Normativa

La ausencia de una consagración legal expresa en la Ley N.º 19.300, sumada a su reconocimiento exclusivo a nivel reglamentario en el artículo 26 del D.S. N.º 40/2012, ha determinado que la CP se ubique en un plano jurídicamente precario

(Ruz F., 2024), dentro de la jerarquía normativa lo que repercute en la claridad de su naturaleza y efectos.

Pese a su débil formalización normativa, la Consulta de Pertinencia (CP) ha adquirido una densidad operativa que la sitúa como un mecanismo relevante en la práctica administrativa del SEIA. Como advierte Phillips Letelier (2023), *“estos instrumentos tienen una importante función en la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, para afirmar que tienen una obligatoriedad limitada o relativa”*, lo que permite cuestionar su aparente carácter meramente orientador y sitúa a la CP como un mecanismo relevante en la práctica administrativa del SEIA.

3.2 Carácter No Vinculante del Pronunciamiento del SEA

A pesar de su intención de clarificar la obligación de someterse al SEIA, la Consulta de Pertinencia ha presentado importantes deficiencias, especialmente debido a la naturaleza no vinculante de sus pronunciamientos. Esto ha generado discrepancias entre el SEA y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), dado que esta última no se encuentra legalmente obligada a respetar las conclusiones del SEA en esta materia, pudiendo incluso iniciar procedimientos sancionatorios contradictorios (Ruz F., 2024). Esto debilita su eficacia y utilidad para el proponente (Anders, 2023).

Este carácter no vinculante ha sido ampliamente criticado por generar incertidumbre jurídica y debilitar los principios de coordinación administrativa y de

confianza legítima del administrado. Desde la doctrina, se ha propuesto avanzar hacia una versión más sólida y jurídicamente coherente del mecanismo, ya sea dotándolo de efectos vinculantes o armonizando su funcionamiento con el rol fiscalizador de la SMA⁷

Incluso algunos autores han sostenido que la permanencia de este instrumento en su forma actual es insostenible y han planteado su eliminación, aunque reconociendo que dicha decisión no resolvería por sí sola la incertidumbre técnica y jurídica que le dio origen⁸. Esta tensión ha sido reconocida por la jurisprudencia, la cual ha establecido que el listado de proyectos del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 no es de carácter taxativo, aumentando la ambigüedad respecto a la obligación de ingresar al SEIA⁹.

3.3 La Incerteza Jurídica

La incerteza jurídica asociada a la Consulta de Pertinencia se manifiesta con especial fuerza en casos donde, pese a existir un pronunciamiento negativo del SEA es decir, que el proyecto no requería ingresar al SEIA, posteriormente otros órganos o tribunales han determinado la obligación de someterlo a evaluación ambiental.

⁷ Phillips y Pavez, 2023, p. 161-182.

⁸ Ruz Forno, 2024, p. 84

⁹ La Corte Suprema en causa rol 12808-2019, confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que, a propósito de un recurso de protección presentado por dos corporaciones, ordena a una empresa constructora a ingresar un proyecto inmobiliario al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través de un Estudio de Impacto Ambiental, ya que sin perjuicio de que el proyecto no es de aquellos listados en el art. 10 de la ley 19.300, si generaría el impacto establecido en la letra d) del art. 11 de dicho cuerpo normativo.

Por ejemplo, en la sentencia CS Rol N° 5888-2018, “Inmobiliaria Punta Piqueros”¹⁰, la Corte Suprema sostuvo que el hecho de no estar comprendido expresamente en una tipología del artículo 10 de la Ley N° 19.300 no excluye la posibilidad de exigir el ingreso al SEIA, si la naturaleza y magnitud de los impactos así lo justifican. Este criterio refuerza que la determinación de ingreso no se limita a la enumeración legal, sino que puede derivarse de la valoración de los efectos ambientales potenciales. De modo similar, en el Rol N° 12.808-2019¹¹, la Corte Suprema confirmó una sentencia que ordenaba el ingreso de un proyecto inmobiliario al SEIA a través de un EIA, pese a que no estaba expresamente listado en el artículo 10 de la Ley N° 19.300. El fundamento fue la afectación significativa de la letra d) del artículo 11 de la misma ley, relativa al impacto sobre el valor paisajístico y turístico de la zona.

En otro caso un poco diferente, “Vecinos de El Romeral con Agricoval S.A. y Avícola Cataluña SpA”¹², la Corte Suprema acogió un recurso de protección contra actividades avícolas generadoras de olores y vectores, ordenando su ingreso al SEIA. Mientras dispuso que Agricoval S.A. debía someterse directamente al SEIA por su magnitud industrial (más de un millón de aves), instruyó que Avícola Cataluña SpA. lo hiciera a través de Consulta de Pertinencia, dada la controversia sobre su tamaño y capacidad. El fallo confirma que la lista

¹⁰ Corte Suprema, 2018, Inmobiliaria Punta Piqueros, Rol 5888-2018, Tercera Sala.

¹¹ Corte Suprema, 2019, Corporaciones con Constructora (Proyecto Inmobiliario Valparaíso), Rol 12808-2019, Tercera Sala.

¹² Corte Suprema, 2022. Vecinos de El Romeral con Agricoval S.A. y Avícola Cataluña SpA Rol 45.406-2021. Tercera Sala.

de tipologías del artículo 10 de la Ley N° 19.300 no es cerrada y que, en caso de duda, la CP puede operar como mecanismo judicialmente exigible de control preventivo, reforzando su valor práctico en el sistema.

La Corte Suprema también ha reforzado los límites al uso de la CP frente a eventuales “juegos de umbrales” respecto del artículo de la Ley 19300. Un ejemplo ilustrativo se aprecia en “Carrasco Contreras y Municipalidad de Quilicura c. SEA RM”¹³, la Corte Suprema revocó la sentencia de alzada y acogió un recurso de protección contra una consulta de pertinencia (CP) que había concluido que una planta sanitaria “transitoria” para 2.490 habitantes no requería ingreso al SEIA. La Corte: (i) reconoció a la Municipalidad y a su Alcalde como interesados en el procedimiento (art. 21 LPA) por su rol en la tutela del medio ambiente comunal; (ii) calificó de ilegal y arbitraria la exclusión del SEIA cuando el proyecto se ubica a un margen exigüo del umbral reglamentario (2.500 hab.), dado el alto riesgo real de superarlo en la práctica; y (iii) ordenó el ingreso obligatorio al SEIA, por afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (CPR art. 19 N° 8).

Más recientemente la CS en la causa Rol N° 5806-2023, acogió el recurso de casación de la Asociación de Municipios del Lago Llanquihue y fijó un criterio relevante para el control judicial de las consultas de pertinencia. En particular, reconoció que los terceros absolutos, ajenos al procedimiento administrativo, sí pueden reclamar ante el Tribunal Ambiental la denegatoria de invalidación de

¹³ Corte Suprema, Rol 84.513-2021, 16-03-2022.

actos ambientales (art. 17 N° 8 Ley 20.600), y que el plazo aplicable para intentar dicha invalidación es el bienal del artículo 53 de la Ley 19.880, y no 30 días, con base en el principio pro actione. Asimismo, descartó que, en el caso, procediera el ingreso por ZOIT (art. 10 letra p) de la Ley 19.300) porque la declaratoria se dictó con posterioridad a la CP impugnada. Aunque la mayoría mantiene la CP como un acto indiciario, el voto disidente destacó que, a partir de la Ley de Delitos Económicos y Ambientales, la declaración administrativa de no ingreso puede operar como eximente frente al delito de elusión (arts. 311 sexies y 305 CP), lo que eleva su relevancia y evidencia tensiones en materia de certeza jurídica.

Estos precedentes no hacen más que demostrar que el propósito de la consulta, esto es que el proponente tenga claridad de si su proyecto o modificación debe someterse al SEIA, no siempre se cumple en la práctica. Frente a una respuesta negativa, el titular confía en que cuenta con un sustento jurídico que respalda la ejecución de su proyecto; sin embargo, la experiencia jurisprudencial muestra que tal “certeza” puede desvanecerse por decisiones posteriores de tribunales u otros órganos con competencia ambiental. La relevancia de contar con el “respaldo” de la respuesta negativa radica en que el titular entiende que su proyecto o actividad no estaría incumpliendo la normativa ambiental, resguardándose así frente a eventuales cargos o sanciones por elusión de ingreso al SEIA. Este aspecto ha cobrado especial importancia tras la entrada en vigor de la Ley N° 21.595 sobre Delitos Económicos y Ambientales, que modificó

el Código Penal introduciendo el artículo 305, sancionando penalmente la elusión al SEIA. En este contexto, las posibles multas, junto con los retrasos derivados de la paralización de obras o de la tramitación tardía de un procedimiento de evaluación ambiental, constituyen un riesgo económico y operativo significativo para los titulares de proyectos.

3.4 Distorsión funcional

Otro aspecto que merece especial atención es la creciente distancia entre la naturaleza jurídica formal de la Consulta de Pertinencia y su aplicación práctica. Como hemos revisado anteriormente, el artículo 26 del RSEIA establece explícitamente que este procedimiento "no constituye evaluación ambiental". No obstante, la práctica administrativa ha evidenciado una creciente formalización técnica del este instrumento, a través del incremento de los requisitos o contenidos de las presentaciones, y de los antecedentes técnicos ambientales para descartar la ocurrencia de efectos significativos regulados en el artículo 2º, letras g.2 y g.3 del mismo reglamento. Todo ello ha quedado consignado en el nuevo instructivo, que refundió y actualizó los criterios aplicables a las Consultas de Pertinencia, estableciendo exigencias explícitas respecto de los contenidos mínimos, los criterios de admisibilidad y el respaldo técnico requerido.¹⁴

¹⁴ Entre los principales cambios introducidos se destacan: i) El nombre deberá reflejar claramente el tipo de proyecto que se pretende ejecutar, en un lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión para el público; ii) Indicar expresamente si alguna parte, obra o acción del proyecto o actividad se encuentra ejecutada o en ejecución; iii) Además de áreas protegidas, informar si el proyecto o actividad considera la ejecución de obras, programas o actividades en humedales ubicados total o parcialmente dentro del límite urbano; iv) Identificar las RCA asociadas a la consulta de pertinencia. v) Informar todas las respuestas a consultas de pertinencia relacionadas al proyecto original, a menos que expresamente se indique que no se ejecutarán los cambios que fueron analizados previamente; vi) Para

Este fenómeno genera una tensión normativa y operativa, pues las exigencias varían según región o funcionario, generando arbitrariedad y debilitando el principio de igualdad ante la ley. Este aspecto también se relaciona fuertemente con la incertidumbre jurídica, como la respuesta a la CP no es vinculante, el rechazo por insuficiencia de antecedentes técnicos se traduce, en la práctica, en una paralización del proyecto.

Pese a que la Consulta de Pertinencia fue concebida como un instrumento orientador, pero está siendo utilizada como una etapa de preevaluación informal sin garantías procesales ni mecanismos de participación ciudadana.

4 ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA CONSULTA DE PERTINENCIA Y MECANISMOS INTERNACIONALES

En este apartado se examinan distintos mecanismos internacionales diseñados para determinar tempranamente la necesidad de someter proyectos a evaluación ambiental. Particularmente, se revisan modelos de Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea/España y Perú. La finalidad de esta sección es extraer lecciones comparadas que contribuyan a fortalecer la certeza jurídica, la coherencia procedimental y la eficacia del mecanismo de Consulta de Pertinencia en el contexto chileno.

RCAAs asociadas a un Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”), siempre se deberá presentar un análisis respecto de lo señalado en la letra g.4 del artículo 2° del Reglamento del SEIA, justificando si las medidas de mitigación, reparación o compensación para hacerse cargo de los impactos significativos del proyecto o actividad original se ven o no modificadas sustantivamente.

4.1 Modelo norteamericano US National Environmental Policy Act (NEPA)

En Estados Unidos, el marco general de la evaluación ambiental se encuentra regulado por la *National Environmental Policy Act* (NEPA) de 1969, considerada una de las primeras normas de derecho ambiental moderno a nivel global. Su propósito es asegurar que las agencias federales integren la variable ambiental en la toma de decisiones sobre proyectos, programas y políticas, promoviendo la transparencia, la participación pública y la prevención de impactos significativos.

El procedimiento de NEPA se articula en tres posibles etapas:

- **Categorical Exclusion (CE):** Determinadas categorías de actividades, por su naturaleza, se consideran exentas de evaluación ambiental porque se presume que no generan impactos significativos.
- **Environmental Assessment (EA):** Documento preliminar elaborado por la agencia federal promotora cuando existe incertidumbre sobre la significancia de los impactos. Su objetivo es determinar si se requiere una evaluación más profunda.
- **Finding of No Significant Impact (FONSI) / Environmental Impact Statement (EIS):** Si del EA resulta que los impactos no son significativos, la agencia emite un FONSI; de lo contrario debe elaborarse un EIS.

4.1.1 El Finding of No Significant Impact (FONSI)

El FONSI es una resolución administrativa prevista en el *National Environmental Policy Act* (NEPA) de los Estados Unidos y regulada en el *Code of Federal Regulations* (40 CFR 1508.13). Su función es determinar y certificar oficialmente que una acción o proyecto propuesto no tendrá impactos ambientales significativos sobre el medio humano, permitiendo así eximirlo de la obligación de elaborar una *Environmental Impact Statement* (EIS) y, por ende, agilizar su ejecución.

Para emitir un FONSI, la autoridad competente¹⁵ debe contar con una *Environmental Assessment* (EA) que justifique técnica y jurídicamente la ausencia de impactos significativos. La EA, o su resumen, debe describir la acción propuesta, las alternativas evaluadas, los factores ambientales considerados y los efectos previstos. El contenido mínimo del FONSI incluye:

- **Fundamentación técnica:** incorporación de la EA o un resumen con los elementos esenciales de análisis.
- **Justificación:** exposición de las razones por las que no se prevén impactos significativos.

¹⁵ Responsible Official

- **Medidas de mitigación:** compromisos específicos y exigibles que sean necesarios para asegurar que los impactos se mantengan en un nivel no significativo.
- **Formalidades:** fecha de emisión y firma de la autoridad competente
- **Mecanismos de cumplimiento y seguimiento:** verificación de la capacidad del proponente para implementar las medidas de mitigación y establecimiento de un monitoreo apropiado.

Un elemento distintivo del FONSI es la participación ciudadana obligatoria. El documento preliminar debe someterse a un período de consulta pública de 30 días, durante el cual se reciben y analizan observaciones sustantivas. Solo después de responder a dichos comentarios, o transcurrido el plazo sin observaciones relevantes, puede aprobarse el FONSI definitivo. Se trata de un acto administrativo vinculante, pero puede ser revisado si surgen nuevos antecedentes o cambios sustantivos al proyecto, siempre que la revisión esté respaldada por una nueva EA. Su diseño busca equilibrar la agilidad procedimental con garantías de transparencia, control público y eficacia en la implementación de medidas de mitigación.

Aunque el FONSI no tiene un correlato directo en el sistema chileno, su inclusión en este análisis se justifica por su naturaleza de decisión temprana que determina si un proyecto debe o no someterse a una evaluación ambiental detallada.

4.2 El modelo canadiense: Impact Assessment Act (2019)

En Canadá, la regulación de la evaluación ambiental se encuentra en la Impact Assessment Act (IAA, 2019), que reemplazó a la anterior Canadian Environmental Assessment Act. Esta ley establece un procedimiento integral para determinar la necesidad de someter un proyecto a una evaluación de impacto completa, con énfasis en la participación temprana, la integración de los saberes indígenas y la consideración de los efectos acumulativos.

El procedimiento se estructura en dos etapas iniciales clave:

- **Initial Project Description (IPD):** Documento preliminar presentado por el promotor, que contiene información básica sobre el proyecto, su localización, tecnología y posibles interacciones con el medio ambiente.
- **Detailed Project Description (DPD):** Versión ampliada del proyecto, desarrollada tras el IPD y ajustada según las observaciones recibidas en la primera fase. Sobre esta base, la IAAC decide si el proyecto debe someterse a una Impact Assessment completa o si no es necesario continuar con el proceso.

A continuación, se examina con mayor detalle la primera de estas etapas, la Initial Project Description (IPD), que, aunque no cumple un rol equivalente al de la Consulta de Pertinencia chilena, se enmarca como un procedimiento temprano de identificación y análisis preliminar de impactos ambientales dentro del proceso de evaluación canadiense.

4.2.1 Initial Project Description (IPD)

La *Initial Project Description* (IPD) es el documento que da inicio formal al proceso de evaluación de impacto ambiental Canadá, conforme a la *Impact Assessment Act* (S.C. 2019, c. 28, s. 1) y al *Information and Management of Time Limits Regulations*. Su finalidad es proporcionar una descripción inicial, precisa y representativa de un proyecto, para que la *Impact Assessment Agency of Canada, IAAC* (Agencia), determine en consulta con otros actores, si el proyecto requiere someterse a una evaluación de impacto ambiental y bajo qué términos se desarrollará dicha evaluación.

El IPD debe contener información técnica esencial, entre otros:

- Descripción del proyecto y de sus componentes principales, incluyendo ubicación, dimensiones y características técnicas.
- Alternativas consideradas por el proponente.
- Actividades previstas y cronograma estimado.
- Factores ambientales y socioeconómicos relevantes.
- Identificación preliminar de posibles impactos y medidas iniciales de manejo o mitigación.
- Datos cartográficos o geoespaciales.

El procedimiento contempla las siguientes etapas:

- **Revisión de admisibilidad:** La Agencia dispone de un plazo de hasta 10 días para verificar el cumplimiento de requisitos reglamentarios.

- **Publicación y participación temprana:** El IPD se publica en el *Canadian Impact Assessment Registry* y se abre un proceso de participación pública (generalmente entre 20 y 30 días), que incluye a pueblos indígenas, autoridades federales, gobiernos provinciales o territoriales, y público general.
- **Elaboración del Summary of Issues:** Documento elaborado por la Agencia que sintetiza las observaciones y preocupaciones recogidas.
- **Respuesta del proponente.** El titular o promotor debe responder al Summary of Issues, incorporando información complementaria y aclaraciones.

El IPD cumple una función estratégica en el modelo canadiense, al permitir la identificación temprana de preocupaciones, oportunidades y alternativas, guiando el diseño del proceso de evaluación (Gibson, 2020). Sobre la base de su análisis, la Agencia determina que el proyecto debe someterse a evaluación de impacto ambiental.

Un rasgo distintivo del IPD es su enfoque participativo y transparente desde el inicio del procedimiento, lo que permite identificar y abordar tempranamente las principales inquietudes y riesgos del proyecto, además de alinear las expectativas regulatorias entre las distintas jurisdicciones involucradas.

4.3 El modelo de la Unión Europea (UE)

La Unión Europea (UE) ha sido pionera en la construcción de un marco jurídico común de evaluación ambiental, cuyo eje central se encuentra en la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, posteriormente modificada por la Directiva 2014/52/UE. Tal como expone García (2020), este instrumento normativo vino a armonizar los principios de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, estableciendo requisitos mínimos vinculados al tipo de proyectos sujetos a evaluación, las obligaciones de los promotores, el contenido de los estudios y la participación de autoridades y público interesado.

El origen de este marco se remonta a la Directiva 85/337/CEE, que por primera vez impuso a los Estados miembros la obligación de evaluar los efectos de proyectos susceptibles de generar impactos significativos. Desde entonces, las sucesivas reformas han ampliado y perfeccionado los estándares aplicables, consolidando la idea de que las repercusiones ambientales deben ser consideradas en las etapas iniciales de los procesos de planificación y decisión. Además, la directiva reconoce explícitamente principios fundacionales del derecho ambiental europeo, como la precaución, la prevención y el principio de que “quien contamina paga”, consagrados en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

La reforma introducida en 2014 respondió a la necesidad de mejorar la calidad y eficiencia de los procedimientos de evaluación, simplificar trámites y reforzar la coherencia con otras normativas de la Unión, garantizando un nivel elevado de protección ambiental y de salud humana. Entre las innovaciones más destaca la modificación del artículo 5, que confiere al promotor un papel activo al facultarlo para solicitar a la autoridad competente un dictamen sobre el contenido y el nivel de detalle que debe tener el informe de evaluación ambiental. Este mecanismo, conocido como *scoping*¹⁶, busca reforzar la calidad y pertinencia de los estudios ambientales, asegurando que la información se adecue a las características del proyecto y a los impactos previsibles (Directiva 2014/52/UE).

En definitiva, el modelo europeo se caracteriza por la armonización normativa, la obligatoriedad de la evaluación previa para proyectos de potencial impacto y la incorporación de procedimientos orientados a mejorar la calidad técnica de los estudios y la participación temprana. En este contexto, la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental de España constituye una de las transposiciones más completas de la Directiva, que la convierte en un caso paradigmático para examinar cómo este marco común se materializa en la práctica nacional.

¹⁶ Definición del alcance

4.3.1 Caso Español: Ley 21/2023 de Evaluación Ambiental

España constituye un referente clave dentro del modelo europeo, al haber incorporado de manera sistemática las disposiciones de la Directiva 2011/92/UE y su modificación de 2014 mediante la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Esta norma unifica en un solo cuerpo legal los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental de proyectos, reforzando la coherencia del sistema y la calidad técnica de las decisiones.

En lo que respecta a las etapas iniciales del procedimiento, la Ley española introduce mecanismos específicos destinados a determinar de manera anticipada si un proyecto debe someterse o no a evaluación ambiental ordinaria o simplificada, así como el alcance que esta debe tener.

El artículo 34¹⁷ regula las denominadas actuaciones previas a la evaluación de impacto ambiental ordinaria, cuyo objetivo es definir el contenido, nivel de detalle y alcance del estudio de impacto ambiental, asegurando que el análisis posterior se base en información suficiente y pertinente (Ley 21/2013, art. 34.1). De

¹⁷ Artículo 34. Actuaciones previas: consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental.

1. El promotor podrá solicitar al órgano ambiental que le formule, con carácter previo al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria, un documento de alcance, acompañando un documento inicial del proyecto, con la información necesaria sobre el mismo que permita determinar el contenido, el nivel de detalle y el alcance del estudio de impacto ambiental.
2. El órgano ambiental consultará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los aspectos que el estudio de impacto ambiental deberá abordar. (Redacción modificada por el apartado uno del artículo 8 del R.D.-ley 23/2020)
3. Recibidas las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance, haciendo constar los informes emitidos para conocimiento del promotor y del órgano sustantivo, así como las razones de su inclusión o exclusión.
4. En el documento de alcance también se hará referencia a los métodos de análisis, a los factores ambientales que deben estudiarse, y a los criterios de valoración que deben aplicarse.
5. El promotor debe atenerse al contenido del documento de alcance al elaborar el estudio de impacto ambiental, salvo que existan razones justificadas que el órgano ambiental acepte.

acuerdo con la norma, antes de iniciar formalmente la evaluación, el promotor puede solicitar al órgano ambiental la elaboración de un documento de alcance, acompañando un documento inicial del proyecto que contenga su definición, ubicación, alternativas y un diagnóstico ambiental del área afectada.

Recibida la solicitud, el órgano ambiental consulta a las Administraciones públicas y a las personas interesadas, quienes pueden formular observaciones sobre los aspectos que debe abordar el estudio. Este proceso tiene un carácter técnico y participativo, orientado a mejorar la calidad del estudio y prevenir deficiencias de información (Ley 21/2013, art. 34.2).

El plazo máximo para la elaboración del documento de alcance es de dos meses y su resultado constituye una orientación técnica vinculante para el promotor, pues define los contenidos mínimos, los factores ambientales a considerar y los métodos de análisis (MITERD, 2020). Este mecanismo permite establecer un marco de referencia claro antes del ingreso formal del proyecto a la evaluación ordinaria, favoreciendo la coordinación institucional y la transparencia.

En términos comparados, el documento de alcance no es equivalente a la Consulta de Pertinencia chilena, ya que no decide sobre la obligación de ingreso al sistema, sino que opera una vez confirmada dicha obligación, delimitando los términos de la evaluación. En definitiva, esta etapa inicial materializa el principio de anticipación propio del derecho ambiental europeo, promoviendo una

evaluación más eficiente, focalizada y técnicamente sólida. Su experiencia ofrece un referente útil para reflexionar sobre la necesidad de fortalecer en Chile los mecanismos de diálogo técnico temprano y de delimitación de alcance.

4.4 El derecho de petición en el ordenamiento español

Por cuanto la Consulta de Pertinencia en Chile encuentra su fundamento en el ejercicio del derecho de petición, resulta pertinente examinar su configuración en el ordenamiento jurídico español.

El derecho de petición se reconoce en el artículo 29 de la Constitución Española de 1978, el cual garantiza a todas las personas la facultad de dirigirse a los poderes públicos para solicitar información o actuación en asuntos de interés general o particular. No obstante, este derecho tiene un carácter general y no configura un procedimiento administrativo específico en materia ambiental. Su ejercicio se rige por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que regula la forma, requisitos y efectos de las peticiones, sin que de ello se derive la obligación de la Administración de emitir un pronunciamiento con efectos vinculantes. En la práctica, el derecho de petición ha sido utilizado ocasionalmente como medio para requerir información o actuaciones relacionadas con materias ambientales. Sin embargo, su alcance en este ámbito se ha visto desplazado por el desarrollo del derecho de acceso a la información ambiental, regulado por la Ley 27/2006,

que constituye una manifestación específica del principio de transparencia y participación pública consagrado en el Convenio de Aarhus¹⁸

En consecuencia, el derecho de petición no constituye en España un mecanismo análogo a la Consulta de Pertinencia chilena, ya que no permite al promotor obtener una decisión formal sobre la necesidad de someter un proyecto al procedimiento de evaluación ambiental.

4.5 Modelo Latinoamericano: el caso de Perú

Los sistemas nacionales de evaluación ambiental en América Latina surgieron en la década de 1990, impulsados principalmente por las condiciones y lineamientos técnicos establecidos por los organismos financieros multilaterales, en especial el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas instituciones incorporaron la evaluación de impacto ambiental (EIA) como requisito para la aprobación de proyectos con financiamiento internacional, estableciendo criterios de clasificación, evaluación y gestión ambiental de los proyectos (World Bank, 1991). En consecuencia, los países latinoamericanos adoptaron marcos legales e institucionales orientados a garantizar la sostenibilidad de las inversiones y asegurar la gestión de riesgos ambientales y sociales antes de la ejecución de los proyectos (BID, 2006).

¹⁸ Adoptado en la ciudad de Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y ratificado por España mediante instrumento publicado en el Boletín Oficial del Estado n.º 40, de 15 de febrero de 2005, tiene por objeto garantizar el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este tratado, promovido en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE-ONU), consagra la denominada “triple garantía ambiental”, orientada a fortalecer la transparencia y la democracia ambiental en los Estados Parte.

En este contexto regional, Perú constituye un ejemplo representativo. La Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), promulgada en 2001, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°019.2009-MINAM, establecen un sistema nacional unificado, aplicable a todos los sectores productivos, y basado en la clasificación de proyectos según su nivel de impacto.

En el SEIA peruano la pieza central del sistema es la clasificación ambiental anticipada. Según el artículo 5, los proyectos de inversión sujetos al SEIA se clasifican en función de la magnitud de sus impactos ambientales negativos, sobre la base de la ficha técnica ambiental presentada por el titular. Corresponde a la autoridad competente decidir si el proyecto requiere una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) o un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) (Ley N° 27446, art. 5 y art.9).

El artículo 6 dispone que la autoridad competente debe verificar la información presentada por el titular y emitir una resolución de clasificación ambiental, que es obligatoria para el promotor (Ley N° 27446, art. 6). Por su parte, el artículo 8 dispone que los proyectos sujetos al SEIA se identifican mediante reglamentos sectoriales aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de ministros, los cuales contienen la lista taxativa de proyectos de inversión que, por su naturaleza, ubicación o magnitud, deben someterse a evaluación ambiental. En cuanto a la institucionalidad, la evaluación ambiental en Perú es

llevada a cabo por las autoridades sectoriales ambientales, como el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en el ámbito minero. Sin embargo, a partir de la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), los EIA detallados de proyectos de gran envergadura son evaluados por este organismo especializado, mientras que la clasificación inicial sigue siendo competencia del sector correspondiente.

Dentro de este marco, el sector minero peruano cuenta con un reglamento específico, el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades Mineras (D.S. N° 040-2014-EM), que fue modificado por el D.S. N° 005-2020-EM. Esta reforma introdujo cambios sustantivos en el tratamiento de las modificaciones de proyectos mineros ya aprobados, al incorporar mecanismos de flexibilidad administrativa y evaluación diferenciada según la significancia ambiental de las modificaciones.

El D.S. N° 005-2020-EM amplió el uso del Informe Técnico Sustentatorio (ITS) como instrumento para justificar modificaciones que no generen impactos significativos, y creó la figura de la comunicación previa, aplicable cuando los cambios son considerados ambientalmente irrelevantes. Asimismo, se estableció condiciones técnicas para aplicar estos procedimientos, como la demostración de que los impactos acumulativos o sinérgicos permanecen no significativos, y la exclusión de proyectos ubicados sobre cuerpos de agua, glaciares, bofedales o áreas naturales protegidas (D.S. N° 005-2020-EM, arts. 132 y 133-A).

Este modelo introduce un esquema de “licencias ambientales intermedias”, situado entre la modificación sustantiva del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la exención de evaluación. Su lógica se asemeja a un filtrado técnico de modificaciones, mediante el cual la autoridad sectorial responsable, en este caso el Ministerio de minería, determina si un cambio mantiene la compatibilidad ambiental del proyecto sin exigir una reevaluación integral. Si bien este procedimiento busca optimizar la gestión administrativa y reducir cargas innecesarias, también plantea desafíos de control y coherencia regulatoria, especialmente respecto de la definición de “impacto no significativo” y del riesgo de acumulación de cambios menores que, en conjunto, podrían generar efectos relevantes.

Desde la perspectiva comparada, la experiencia peruana resulta particularmente valiosa, ya que contrasta el principio de flexibilidad del derecho administrativo ambiental con el principio de prevención. Mientras la Consulta de Pertinencia chilena actúa ex ante para determinar el ingreso de un proyecto al SEIA, el sistema peruano incorpora mecanismos ex post que permiten adaptar proyectos ya aprobados bajo criterios de proporcionalidad ambiental. No obstante, ambos procedimientos comparten el propósito de evitar evaluaciones innecesarias, garantizar certeza jurídica y fortalecer la eficiencia en la gestión ambiental temprana.

4.6 Análisis Comparado

Del examen de los marcos normativos de Canadá, Estados Unidos, España y Perú revela que no existen mecanismos equivalentes a la Consulta de Pertinencia (CP) chilena. En ninguno de estos sistemas se contempla una instancia voluntaria, previa mediante la cual el titular de un proyecto pueda solicitar a la autoridad ambiental que determine si corresponde o no someterlo a evaluación ambiental.

Por el contrario, en los modelos comparados la definición temprana sobre la necesidad de evaluación ambiental se encuentra incorporada dentro del propio procedimiento, bajo una estructura formal, obligatoria y generalmente conocida como etapa de *scoping*. Esta fase busca determinar desde el inicio el alcance de la evaluación, los temas ambientales relevantes y la información que el proponente debe presentar, pero no constituye una consulta facultativa, sino una función institucional de la autoridad ambiental.

En Canadá, la Impact Assessment Act (2019) establece que el procedimiento de evaluación se inicia con la presentación del Initial Project Description (IPD). Este documento no equivale a una consulta de pertinencia, sino que constituye la etapa inicial obligatoria que activa la revisión por parte de la Impact Assessment Agency of Canada, la cual define si el proyecto debe avanzar a la siguiente fase (Detailed Project Description) y determina el alcance de la evaluación. Este

“scoping” inicial —obligatorio y participativo— se realiza bajo dirección de la autoridad, y no depende de la voluntad del titular.

De forma similar, en Estados Unidos, la National Environmental Policy Act (NEPA) de 1969 y su reglamentación (40 CFR 1501.9) incorporan la etapa de scoping como parte del proceso de evaluación. En ella, la agencia responsable identifica junto con otras entidades y el público los temas y efectos que deben ser analizados. Tampoco existe una figura equivalente a la CP: la decisión sobre si un proyecto requiere evaluación ambiental corresponde exclusivamente a la agencia, según las categorías normativas (Categorical Exclusion, Environmental Assessment o Environmental Impact Statement).

En España, la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental tampoco contempla un mecanismo similar. El Documento Inicial del Proyecto que presenta el promotor sirve para que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. No se trata de una consulta sobre la obligación de evaluar, sino de una fase formal dentro del procedimiento ya iniciado. En este modelo, la obligatoriedad de ingreso está determinada legalmente, y la autoridad se limita a orientar la forma en que debe realizarse la evaluación.

A diferencia de los modelos revisados, el ordenamiento peruano incorpora un mecanismo que, aunque distinto en su naturaleza jurídica, comparte con la CP chilena la finalidad de determinar si una modificación de un proyecto previamente aprobado requiere una nueva evaluación ambiental.

4.6.1 El caso peruano

El Informe Técnico Sustentatorio (ITS), regulado en el Perú por el D.S. N° 040-2014-EM y complementado por el D.S. N° 028-2008-EM, es el único instrumento que guarda cierta similitud funcional con la CP, aunque limitado al contexto de modificaciones de proyectos ya aprobados ambientalmente. El ITS permite a la autoridad competente determinar si una modificación requiere o no una nueva evaluación ambiental, siempre que se acredite que los cambios no generan impactos significativos adicionales. A diferencia de la CP, el ITS es un procedimiento formal, resolutorio y con efectos jurídicos plenos; su resultado es una resolución administrativa que puede ser fiscalizada, lo que le otorga mayor certeza al titular y a la autoridad.

4.6.2 Hallazgos del análisis comparado

El análisis de los ordenamientos revisados permite afirmar que la Consulta de Pertinencia constituye una figura singular del derecho ambiental chileno, sin equivalentes directos en los sistemas comparados. Mientras que, en Canadá, Estados Unidos y España la definición temprana sobre el alcance y la aplicabilidad de la evaluación se desarrolla dentro del propio procedimiento de evaluación ambiental, como una función estructural del sistema (scoping), en Chile no existe un procedimiento equivalente.

La CP, además, carece de efectos jurídicos vinculantes y de mecanismos de participación pública, lo que la distingue de los modelos extranjeros, más institucionalizados, transparentes y dotados de certeza procedimental. Solo el modelo peruano, a través del Informe Técnico Sustentatorio (ITS), ofrece un punto de referencia funcional en lo relativo a las modificaciones de proyectos con resolución ambiental previa; sin embargo, sus efectos son sustantivamente distintos, pues el ITS constituye un procedimiento administrativo formal y resolutivo, y no una mera orientación de la autoridad ambiental.

Tabla 2. Síntesis Comparativa Modelos Normativos Internacionales y CP

Dimensión	Modelos normativos				
	Canadá (IPD)	EE.UU. (FONSI)	España (Ley 21/2013)	Perú (ITS)	Chile (CP)
Naturaleza del instrumento	Etapa inicial del procedimiento de evaluación ambiental (scoping obligatorio)	Etapa interna del procedimiento de evaluación ambiental (scoping)	Fase inicial del procedimiento de evaluación ambiental (determinación del alcance)	Procedimiento administrativo complementario para modificaciones de proyectos aprobados	Mecanismo externo al procedimiento de evaluación ambiental (consulta voluntaria)
Carácter jurídico	Obligatoriedad legal y efectos vinculantes dentro del procedimiento	Obligatoriedad legal y efectos vinculantes dentro del procedimiento	Obligatoriedad legal y efectos vinculantes dentro del procedimiento	Resolutivo, con efectos administrativos	No vinculante, orientativo
Efectos principales	Define el alcance y contenido de la evaluación ambiental	Define el tipo y alcance de la evaluación (EA/EIS)	Establece el contenido del estudio de impacto ambiental	Autoriza modificaciones menores sin nueva evaluación	Orienta sin generar efectos jurídicos

Elaboración propia

Como se resume en la tabla, los modelos comparados permiten constatar que la singularidad de la Consulta de Pertinencia no solo radica en su diseño procedimental, sino también en la ausencia de un marco normativo robusto que la integre plenamente al sistema de evaluación ambiental. Este contraste ofrece una base valiosa para reflexionar sobre los desafíos y posibles reformas.

5 REFLEXIONES SOBRE LA CONSULTA DE PERTINENCIA

El análisis comparado permitió reconocer que los sistemas extranjeros tienden a otorgar mayor claridad y coherencia jurídica a las etapas tempranas de evaluación ambiental, mientras que en Chile la Consulta de Pertinencia (CP) permanece en una zona ambigua entre la orientación técnica y la decisión administrativa. Esta indefinición ha derivado en una incertidumbre jurídica persistente, que afecta tanto a la autoridad como a los titulares y comunidades, debilitando la previsibilidad y legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

La incertidumbre se manifiesta en la ausencia de una base legal expresa, la diversidad de criterios entre Direcciones Regionales del SEA y la falta de trazabilidad pública de las decisiones. Ello ha transformado a la CP en un instrumento funcional, pero institucionalmente débil, más dependiente de la práctica administrativa que de una estructura normativa sólida.

Los hallazgos del análisis comparado sugieren que enfrentar esta debilidad requiere replantear la CP como una herramienta de gestión ambiental temprana, integrada al marco legal y dotada de parámetros objetivos y transparentes. En este sentido, la superación de la incertidumbre jurídica no pasa por su eliminación, sino por su reconversión en un mecanismo formalizado, capaz de entregar certeza, control y legitimidad.

Por tanto, más que sustituir la Consulta de Pertinencia, el desafío consiste en transformarla en un instrumento coherente con los principios de prevención, transparencia y participación que informan el Derecho Ambiental contemporáneo. Estas reflexiones abren paso a la propuesta desarrollada en el siguiente acápite, orientada a delinear los ajustes normativos que podrían fortalecer el SEIA chileno y consolidar a la Consulta de Pertinencia como un verdadero componente de su arquitectura institucional.

5.1 Reforma al SEIA y propuesta de fortalecimiento normativo de la Consulta de Pertinencia

La actual propuesta de reforma al SEIA¹⁹ (conocida como “SEIA 2.0”) contempla la eliminación de la Consulta de Pertinencia, reemplazándola por una declaración jurada mediante la cual el titular informaría modificaciones no sustantivas a proyectos con Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Si bien esta medida busca simplificar el sistema, presenta el riesgo de debilitar los controles técnicos previos y de desdibujar la función interpretativa que la CP, aun con sus limitaciones, ha permitido ejercer en la práctica.

En lugar de eliminarla, esta tesina propone fortalecer la Consulta de Pertinencia mediante una reforma legal y reglamentaria, orientada a dotarla de mayor certeza

¹⁹ Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia. Boletín N° 16.552-12.

jurídica, transparencia y coherencia institucional. Las siguientes medidas resumen las principales líneas de ajuste sugeridas:

- Establecer una base legal expresa en la Ley N.º 19.300, incorporando la CP como una etapa formal del SEIA y eliminando su actual dependencia exclusiva del reglamento. Ello reforzaría el principio de legalidad y otorgaría certeza sobre su alcance y efectos.
- Incorporar criterios técnicos normativos para determinar la existencia o ausencia de impactos significativos, especialmente en relación con el artículo 2º, letra g), del RSEIA, que define los efectos ambientales relevantes. Estos parámetros deberían ser públicos, uniformes y basados en evidencia técnica.
- Definir el nivel de exigencia documental en proporción a la complejidad del proyecto, evitando cargas innecesarias en iniciativas de bajo impacto, en coherencia con el principio de proporcionalidad administrativa.
- Evaluar la creación de dos niveles de consulta: una orientativa básica (de carácter informativo y no técnico) y otra técnica avanzada, con efectos procedimentales diferenciados. Este esquema permitiría mantener la flexibilidad del mecanismo, pero con mayor claridad jurídica y trazabilidad.

- Incorporar mecanismos de participación temprana en proyectos de alta sensibilidad ambiental, inspirados en las experiencias comparadas, particularmente el modelo canadiense del IPD, y en los estándares de participación pública del Acuerdo de Escazú.

Estas propuestas buscan recuperar la utilidad preventiva original de la Consulta de Pertinencia, sin sacrificar el principio de legalidad ni el derecho del titular a obtener un pronunciamiento claro, razonado y previsible por parte de la autoridad ambiental. De esta forma, la CP podría consolidarse como un instrumento moderno de gestión ambiental temprana, en coherencia con los desafíos de la nueva gobernanza ambiental en Chile.

6 CONCLUSIONES

El análisis comparado de la Consulta de Pertinencia chilena con los mecanismos de Estados Unidos, Canadá, España y Perú evidencia diferencias sustantivas en su diseño normativo, certeza jurídica y función preventiva. En Chile, la Consulta de Pertinencia es un procedimiento administrativo de carácter consultivo, sin efectos vinculantes ni reconocimiento legal expreso, lo que amplía la discrecionalidad de la autoridad y genera incertidumbre sobre su valor jurídico.

Los modelos extranjeros muestran que la existencia de etapas iniciales formalizadas, con criterios técnicos comunes y efectos claramente definidos, fortalecen la gestión ambiental temprana y reducen la conflictividad. La certeza sobre los efectos de estos pronunciamientos es clave para garantizar coherencia institucional y previsibilidad en la toma de decisiones.

A partir de ello, se propone consagrar legalmente la Consulta de Pertinencia, establecer criterios técnicos uniformes, incorporar participación ciudadana proporcional al impacto y permitir pronunciamientos condicionados o reversibles frente a modificaciones sustantivas. Estas mejoras dotarían al mecanismo de mayor certeza, coherencia y legitimidad, en línea con los principios de prevención y transparencia que inspiran los sistemas comparados de evaluación ambiental.

BIBLIOGRAFIA

ANDERS T., Patricio (2017). *La consulta de pertinencia en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Contenido, características y efectos (Tesis de magíster, Universidad de Valparaíso, Chile)*. Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2006). *Environmental and Social Safeguard Policies: Performance Standards*. Washington, D.C.: BID.

CABRERA, Fabiola. (2023). *Permisología asociada a los proyectos de inversión*. Informes de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad de 2019 y 2023. Biblioteca Congreso Nacional.

COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. (2008). *Criterios para decidir sobre la pertinencia de someter al SEIA la introducción de “cambios” a un proyecto o actividad (Versión 2.1)*. Santiago de Chile: División de Evaluación y Seguimiento Ambiental.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY. (2011). 40 C.F.R. § 1508.13 – *Finding of no significant impact*. Code of Federal Regulations. U.S. Government

Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2011-title40-vol33/CFR-2011-title40-vol33-sec1508-13>

GARCIA U., Agustín (2020). *Evaluación de impacto ambiental: un balance desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea*, Actualidad Jurídica Ambiental, N°102/2 Congreso Nacional de Derecho Ambiental, pp 341-355

GIBSON, Robert. B. (2020). *An initial evaluation of Canada's new sustainability-based Impact Assessment Act*. Journal of Environmental Law and Practice, 33(1), 1–34. https://uwaterloo.ca/applied-sustainability-projects/sites/default/files/uploads/documents/gibson_2020_iaact_initial_asmt_jelp_33.1.pdf.

GONZÁLEZ M, Luciano. (2022). *Algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las consultas de pertinencia, a propósito de la sentencia rol R-21-2022 del Tercer Tribunal Ambiental*. Diario Constitucional. Disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl>

IMPACT ASSESSMENT AGENCY OF CANADA. (n.d.). *Guide to preparing an initial project description and a detailed project description*. Government of Canada. Disponible en <https://www.canada.ca/en/impact-assessment->

agency/services/policy-guidance/practitioners-guide-impact-assessment-act/guide-preparing-project-description-detailed-project-description.html

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2020). *Guía sobre el documento de alcance del estudio de impacto ambiental conforme a la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental*. Madrid: Gobierno de España.

PHILLIPS L., Jaime. (2023). *Instrumentos de gestión ambiental y su naturaleza jurídica*. Revista de Derecho UACH.

PHILLIPS L., Jaime., Pavez T., Felipe (2023). *Consulta de pertinencia y fiscalización ambiental: Una propuesta de armonización*. Revista de Derecho (Valdivia), 36(1), 161–182. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502023000100161>

RIQUELME, Paulina (2023). *Etapas preparatorias: Consultas de pertinencia de ingreso al SEIA*. Presentación en curso de Derecho Ambiental, Universidad de Chile.

RUZ F., Tomás. (2024). *¿Qué hacer con la consulta de pertinencia ambiental? Análisis de la falta de vinculación en su respuesta y su impacto en los principios de coordinación administrativa y de la confianza legítima del administrado*

(Memoria de licenciatura, Universidad de Chile). Repositorio Académico Universidad de Chile. Disponible en:

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/203285/Que-hacer-con-la-consulta-de-pertinencia-ambiental-analisis-de-la-falta-de-vinculacion.pdf?sequence=1>

SANDOVAL Z., Marcelo (2023). *La consulta de pertinencia de ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental y su estado actual*. Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, N°47, pp 219 ss.

TEJADA C., Pablo (2019). *Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales*, Revista de Derecho Ambiental, N° 16, 28 de junio de 2019, pp. 56 ss.

WORLD BANK. (1991). *Operational Directive 4.01 – Environmental Assessment*. Washington, D.C.: World Bank.

WORLD BANK. (2015). *Environmental and Social Framework*. Washington, D.C.: World Bank.

NORMAS

Nacionales

Constitución Política de la República de Chile.

Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

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

Boletín N° 16.552-12: Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

https://www.bcn.cl/boletines/art_seccion.html?id_boletin=6&nro_boletin=455&id_seccion=5792.

Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2012). Decreto Supremo N°40 del 12 Agosto de 2013.

Instructivo sobre consultas de pertinencia de ingreso de proyectos o actividades o sus modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Of. Ord. D.E N° 2024991021136). Gobierno de Chile. <https://www.sea.gob.cl/noticias/sea-publico-instructivo-que-refunde-y-actualiza-instrucciones-sobre-consultas-de>

Extranjeras

Canadá. Government of Canada. (2019). Impact Assessment Act, S.C. 2019, c. 28, s. 1. Ottawa: Government of Canada.

España. (1978) Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, (311), 29 de diciembre de 1978.

España (2001). Ley Orgánica 4/2001, reguladora del derecho de petición. (2001). Boletín Oficial del Estado, (273), 13 de noviembre de 2001.

España (2005). Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus). Boletín Oficial del Estado, (40), 15 de febrero de 2005.

España. (2006). Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado, (171), 19 de julio de 2006.

España. (2013). Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Boletín Oficial del Estado, N° 296.

Perú. (2001). Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Perú (2009). Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446.

Perú. (2013). Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Diario Oficial El Peruano.

Perú. (2020). Decreto Supremo N° 005-2020-EM que modifica el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades Mineras (D.S. N° 040-2014-EM).

Unión Europea (2011). Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Unión Europea. (2014). Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que modifica la Directiva 2011/92/UE.

United States Congress. (1969). National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. § 4321 et seq. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.

U.S. Environmental Protection Agency. (2025). 40 C.F.R. § 6.206 – Findings of no significant impact. In Code of Federal Regulations. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office. <https://www.ecfr.gov/current/title-40/section-6.206>

JURISPRUDENCIA

Judicial

Corte Suprema (2018). Rol 5888-2018 Junta de Vecinos de Papudo con Comisión de Evaluación Ambiental Valparaíso, 24 diciembre de 2018. Tercera Sala.

Corte Suprema (2019). Rol 12808-2019 Corporación Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar, Corporación de Desarrollo y Defensa del Barrio y Cerro Los Placeres con I. Municipalidad Con Con, Inmobiliaria Punta Piqueros, 12 junio de 2019. Tercera Sala.

Corte Suprema (2020). Rol 20.709-2018. Junta de Vecinos Panitao Alto Camino Los Pinis con Superintendencia del Medio Ambiente, 2 diciembre de 2020. Tercera Sala.

Corte Suprema (2022). Rol 45.406-2021. Vecinos de El Romeral con Agricovial S.A. y Avícola Cataluña SpA, 23 de noviembre de 2022.Tercera Sala.

Corte Suprema (2022). Rol 84.513-2021.Carrasco Contreras y Municipalidad de Quilicura con Servicio de Evaluación Ambiental Región Metropolitana (Proyecto Lo Cruzat), 16 de marzo de 2022.

Corte Suprema (2023). Rol 5806-2023.Asociación Municipios Lago Llanquihue con OCHS Spa, 12 diciembre de 2023.

Corte Suprema (2023). Rol 1146-2023.Soublette con Superintendencia del Medio Ambiente.

Administrativa

Contraloría General de la República. (2003, 20 de mayo). Dictamen N° 20.477. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2005, 28 de junio). Dictamen N° 27.856. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2008, 23 de septiembre). Dictamen N° 45.330. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2010, 4 de junio). Dictamen N° 31.287. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2012, 4 de mayo). Dictamen N° 26.138. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2012, 29 de octubre). Dictamen N° 76.260. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2012, 26 de diciembre). Dictamen N° 80.276. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República. (2013, 1 de febrero). Dictamen N° 7.620. Santiago de Chile.