

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2026

VOLUMEN 1

UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES

FACULTAD
DE DERECHO

DIRECTORES

Domingo Lovera
Tamara Carrera
Reynaldo Lam

AUTORES

Camilo Mirosevic
Óscar Fuentes
Álvaro Domínguez
Claudio Tapia
Juan Pablo Delgado
Victoria Anacona



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO
2026**

VOLUMEN 1

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2026

© VV. AA., 2026

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2026

Primera edición: septiembre de 2026

ISSN: 3087-3320

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Edición: Domingo Lovera

Corrección y estilo: Lorena Sánchez García

Diseño: Mg estudio

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO
2026
VOLUMEN 1**

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

DIRECTORES

Domingo Lovera
Tamara Carrera
Reynaldo Lam

COMITÉ EDITORIAL

Lidia Casas Becerra
Javier Couso Salas
Jorge Correa Sutil
Rodolfo Figueroa García-Huidobro
Matías Guilloff Titun
Dominique Hervé Espejo
Domingo Lovera Parmo
Judith Schönsteiner



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**

ÍNDICE

Presentación	
<i>Domingo Lovera, Tamara Carrera y Reynaldo Lam</i>	9
Licencias médicas: crisis disciplinaria, conflicto jurisprudencial y reconstrucción de estándares	
<i>Camilo Mirosevic Verdugo, Óscar Fuentes Mondaca</i>	13
Licencias médicas y despido disciplinario: el retorno del contenido ético y el autoritarismo del poder privado	
<i>Álvaro Domínguez Montoya</i>	27
Certezas mal calibradas: las reformas ambientales del Proyecto de Ley de Reconstrucción	
<i>Claudio Sebastián Tapia Alvial</i>	51
La captura de Nicolás Maduro y sus implicancias desde el Derecho Internacional Público	
<i>Juan Pablo Delgado Díaz</i>	73
Fraude fiscal transfronterizo: herramientas internacionales y nacionales para su combate	
<i>Victoria Anaconda Ortiz</i>	93

PRESENTACIÓN

Desde su primera versión en el año 2010, el Anuario de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales se ha caracterizado por reunir en un volumen único anual diversas contribuciones de gran calidad a partir de una convocatoria cerrada. Desde este año, el Anuario se publicará en dos volúmenes anuales y, a partir del segundo volumen de 2026, contaremos con publicaciones seleccionadas mediante una convocatoria abierta y la posterior evaluación por parte de su Comité Editorial. Del mismo modo, el Anuario incluirá, desde el segundo volumen de 2026, un trabajo seleccionado también a través de una convocatoria pública, cuya autoría corresponderá a estudiantes con interés en el Derecho Público, con el propósito de abrir un espacio a la difusión de los trabajos de quienes hacen sus primeras armas en la disciplina.

Estos cambios nos permitirán acoger más contribuciones y responder con mayor oportunidad a la contingencia nacional. Agradecemos al Comité Editorial, al Decano de la Facultad y a Ediciones UDP en respaldar esta decisión.

La presente edición se circunscribe en el reconocimiento que el Derecho Público chileno sigue siendo un terreno fértil para el análisis jurídico riguroso. A las tensiones institucionales heredadas de los procesos constituyentes recientes se suman, en el último tiempo, episodios que ponen a prueba nuestras categorías dogmáticas y el trabajo de la judicatura: la crisis por el uso de licencias médicas y su repercusión para funcionarios públicos y personas trabajadoras, el diseño regulatorio ambiental orientado a la certeza jurídica de la inversión, los límites del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la sofisticación creciente del fraude fiscal transfronterizo. Sobre estos y otros asuntos reflexiona la presente edición.

Este primer volumen de 2026 reúne cinco contribuciones que, aunque diversas en sus objetos de estudio, siguen abordando las mismas áreas que el Anuario siempre ha cubierto con anterioridad. Además, todas ellas comparten una misma vocación, propia de esta publicación: iluminar, desde el Derecho Público, algunos de los debates de mayor repercusión pública del último tiempo. Dos de ellas discuten, desde ángulos distintos, la crisis suscitada por el uso

de licencias médicas para viajar al extranjero. Por una parte, Camilo Mirosevic Verdugo y Óscar Fuentes Mondaca examinan, desde el Derecho Administrativo Sancionador, la reacción disciplinaria frente a funcionarios que salieron del país con licencia médica, y advierten los riesgos de una destitución automática que prescinda de la proporcionalidad, contrastando los criterios –no siempre uniformes– de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema. Asimismo, Álvaro Domínguez Montoya traslada el análisis al Derecho del Trabajo y estudia el mismo fenómeno como fundamento de despidos disciplinarios, identificando dos tesis en tensión: una que amplía el poder disciplinario del empleador apelando al contenido ético del contrato, y otra que reconduce el examen a la legalidad, la proporcionalidad y el respeto a la vida privada del trabajador. Leídos en conjunto, ambos trabajos muestran cómo un mismo hecho social proyecta consecuencias distintas según la sede – administrativa o laboral – desde la que se examine.

En materia de Derecho Ambiental, Claudio Sebastián Tapia Alvial analiza críticamente las reformas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social. Sostiene que dichas modificaciones comparten un mismo defecto de calibración, al concebir la certeza jurídica como propiedad de momentos discretos del procedimiento, y no como un proceso continuo de convivencia entre el proyecto y el sistema de evaluación ambiental.

Desde el Derecho Internacional Público, Juan Pablo Delgado Díaz examina la captura de Nicolás Maduro por fuerzas armadas de los Estados Unidos y su traslado a territorio estadounidense, deteniéndose en dos problemas centrales: la prohibición del uso de la fuerza por los Estados y el alcance de la inmunidad diplomática de un jefe de Estado, a la luz de la práctica internacional reciente.

Cierra el volumen el trabajo de Victoria Anacona Ortiz sobre el fraude fiscal transfronterizo, fenómeno que, advierte la autora, ha evolucionado hacia formas de criminalidad organizada transnacional. Revisa instrumentos internacionales para su combate –el modelo de la OCDE y la Convención de Palermo– y mecanismos como el intercambio de información y el decomiso transfronterizo de activos.

Este Anuario no sería posible sin la generosidad de quienes ofrecen sus trabajos. A todos y todas, la dirección del Anuario y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales agradecen su disposición a formar parte de este proyecto. Seguimos comprometidos con una participación equilibrada de autoras y autores en estas páginas, objetivo que la convocatoria abierta de esta edición nos ayudará a perseguir con mayor fuerza.

Además, reconocer que nuevamente la edición de estilo de este número estuvo a cargo de Lorena Sánchez García, quien con su agudeza y celeridad hizo posible que esta versión viera la luz.

Nos complace invitarles a la lectura de este primer volumen de 2026, con la certeza de que contribuirá a la formación, a la cultura jurídica y a la discusión pública del Derecho Público. Los invitamos, además, a difundir entre sus estudiantes y colegas la próxima convocatoria.

Domingo Lovera
Tamara Carrera
Reynaldo Lam

Directores del Anuario de Derecho Público
Santiago, septiembre de 2026

CERTEZAS MAL CALIBRADAS: LAS REFORMAS AMBIENTALES DEL PROYECTO DE LEY DE RECONSTRUCCIÓN

Claudio Sebastián Tapia Alvial¹

Resumen

El proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social (“el Proyecto”)² busca introducir un extenso catálogo de reformas al derecho ambiental chileno, con foco en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y en la Ley n.º 20.600, con el declarado propósito de dotar de mayor certeza jurídica a la inversión. Este trabajo sintetiza esos cambios y examina sumaria y críticamente tres de ellos, a saber, a) la restitución de gastos por Resolución de Calificación Ambiental (RCA) anulada; b) la ampliación de modificaciones sin nueva evaluación; y c) la limitación de la invalidación administrativa. Se sostiene que los tres cambios comparten un mismo sesgo, un defecto de calibración, conciben la certeza como una propiedad de momentos discretos del sistema (una sentencia que cierra, un umbral que exime, un acto que se vuelve firme), cuando el fenómeno que deben registrar es un proceso continuo en que el proyecto convive con el sistema ambiental. El Proyecto, en definitiva, no resuelve los focos de incertidumbre, sino que los traslada, y esa arquitectura normativa no alcanza el estándar de compromiso serio y técnico que el propio Proyecto se autoimpuso.

I. Introducción

El Proyecto invoca la certeza jurídica de la inversión como su principal objetivo y, en materia ambiental, despliega un amplio catálogo de modificaciones para conseguirla, con un marcado foco en ajustes vinculados a eficientizar el SEIA.

1 MSc. Philosophy and Public Policy, London School of Economics & Magíster en Derecho Administrativo mención Derecho Ambiental y Ordenamiento Territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Director del área de Medio Ambiente y Recursos Naturales de FerradaNeheme Abogados, Profesor invitado Universidad Adolfo Ibañez y Universidad Alberto Hurtado. ctapia@fn.cl. Orcid: 0000-0002-1601-9449.

2 Boletín n.º 18.216-05.

La pregunta que ordena este trabajo no es si ese objetivo es legítimo. Buscar certeza y eficiencia en la evaluación ambiental ha sido una constante transversal de la política regulatoria chilena de las últimas décadas, perseguida por gobiernos de distinto signo, con suerte dispar y mediante estrategias regulatorias diversas.³ En mi opinión, la interrogante pertinente es si el preciso diseño regulatorio propuesto por el Proyecto alcanza el estándar que se impone, esto es, constituir un “*compromiso serio y técnico para retomar la senda del progreso*”.⁴

Se previene que se analiza el Proyecto en su texto de ingreso,⁵ sin embargo, se considera el oficio mediante el cual la Corte Suprema (CS) evacuó su informe en relación con este; es decir, el Oficio n.º116-2026 del 6 de mayo de 2026. Por tratarse de una iniciativa en tramitación, su articulado definitivo puede variar, por lo mismo, he buscado que el análisis se centre mayormente en su *leitmotiv*.

Primero, ofreceré una síntesis de las reformas ambientales del Proyecto (sección II), identificando en cada caso la norma vigente, el texto propuesto y, cuando corresponda, el reparo que formuló la CS en su Oficio n.º116-2026.

Segundo, me centraré en tres reformas específicas, a saber, a) la restitución de gastos por RCA anulada; b) la ampliación de las modificaciones de proyecto que no requieren nueva evaluación; y c) la limitación de la invalidación administrativa. La elección de estas modificaciones responde, por un lado, a su relevancia regulatoria (todas ellas poseen el potencial de alterar algún aspecto práctico del sistema) y, por el otro, a que estimo que comparten un mismo sesgo, cada una fija la certeza en un punto del sistema y desatiende la duración sobre la que ese nodo opera. La restitución la fija en la sentencia que (supuestamente) cierra el litigio sobre la RCA; la ampliación de modificaciones, en el umbral de ingreso al SEIA; la limitación de la invalidación, en la firmeza del acto aprobatorio. Tres puntos distintos, una misma operación, modificar el instante desatendiendo el desenvolvimiento del sistema en el que opera.

Para ilustrar lo anterior utilizaré tres imágenes de la historia del arte.⁶ He intentado que la elección no sea meramente decorativa, las tres obras escogidas exhiben, cada una a su modo, la tensión entre una forma fijada y el tiempo que

3 La propia Ley n.º20.417 de 2010, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, nació de esa aspiración; el segundo gobierno de Michelle Bachelet impulsó una reforma al SEIA que no prosperó; y la administración de Gabriel Boric llevó al Congreso tanto el proyecto de Evaluación Ambiental 2.0 (Boletín n.º16.552-12) como un conjunto de iniciativas orientadas a acortar plazos y reducir discrecionalidad en materia de permisos.

4 Mensaje del Proyecto (Boletín n.º 18.216-05), p. 3. Énfasis agregado.

5 Mensaje n.º018-374, Boletín n.º18.216-05.

6 Secciones III.1, III.2 y III.3.

la desborda, que es la misma tensión que atraviesa las tres reformas. A ello se suman el afán divulgativo de este ensayo, dirigido a un público no necesariamente especializado, y que esta publicación extiende un análisis previo en que ya utilicé una de esas imágenes como fuente de análisis crítico.⁷

Finalmente, en las conclusiones examino las consecuencias prácticas del sesgo para los distintos actores del sistema (el titular, los terceros, el Fisco y los jueces ambientales) y sugiero algunos elementos que un diseño regulatorio más fino debería incorporar para alcanzar el estándar que el Proyecto se impuso.

II. El mapa de las reformas ambientales del Proyecto

El Proyecto interviene el SEIA y el régimen de impugnación ambiental en una serie de frentes. Primero, amplía el margen de modificaciones de proyectos que no requieren nueva evaluación ambiental. Segundo, restringe la invalidación administrativa de la RCA favorable y establece límites a las medidas cautelares en sede judicial. Tercero, reconoce al titular de una RCA anulada el derecho a la restitución de gastos, mediante un régimen *sui generis*. Cuarto, modifica el plazo de la reclamación de treinta a veinte días, refuerza la rectoría técnica del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) e incorpora instrumentos complementarios.

En este apartado, para cada frente se identifica la norma vigente que se altera, el texto propuesto y, cuando corresponda, la observación formulada por la CS en su Oficio n.º116-2026. Una tabla de síntesis se incluye al término de esta sección.

1. Modificaciones de proyecto sin nueva evaluación

El Proyecto modifica el artículo 10 de la Ley n.º19.300, que define los proyectos que ingresan al SEIA, para establecer, en esencia, que las modificaciones a proyectos con RCA favorable cuyas partes, obras o acciones se ejecuten en la misma faena o área intervenida originalmente evaluada no requieran nueva evaluación, salvo modificación sustantiva en términos de magnitud o duración de sus impactos. Asimismo, las mejoras tecnológicas que no importen un aumento significativo de las cargas o impactos ambientales quedan directamente excluidas. Las circunstancias precisas se difieren al reglamento a que se refiere el artículo 13 de la misma ley.

Lo anterior, supone un cambio al régimen vigente, pues actualmente se somete toda modificación que constituya un proyecto del artículo 10 a evaluación y,

⁷ TAPIA (2026).

además, se entrega al artículo 2 letra g) del Reglamento del SEIA⁸ la definición de la noción de “*modificación de proyecto*”. Cabe advertir que esta materia no formó parte de las normas consultadas a la CS, por lo que el Oficio n.º116-2026 no contiene pronunciamiento sobre la amplitud de la remisión reglamentaria, cuestión que, en mi opinión, constituye uno de los principales focos de indeterminación del diseño propuesto.

2. Impugnación de la RCA e invalidación administrativa y límites a medidas cautelares

El artículo 13 del Proyecto incorpora un nuevo artículo 24 bis a la Ley n.º19.300, conforme al cual contra la RCA favorable no procederán “*recursos administrativos ni mecanismos de revisión de los actos administrativos, tales como los establecidos en el Capítulo IV de la Ley n.º19.880*”, con la sola salvedad del artículo 62 del mismo cuerpo legal y de los recursos de la propia normativa ambiental; vale decir, se coarta la aplicación de la invalidación del artículo 53 de la Ley n.º19.880.

Adicionalmente, el artículo 19 del Proyecto modifica el numeral 8) del artículo 17 de la Ley n.º20.600 para exceptuar, en coherencia con el nuevo artículo 24 bis de la Ley n.º19.300, la RCA favorable del conocimiento que los Tribunales Ambientales (TA) tienen sobre resoluciones de invalidación que recaigan en actos administrativos de carácter ambiental.

Por otro lado, el mismo artículo 19 agrega incisos al artículo 24 de la Ley n.º20.600 en materia cautelar, según los cuales las medidas que paralicen un proyecto con RCA favorable o suspendan sus efectos tendrán una duración máxima de treinta días corridos, renovables por igual período únicamente previa solicitud de parte, con citación y mediante resolución fundada del Tribunal, sin exceder en total de seis meses contados desde su otorgamiento, con caducidad de pleno derecho al vencimiento. Adicionalmente, las resoluciones que concedan, denieguen o prorroguen estas medidas cautelares serán apelables ante la Corte de Apelaciones respectiva en un plazo de diez días.

En esencia, se pasa de un sistema de cautelares con plazos abiertos a uno cerrado, de plazos fatales.

En lo que respecta a estas materias, la CS cuestionó tanto la falta de armonización con la regla de legitimación activa,⁹ como la caducidad cautelar automática y uniforme, por su tensión con la tutela judicial efectiva y el principio preventivo, en los casos en que el proceso principal no alcance a resolverse dentro de plazo.

8 D.S. n.º40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

9 El artículo 18 n.º5 de la Ley n.º20.600.

3. Restitución de gastos por RCA anulada

Los artículos 14 a 18 del Proyecto reconocen al titular de una RCA anulada por sentencia judicial firme y ejecutoriada el derecho a la restitución de los gastos directos y efectivos en que haya incurrido en virtud de la ejecución del proyecto, salvo que la anulación se funde en antecedentes falsos, incompletos o inexactos imputables al titular.

Por su parte, el monto lo determinaría una comisión de tres peritos designada por el Ministerio de Hacienda, y lo resuelto será reclamable ante la Corte de Apelaciones, sin que el articulado precise cuál. Por cierto, la designación de la Corte de Apelaciones de Santiago figura solo en el cuerpo del mensaje, omisión que la propia CS sugirió subsanar.

La regulación es llamativa pues no existe norma vigente equivalente en otros sectores administrativos; en nuestro medio, el daño por acto administrativo ilegal se rige, a la fecha, por la responsabilidad por falta de servicio ¹⁰ y se mantiene, al igual que la mayoría de nuestro ordenamiento, bajo el paradigma de responsabilidad por falta, culpa o ilicitud imputable, sin que exista un estatuto especial para la regulación ambiental.

Al respecto, la CS advirtió que los resguardos se concentran en la acreditación y cuantificación del gasto y no en presupuestos sustantivos de procedencia, y previno un efecto inhibitorio sobre los magistrados, pues cada decisión anulatoria generará una deuda fiscal; un voto de minoría de cuatro ministros rechazó íntegramente la creación de la acción.

4. Plazos e instrumentos complementarios

Este cuarto frente agrupa un conjunto heterogéneo de modificaciones de carácter instrumental, dirigidas a reforzar la operatividad del SEIA. A diferencia de los frentes anteriores, estas disposiciones no formaron parte de las normas consultadas a la CS, por lo que el Oficio n.º116-2026 no contiene pronunciamiento a su respecto.

En este bloque se reduce el plazo de la reclamación judicial, se fijan por ley plazos para resolver las reclamaciones de los observantes ciudadanos y se refuerza la rectoría técnica del SEA sobre los pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA); se incorpora un régimen voluntario de adendas acotadas, máximo de una en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y dos en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA),

¹⁰ El artículo 42 de la Ley n.º18.575.

plazos fatales para el Consejo de Monumentos Nacionales, ajustes al régimen de microrrelocalizaciones en acuicultura¹¹ y la prórroga del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Tabla 1. Síntesis de las reformas ambientales del Proyecto y observaciones de la CS planteadas en su Oficio n.º116-2026 (columna CS)

Reforma	Norma del Proyecto	Norma vigente que altera (directa o indirectamente)	CS
Modificaciones de proyecto sin nueva evaluación	Art. 13 (mod. art. 10 Ley n.º19.300)	Art. 10 (Ley n.º19.300; art. 2 g) D.S. n.º40/2012	No aplica.
Improcedencia de invalidación y recursos administrativos generales contra la RCA favorable	Art. 13 n.º5 (nuevo art. 24 bis Ley n.º19.300)	Excluye aplicabilidad de Arts. 53 y 59 Ley n.º19.880	La CS valora positivamente restringir la invalidación y centralizar la impugnación (cons. octavo), condicionado a resolver las inconsistencias detectadas.
Reclamación judicial directa de la RCA ante el TA (plazo 20 días)	Art. 13 n.º6 (nuevo art. 24 ter Ley n.º19.300)	Art. 20 Ley n.º19.300 (reclamación administrativa previa)	La reducción de plazo no afecta la tutela judicial efectiva (cons. séptimo); omisión legislativa crítica, pues no modifica el art. 18 n.º5 Ley n.º20.600, generando incertidumbre sobre la legitimación activa. Además establece una vía recursiva únicamente para RCAs aprobadas sin condiciones y que no existan observaciones ciudadanas pendientes, en los demás supuestos se mantiene el presupuesto procesal de agotamiento de vía administrativa previa.

¹¹ Modificación al artículo 5 de la Ley n.º20.434.

Régimen cautelar acotado (30 días, tope seis meses, caducidad de pleno derecho, apelación)	Art. 19 (nuevos incisos al art. 24 y mod. art. 26 Ley n.º20.600)	Art. 24 Ley n.º20.600	La caducidad automática y uniforme puede tensionar la tutela judicial efectiva y el principio preventivo si subsiste riesgo grave o irreversible; se sugiere regla excepcional fundada y vista preferente (cons. duodécimo)
Adecuación del art. 17 n.º8 (carácter residual)	Art. 19 n.º1 (mod. art. 17 n.º8 Ley n.º20.600)	Art. 17 n.º8 Ley n.º20.600	Se concuerda con la centralización de la reclamación en el art. 17 n.º5 de la Ley n.º20.600 (cons. duodécimo)
Restitución de gastos por RCA anulada	Arts. 14-18	Sin régimen especial; rige falta de servicio (art. 42 Ley n.º18.575)	Innova radicalmente y en términos amplios; los resguardos operan sobre cuantificación, no sobre procedencia; se aproxima a responsabilidad estricta. Debiese operar bajo presupuestos restrictivos, en condiciones calificadas, debiera exigir buena fe del propio titular, no contribución al vicio, razonabilidad y carga anormal. También se advierte que podrían generar un efecto inhibitorio sobre los magistrados llamados a pronunciarse sobre una RCA (cons. décimo). Esta materia generó voto en contra de cuatro ministros que rechazan crear la acción
Reducción del plazo de reclamación judicial del art. 20 y plazos legales para resolver reclamaciones PAC	Art. 13 n.º4 (inciso cuarto art. 20), n.º8 y n.º9 (arts. 29 y 30 bis)	Arts. 20, 29 y 30 bis Ley n.º19.300	No aplica
Rectoría técnica reforzada del SEA sobre las OAECA	Art. 13	Régimen de pronunciamientos sectoriales (Ley n.º19.300; D.S. n.º40/2012)	No aplica

Régimen voluntario de adendas acotadas	Art. 13	Práctica de evaluación bajo D.S. n.º40/2012	No aplica
Consejo de Monumentos Nacionales: plazos fatales, intervenciones menores, profesionalización	Art. 21 (mod. Ley n.º17.288; leyes n.º16.617 y n.º16.719; deroga DL n.º651/1925)	Ley n.º17.288	No aplica
Acuicultura: relocalizaciones, sustitución de caducidad por patente	Arts. 6 (mod. Ley n.º20.434) y 7 (mod. DL n.º430/1991, LGPA)	Ley n.º20.434; DL n.º430/1991	No aplica
Prórroga de la implementación del SBAP	Art. 20	Ley n.º21.600	No aplica

III. Tres analogías críticas

1. La restitución presupone una sentencia que el sistema no termina de tallar

Entre 1519 y 1534, Miguel Ángel desbastó cuatro bloques de mármol destinados a la tumba del papa Julio II¹² y los dejó a medio camino. Se les conoce como los *Priigioni* (prisioneros). No son una obra fallida, sino la imagen de algo reconocible, aún cautivo de la piedra. Por cierto, ello pareciera no haber obedecido a una decisión estética, sino más bien a la superposición de encargos que enfrentaba Miguel Ángel.¹³

¿Qué puede sugerirnos esta imagen en el plano regulatorio? Considero que capta aquello que el sistema deja perpetuamente a medio liberar del bloque, una decisión reconocible pero inconclusa y, en este caso específico, la analogía apunta a las normas que presuponen una obra acabada (un acto firme y definitivo) cuando el sistema regulatorio ambiental sobre el que operan produce inacabados; figuras que resuelven lo esencial pero no terminan de desprenderse de la piedra.

El artículo 14 del Proyecto fija un canon de finitud, la sentencia firme y ejecutoriada. Presupone exactamente esa obra acabada, un acto único, fijado, definitivo, capaz de gatillar el derecho a restitución. Sin embargo, en el medio ambiental nacional esa obra no existe hoy con la nitidez que la norma asume.

Para entender lo anterior a cabalidad, vale la pena distinguir tres planos: una tradición jurídica que la norma abandona, un diseño regulatorio que adopta sin nombrarlo y un escenario jurisprudencial que ignora.

12 Más información sobre esta obra se encuentra disponible la Galleria de la Academia di Firenze. Consultar en <https://www.galleriaaccademiafirenze.it/es/opere/esclavo-despertandose-michelangelo/>

13 TONONI (2021), p. 97.

a) Una lógica diferenciada para una materia regida por la falta de servicio

El daño que un acto administrativo ilegal puede causar a los particulares se ha abordado, luego de un amplio debate y desarrollo jurisprudencial en nuestro medio,¹⁴ desde la responsabilidad por falta de servicio.

En cambio, el artículo 14 instala una lógica diferenciada para lo ambiental, una suerte de seguro público que se aproxima a la responsabilidad estricta u objetiva del Estado, en que la sola anulación judicial de la RCA operaría como presupuesto casi suficiente para activar la restitución, salvo las exclusiones expresas. El propio informe de la CS lo señala expresamente al observar que los resguardos de la norma se concentran en la acreditación y cuantificación del gasto, no en presupuestos sustantivos estrictos de procedencia.

Para entender por qué esto importa conviene explicar brevemente el régimen general. En Chile, cuando el Estado actúa mal y causa daño a un particular, ese particular puede demandar al Fisco. Pero el sistema exige probar que hubo una falla en la prestación del servicio público, lo que la doctrina llama falta de servicio y que esa falla causó el daño alegado. El juez pondera la conducta del afectado, si este asumió riesgos conscientemente, la indemnización se atenúa. La confianza que depositó en el Estado puede ser un factor a su favor, pero no es suficiente por sí sola.

En contraste, el artículo 14 del Proyecto rompe con esa lógica al establecer que la mera anulación judicial de la RCA, sin necesidad de acreditar una falla específica de la Administración, ni un comportamiento particularmente diligente del titular, basta para activar el derecho a restitución, salvo las excepciones expresas. Es como si el Estado asumiese el papel de asegurador del riesgo regulatorio de la inversión privada, lo que no tiene equivalente en el ordenamiento general nacional; mecanismo que, en mi opinión, resulta altamente objetable desde una perspectiva inspirada en criterios de justicia distributiva.

Dicho lo anterior, y siendo pragmático, si la norma va a existir, me parece estratégico, al menos, abogar por un mejor diseño, uno que, por lo pronto, considere las particularidades que pueden tener las nulidades y las sentencias en el sector ambiental.

b) La falta de fineza frente a las nulidades parciales

El actual artículo 14 no distingue la anulación total de la parcial, ni si ella impide

¹⁴ CORDERO (2023), p. 967 y ss.

o no la ejecución del proyecto.¹⁵ Esa indistinción ignora una práctica consolidada (la anulación parcial de la RCA) que, dependiendo de la técnica particular utilizada, puede dejar vigente una versión fragmentada del permiso mientras el proyecto sigue operando.¹⁶

Si consideramos dicha práctica jurisprudencial y el diseño normativo, cabe preguntarse: ¿qué gastos habría que restituir, si el proyecto nunca se detuvo y solo una parte mínima del permiso fue cuestionada?

En mi opinión, una norma técnicamente adecuada debería resolver, al menos, expresamente ese tipo de preguntas, entendiendo que se implementará en un medio donde la hipótesis de nulidad parcial es una realidad.

c) La sentencia firme en un sistema que se ha ido vaciando de sentencias definitivas

Lo que exige el diseño del Proyecto es una sentencia firme y ejecutoriada, pero la CS ha venido restringiendo qué resoluciones de los tribunales ambientales son sentencia definitiva susceptible de casación. Ha resuelto que no lo es aquella que, resolviendo el asunto, ordena reabrir o retrotraer el procedimiento administrativo, porque con ello el caso no quedaría cerrado.¹⁷ Tesis cuestionable, entre otros ángulos, porque genera escenarios en que *“las vías de impugnación no son idénticas para todas las partes”*.¹⁸

Justamente en los casos de nulidad parcial que, por definición ordenan retrotraer y completar la evaluación, no habrá (conforme a la tesis desarrollada por la CS) sentencia definitiva ni, por tanto, la firmeza nítida que el artículo 14 reclama como presupuesto.

Dicho de otro modo, el supuesto de hecho de la norma colisiona con el estado real del régimen recursivo, atendida la particular evolución jurisprudencial en materia ambiental, pues la sentencia que el artículo 14 reclama, en la práctica, puede estar a medio taller.

Por cierto, traigo a colación el estado actual de la evolución jurisprudencial no porque necesariamente vuelva la norma inaplicable, claramente suscitará discusión interpretativa, sino porque sostengo que es una tensión interpretativa abierta que un ejercicio responsable de diseño regulatorio, atento al contexto donde la norma se incorpora, debe resolver antes de legislar, so riesgo de inyectar mayor incoherencia en un sistema que ya la padece.

15 En el mismo sentido, advirtiendo que el texto del artículo 14 parece incluir toda anulación judicial firme, incluso la parcial y acotada, PASMIÑO (2026).

16 Sobre la técnica de la nulidad parcial y las RCA fragmentadas, véase SKEWES Y TAPIA (2025).

17 Sobre esta línea jurisprudencial y sus implicancias, véase IBARRA (2024; 2025).

18 SEPÚLVEDA (2026), p. 220.

d) Incertidumbres adicionales y presión sobre la deliberación judicial

En mi opinión, el aspecto más delicado de la posible aplicación de la norma es advertido en el informe de la CS. Ello, porque la mayoría advierte que el derecho de restitución puede tener un efecto inhibitorio sobre los magistrados llamados a pronunciarse sobre una RCA, pues cada decisión anulatoria generará una deuda fiscal en favor del inversor. El voto de minoría va más lejos, rechaza íntegramente la creación de la acción, por apartarse del sistema de responsabilidad civil vigente, y vislumbra que la eventual repetición del Fisco contra los propios magistrados podría inhibirlos en su decisión. Una arquitectura que introduce presión presupuestaria en una deliberación que debe ser estrictamente técnica termina por desnaturalizar aquello mismo que dice proteger.

Ahora bien, deseo agregar una paradoja adicional que introduce la norma: la sola existencia del riesgo patrimonial asociado a una eventual anulación judicial podría, irónicamente, elevar el estándar administrativo de aprobación e inhibir la calificación favorable en los casos límite, pues como ya se ha advertido públicamente por otros autores *“muchos aspectos normativos de la evaluación ambiental no son de blanco o negro, sino de textura abierta. Si la administración arriesga significativos efectos patrimoniales en caso de una nulidad judicial, necesariamente va a adoptar una posición más conservadora al momento de decidir”*.¹⁹

La restitución es, en suma, el síntoma más agudo del sesgo del Proyecto, pues legisla la certeza patrimonial de la entrada sobre un presupuesto procesal (la sentencia firme) que el sistema, en su estado actual, no garantiza. La mirada resulta tan focal que desatiende incluso los efectos que el cambio puede producir en el momento previo de la calificación.

Si retomamos la analogía inicial, el Proyecto talla la restitución como si trabajara sobre una escultura ya liberada, cuando el material que el sistema le entrega son los *Prigioni*, figuras que el propio régimen recursivo no termina de soltar del bloque.

2. La ampliación de modificaciones sin evaluación, un permiso que seguirá registrando una realidad que ya no existe²⁰

Entre 1826 y 1827, Nicéphore Niépce dejó una placa expuesta frente a la ventana de su taller, en Borgoña, durante horas, quizás días y obtuvo *Vista desde la ventana en Le Gras*. La imagen tiene una anomalía encantadora, el sol parece iluminar ambos lados del patio a la vez. Ello sucede porque, durante esa exposición larguísima, el sol recorrió el cielo entero mientras la placa seguía registrando. La fotografía capturó

¹⁹ MUHR (2026).

²⁰ Para una versión anterior de esta crítica, véase TAPIA (2026).

el tiempo colapsado en un instante fijo y, por eso, muestra algo que nunca existió y que, sin embargo, es perfectamente fiel al rudimentario método que la produjo.

¿Qué refleja esta imagen en el plano regulatorio? La fotografía de Niépce captura algo que nunca existió, un sol en dos posiciones simultáneas, por la sola razón de que el dispositivo no pudo detener el tiempo mientras registraba.

Análogamente, los sistemas de autorización, por su propia arquitectura, fijan una realidad que ya se ha movido; son instrumentos diseñados para capturar el proyecto en un instante, pero llamados a gobernar décadas de operación dinámica.

Así, las RCAs actúan como una fotografía del proyecto en el momento de su evaluación, fiel a las obras, las medidas y los impactos previstos, mientras la realidad productiva que encapsulan no se detiene. El proyecto, en la realidad, evoluciona, se ajusta, incorpora nuevas tecnologías; la fotografía/permiso, en cambio, sigue mostrando el sol en el mismo lugar.

Mi tesis es que el Proyecto ataca la brecha entre el permiso y la realidad productiva, pero deja intacta la brecha entre el permiso y el cumplimiento, que es donde se juega la sanción y donde se prolonga, por décadas, la convivencia del proyecto con el sistema.

a) Lo que el Proyecto amplía y lo que deja en pie

Para apreciar por qué esa brecha importa, conviene explicar cómo opera la fiscalización ambiental. La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) fiscaliza y cuando detecta que un proyecto se ejecuta de forma distinta a lo autorizado por su RCA, puede iniciar un procedimiento sancionatorio. Las infracciones se clasifican en leves, graves y gravísimas; las graves y gravísimas pueden derivar en multas de montos significativos o, en casos extremos, en la clausura o revocación del permiso ambiental.

Lo relevante para este análisis es que el estándar de infracción, por una conjunción de elementos,²¹ se mide contra el texto de la RCA, por tanto, si el proyecto hace algo distinto a lo que la RCA dice, existe al menos una infracción formal, haya o no sufrido el medioambiente un daño apreciable y sea (o no) discutible si se generó un riesgo a algún componente ambiental.

La reforma amplía el margen de modificaciones toleradas sin reingreso al SEIA. Pero el principio de sujeción estricta al contenido de la RCA permanece intacto, pues el artículo 24 inciso final de la Ley n.º 19.300 obliga al titular a someterse

21 En particular, por la definición de infracción que adopta el artículo 35 a) de la Ley Orgánica de la SMA y la interpretación particularmente estricta (valga la redundancia) del principio de sujeción estricta (inciso final del artículo 24 de la Ley n.º 19.300), seguido de una interpretación holística del expediente en su conjunto que origina la RCA.

“*estrictamente*” al contenido de su RCA durante la construcción y ejecución del proyecto.²² Ese estándar es la fuente normativa de la infracción más frecuente del catálogo sancionatorio ambiental, a saber, el incumplimiento de las condiciones, normas y medidas de la RCA, tipificado en el artículo 35 letra a) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA).

No sostengo que esa norma deba suprimirse, a problemas complejos, soluciones complejas, lo que me interesa relevar es la incoherencia. El titular ejecutará cambios que el sistema reconoce como no sustantivos pero que, si no calzan con la RCA vigente, siguen siendo plausiblemente fiscalizables como infracción del artículo 35 a) LOSMA. El permiso y el proyecto real esperablemente se desacoplarán, incluso más de lo que ocurre a la fecha, dado el cambio propuesto en el Proyecto. Ello, sin que nadie haya autorizado expresamente esa separación.

b) El silencio posterior a la ejecución

El instructivo del SEA relativo a consultas de pertinencias de diciembre de 2024 clausuró el canal que, en la práctica, permitía alinear proyecto y permiso *a posteriori*, al declarar inadmisibles las consultas de pertinencia referidas a modificaciones ya ejecutadas.²³ Con esa puerta cerrada, ampliar lo que no ingresa al SEIA sin abrir un mecanismo alternativo, paradójicamente, no cierra el vacío, sino que lo agranda.

Para comprender el alcance de esa puerta cerrada conviene explicar que antes de dicho instructivo, un titular que había ejecutado una modificación podía consultar al SEA si ese cambio requería o no una nueva evaluación. El SEA respondía con una declaración de pertinencia o no pertinencia. Si declaraba no pertinente, el titular quedaba, en la práctica, cubierto, en tanto, podía mostrar la respuesta del SEA como respaldo ante una eventual fiscalización de la SMA. Con el instructivo, esa cobertura desapareció, al menos, para las modificaciones ya ejecutadas.

Así visto, la incertidumbre que la reforma pretende reducir en sede de evaluación previsiblemente reaparecerá en sede de cumplimiento, con la diferencia de que allí las consecuencias son sancionatorias.

c) Una señal de riesgo penal

Conviene formular una advertencia que el Proyecto tampoco parece haber sopesado. Con la Ley n.º21.595 vigente, el ilícito establecido en el artículo 306 del

22 La obligación se reitera con el mismo vocablo de “*estrictamente*” en el artículo 71 del Reglamento del SEIA, que la extiende expresamente a todas las fases del proyecto.

23 Aludo al Of. Ord. D.E. n.º2024991021021136, del Servicio de Evaluación Ambiental, de diciembre de 2024. Sobre la tensión entre el estatuto teórico de las pertinencias y su operación práctica, véase MUHR E IBARRA (2025).

Código Penal se podrá activar (entre otros elementos), por la acumulación de sanciones administrativas por infracciones graves o gravísimas. Si un titular ejecuta un cambio legalmente eximido pero que contraviene formalmente su RCA, la acumulación de sanciones por desviaciones de esa índole podría, en el límite, aproximarle al umbral del reproche penal. Definir con certidumbre qué es una modificación sustantiva, con una consecuencia coherente en el sistema sancionatorio ambiental, deja de ser un problema solo administrativo.

La solución, en mi opinión, exige dos componentes que el Proyecto omite. El primero es un mecanismo ordenado y público de registro de modificaciones menores con trazabilidad, que actualice el expediente y sirva de base obligatoria para la SMA al momento de fiscalizar y sancionar. Considero que, aun con densidad todavía insuficiente, la declaración jurada del proyecto de Evaluación Ambiental 2.0,²⁴ apuntaba a una solución de esa índole.

El segundo es una regulación del principio de oportunidad en la potestad sancionatoria de la SMA, que distinga con precisión el incumplimiento formal del sustantivo y concentre los recursos fiscalizadores donde se justifican.

Reducir los umbrales de ingreso sin resolver coherentemente la fase del cumplimiento posterior hará que, siguiendo la analogía propuesta, la imagen siga mostrando un sol imposible, uno que ilumina dos lados a la vez.

3. Limitación de la invalidación, un problema que quizá no se elimine, sino que se desplace

Alexander Calder fue un escultor estadounidense afamado por sus móviles, esto es, esculturas cinéticas colgantes en que cada elemento se sostiene por el peso, la superficie y el largo del brazo del que pende, y el conjunto guarda un equilibrio interdependiente, tal como “[e]l Universo está en movimiento constante, aunque al mismo tiempo unas misteriosas fuerzas equilibradoras lo mantienen cohesionado. Y fue esta idea del equilibrio la que [lo] inspiró”.²⁵

El efecto físico que un móvil logra es cautivador. Tocar un solo elemento no afecta solo a ese nodo, sino que la perturbación se propaga, un giro mueve los

24 El artículo 25 septies propuesto en el Boletín n.º16.552-12 (proyecto de Evaluación Ambiental 2.0, en actual segundo trámite constitucional), contempla una declaración jurada del titular, con firma de consultor inscrito, para modificaciones que no constituyan cambios de consideración, incorporada al expediente y derivada a la Superintendencia del Medio Ambiente para su consideración. Asimismo, considera que aquella declaración jurada remitida, cuyo contenido sea considerado verídico y completo exima de responsabilidad a su titular conforme a lo establecido en el artículo 311 del Código Penal. No debe confundirse con el artículo 25 septies que el propio Proyecto propone incorporar a la Ley n.º19.300 (artículo 13 n.º7), referido al régimen voluntario de adendas acotadas. Que dos iniciativas en trámite paralelo disputen el mismo número de artículo es, en sí mismo, sintomático de la descoordinación legislativa que este trabajo advierte.

25 GOMBRICH (1999), p. 584.

elementos secundarios, y el movimiento recorre la estructura entera hasta sus extremos. El móvil siempre vuelve a equilibrarse, pero nunca en la misma configuración, y nunca donde uno lo dejó.

¿Qué refleja esta imagen en el plano regulatorio? El móvil ilustra que en un sistema de equilibrios interdependientes no existe la intervención local, alterar un punto redistribuye la carga por todo el conjunto, que oscila hasta encontrar un nuevo reposo en un lugar que nadie eligió.

Aplicado al diseño normativo en análisis, la limitación de la invalidación administrativa suprime un punto del sistema impugnatorio sin recalcular el equilibrio del conjunto al que pertenecía. Un rediseño recursivo que retira una vía de impugnación creyendo que solo suprime esa opción, puede estar, sin advertirlo, desplazando la presión que ese mecanismo canalizaba. El empuje no se anula, recorre el sistema hasta que algo lo absorbe, y si lo que lo absorbe es una sede inadecuada, el reequilibrio puede ser una patología, no la cura.

Mi opinión es que limitar la invalidación no eliminará la presión impugnatoria, sino que la dejará sin (aparente) nivel que la reciba. El Proyecto refuerza la firmeza de la RCA favorable (un nodo del móvil) sobre un sistema recursivo que ya estaba fragmentado antes de esta reforma y sobre un régimen de legitimación que no recalcula.

a) Lo que el Proyecto excluye y su asimetría

El Proyecto dispone que la RCA favorable no podrá impugnarse por la vía del artículo 53 de la Ley n.º 19.880 ni del artículo 17 n.º 8 de la Ley n.º 20.600. La supresión es asimétrica (opera solo para RCA favorables) y, al recaer sobre un solo punto de la estructura, fractura la congruencia de un sistema impugnatorio que no se recalcula en su conjunto y que ya manifestaba descoordinación.²⁶

Antes de examinar la asimetría, conviene recordar qué es la invalidación administrativa y la relevancia que ha terminado por poseer en materia ambiental. El artículo 53 de la Ley n.º 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos, permite a la propia Administración dejar sin efecto un acto suyo cuando este es ilegal, ya sea de oficio o a petición de un interesado. Sin embargo, la ley no establece un plazo de interposición para la solicitud, sino un límite temporal de dos años para el ejercicio de la potestad. Precisamente atendidas las particularidades de la potestad es que, por regla general, no se considera la invalidación como un recurso.

²⁶ La literalidad del nuevo artículo 17 n.º 8 de la Ley n.º 20.600 exceptúa “la resolución de calificación ambiental” sin distinguir entre favorables y desfavorables; sin embargo, la remisión expresa que la norma hace al artículo 24 bis (cuyo alcance se limita a la RCA favorable) impone, en mi opinión, la lectura restrictiva que aquí se sostiene.

No obstante, aplicada esta potestad a las RCA, atendido el diseño recursivo establecido en la Ley n.º20.600 y considerada la evolución jurisprudencial que ha seguido nuestro medio, la invalidación ha implicado que, un interesado pueda solicitar que se revoque una RCA que considera ilegal en plazos mayores al estándar recursivo administrativo en contexto de SEIA (30 días desde la notificación del acto).

A su vez, si la autoridad niega la invalidación, el interesado obtiene un acto administrativo denegatorio que puede llevar ante los TA, fundado en la competencia establecida en el artículo 17 n.º8 de la Ley n.º20.600. Este conjunto de elementos ha derivado en que, en materia ambiental, la invalidación sí se comporte como recurso administrativo y, además, como la antesala a un recurso judicial.

b) El empuje desplazado, la legitimación que pierde su antesala y el recurso de protección como posible vía de escape

En la práctica, la invalidación del artículo 53 cumple una función, permite a terceros que no intervinieron en la participación ciudadana generar un acto administrativo reclamable y, con ello, conformar la legitimación necesaria para acudir al tribunal ambiental. El Proyecto deja a esos terceros sin vía.

Considero que la presión contenida en la sede especializada no desaparecerá, sino que previsiblemente buscará la salida que quede abierta y el candidato más evidente es el recurso de protección, precisamente por las distintas etapas que ha seguido en materia ambiental.²⁷

Ahora bien, si dicho riesgo se concreta, tendríamos cortes generalistas resolviendo mediante un procedimiento de cognición limitada y diseñado para resolver tutela cautelar, materias técnicas que el sistema, hasta hace poco, confiaba a tribunales especializados de composición mixta.

Esa migración sería una regresión al contexto mismo de creación del sistema especializado, pues “[l]a creación de los Tribunales Ambientales como órganos especializados en el control de la actividad administrativa ambiental se llevó a cabo en un contexto donde el escrutinio judicial de las decisiones públicas se caracterizaba por un alto grado de ignominia hacia ellas. Incluso los tribunales ordinarios asumían directamente potestades propias de la administración, sin que mediara un acto previo, bajo la justificación de adoptar medidas para la tutela de derechos fundamentales”.²⁸

27 CARRASCO (2025), p. 125 y ss.

28 HUNTER (2025), p. 125.

En suma, si se limita la invalidación sin considerar el contexto recursivo ambiental de manera integral, es previsible que, tal como en un móvil de Calder, la estructura no se aquiete, sino que oscile hasta un nuevo punto de equilibrio que, en este caso, podría contradecir la razón de ser del diseño de la jurisdicción especializada.

Una vez más, como en las restantes reformas analizadas, el Proyecto se inserta en un contexto que no termina de comprender.

IV. Conclusiones

El Proyecto interviene el SEIA y el sistema de control judicial ambiental en múltiples frentes, entre otros, añade una acción de restitución de gastos por anulación judicial de RCAs favorables sin equivalente en el ordenamiento, amplía el margen de modificaciones que no requieren nueva evaluación, clausura la invalidación administrativa contra la RCA favorable, acota las medidas cautelares judiciales estableciéndoles una caducidad automática, reduce el plazo de los recursos de reclamación del titular, refuerza la rectoría técnica del SEA sobre los órganos sectoriales e incorpora un régimen voluntario de adendas acotadas, entre otras medidas.

Por su parte, la CS, en su Oficio n.º 116-2026, objetó múltiples aspectos; a saber, advirtió la falta de armonización entre la nueva legitimación activa y el artículo 18 n.º 5 de la Ley n.º 20.600; alertó sobre la caducidad automática de las cautelares; y advirtió el sesgo cuantitativo de los resguardos de la restitución en casos de anulación de RCA, por cierto, con un voto de minoría que rechazó íntegramente esa figura.

Las tres reformas examinadas, esto es, el mármol inacabado de la restitución, la fotografía irreal de los permisos ampliados y el móvil descompensado de la restricción a la invalidación administrativa, comparten el mismo sesgo, fijan la certeza en un punto y dejan a oscuras la duración, que es donde el proyecto efectivamente convive con el sistema.

La restitución fija ese punto en una sentencia firme que el sistema ya no produce con nitidez; la ampliación de modificaciones, en un umbral de ingreso donde el problema no termina, pues continúa en sede de cumplimiento; la limitación de la invalidación, en una firmeza que no reduce la litigación, solo la desplaza.

Este sesgo no es solo un problema técnico o teórico, sino que tiene consecuencias prácticas para los distintos actores del sistema. Para el titular de un proyecto, la incertidumbre no se reduce, sino que se traslada, no sabrá si sus modificaciones

operacionales (legalmente eximidas de evaluación) le generarán sanciones administrativas.

Para los terceros afectados por un proyecto, la clausura de vías de impugnación sin el correlativo rediseño de la legitimación activa los deja sin canal para acceder a una justicia especializada, lo cual podría empujarlos hacia la cautela constitucional.

Para el Fisco, la restitución de gastos crea una exposición patrimonial difícil de cuantificar cuya activación depende de conceptos (como la firmeza de la sentencia) que el propio sistema, atendido su devenir jurisprudencial, no define con claridad. Y para los magistrados, la perspectiva de que sus resoluciones sobre nulidad activen una obligación de restitución a cargo del Fisco introduce una presión que ningún diseño institucional serio debería crear.

La certeza que el Proyecto promete no se distribuye uniformemente entre estos actores: se concentra en el momento de la calificación y genera, para las etapas siguientes, incertidumbres de distinto signo.

Las medidas correctivas deben tener la misma precisión que los defectos diagnosticados. En materia de modificaciones, un registro trazable que actualice el expediente y un principio de oportunidad reglado en la SMA que distinga lo formal de lo sustantivo. En materia jurisdiccional, una armonización de la legitimación activa que se haga cargo de la vía que se cierra, antes que clausurarla en aislamiento. Y en materia de restitución, presupuestos sustantivos estrictos de procedencia (buena fe, no contribución al vicio y carga anormal) y una regla que distinga la anulación total de la parcial y precise qué entiende por firmeza en un sistema que ha dejado de definirla con claridad.

Calibrar es ajustar el instrumento al fenómeno que debe registrar; el cincel, al bloque que resiste; la exposición, a la luz que se mueve; el contrapeso, al brazo que oscila. Las certezas del Proyecto están mal calibradas en ese sentido preciso, son ajustes de instante para un fenómeno temporalmente más complejo. Mientras esa calibración no se corrija, el mármol seguirá a medio talar, el móvil seguirá oscilando hacia donde nadie lo dirigió y la fotografía seguirá mostrando, con perfecta fidelidad a su método, un sol que nunca estuvo en dos lugares a la vez. Y el Proyecto, con igual fidelidad a su propio sesgo, seguirá siendo incapaz de aquello que su propio estándar de *“compromiso serio y técnico”* le exige, esto es, calibrar la certeza para el tiempo que viene después.

Bibliografía citada

- CARRASCO, Edesio (2025): Los jueces como reguladores ambientales: cómo la Corte Suprema modeló la evaluación y la fiscalización ambiental (1994-2024). Santiago: Der Ediciones.
- CORDERO, Eduardo (2023): Curso de Derecho Administrativo. Valparaíso: Libromar.
- GOMBRICH, Ernst (1999): La historia del arte. Ciudad de México: Editorial Diana.
- Hunter, Iván (2025): “Tribunales Ambientales en Chile: La especialización jurisdiccional en peligro”. *Revista Ius et Praxis*, vol 31, n.º 3.
- IBARRA, Emanuel (2024): “Corte Suprema y casaciones ambientales: un problema de acceso a la justicia”. *El Mercurio Legal*, 8 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2024/04/08/913569/corte-suprema-y-casaciones-ambientales.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].
- IBARRA, Emanuel (2025): “Régimen recursivo ambiental: la situación se hace más compleja”. *El Mercurio Legal*, 24 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2025/03/24/914866/regimen-recursivo-ambiental.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].
- MUHR, Benjamín y Emanuel IBARRA (2025): “Consultas de pertinencia para regularizar: ¿se deberían permitir?”. *El Mercurio Legal*, 11 de diciembre 2025. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2025/12/11/915713/consultas-de-pertinencia-para-regularizar.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].
- MUHR, Benjamín (2026): “Restitución de gastos por revocación judicial de la RCA”. *El Mercurio Legal*, 15 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2026/05/12/916183/restitucion-gastos-revocacion-judicial-rca.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].
- PASMIÑO, Judith (2026): “Derecho de restitución de gastos, ¿incluye todo tipo de invalidación de RCA? Consideraciones a partir del Informe de la Corte Suprema”. *El Mercurio Legal*, 25 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2026/05/25/916253/derecho-restitucion-gastos-invalidacion-rca.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].
- SEPÚLVEDA, Francisco (2026): “La posición adoptada por la Corte Suprema respecto del recurso de casación en materia ambiental”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXXIX, n.º1.
- SKEWES, Fernanda y Claudio TAPIA (2025): “Resoluciones de Calificación Ambiental fragmentadas: análisis crítico de las nulidades parciales aplicadas a las RCAs”. *Revista Ambiental de Derecho y Ciencia*, n.º2.

TAPIA, Claudio (2026): “Vista desde la ventana en Le Gras”. *El Mercurio Legal*, 8 de mayo de 2026. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2026/05/08/916175/resoluciones-calificacionambiental.aspx> [fecha de consulta: 5 de julio de 2026].

TONONI, Fabio (2021): “The Problem of the Unfinished and the Shaping of the Canon of Finiteness in the Italian Renaissance”. *The Edgar Wind Journal*, vol. 1.

Código Penal

Ley N.º 17.288, que legisla sobre Monumentos Nacionales, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 4 de febrero de 1970.

Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido fue fijado por el D.F.L. n.º 1/19.653, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 17 de noviembre de 2001.

Ley N.º 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 9 de marzo de 1994.

Ley N.º 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 29 de mayo de 2003.

Ley N.º 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de enero de 2010.

Ley N.º 20.434, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de acuicultura, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 8 de abril de 2010.

Ley N.º 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 28 de junio de 2012.

Ley N.º 21.595, que sistematiza los delitos económicos y atentados contra el medio ambiente, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 17 de agosto de 2023.

Ley N.º 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 6 de septiembre de 2023.

Decreto Supremo N.º 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 12 de agosto de 2013.

Otros documentos citados

Mensaje n.º 018-374, de S.E. el Presidente de la República, que inicia el proyecto de ley de Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social, de 22 de abril de 2026 (Boletín n.º 18.216-05).

Oficio n.º 116-2026, de la Corte Suprema, que informa el proyecto de ley Reconstrucción Nacional y Desarrollo Económico y Social, de 6 de mayo de 2026.

Oficio Ordinario D.E. n.º 2024991021021136, del Servicio de Evaluación Ambiental, “Refunde y actualiza instrucciones impartidas sobre consultas de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, de diciembre de 2024.

Boletín n.º 16.552-12, proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia (proyecto de Evaluación Ambiental 2.0).