

Gonzalo Guerrero Valle*

La evaluación ambiental estratégica: Desafíos y propuestas tras su incorporación al ordenamiento jurídico chileno

Strategic environmental assessment: Challenges and proposals of their joining the Chilean legal system

Resumen

El presente artículo analiza cuáles deberían ser las políticas y planes a los que la Evaluación Ambiental Estratégica se aplicaría, destacando cuál sería el papel de la autoridad ambiental y del promotor de la política y/o plan dentro del proceso. Asimismo, se pretende en dilucidar cómo debería integrarse los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo en la Evaluación Ambiental Estratégica. Por último, se pretende proponer cuáles serán los hitos que debería tener en consideración el procedimiento administrativo de la Evaluación Ambiental Estratégica, identificando los posibles efectos que podría generar el pleno funcionamiento de la Evaluación Ambiental Estratégica en nuestro ordenamiento jurídico.

Palabras clave

Evaluación Ambiental Estratégica – Procedimiento – Jurisprudencia

* *Abogado. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Instructor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: gnguerre@uc.cl.*

Abstract

This article discusses what should be the policies and plans to the Strategic Environmental Assessment that apply, highlighting what the role of the environmental authority and the promoter of the policy and / or plan in the process. It also seeks to clarify how the principles should be part of the Administrative Procedure Act in the

Strategic Environmental Assessment. Finally, it is intended to propose what the milestones that should take into consideration the administrative procedure of Strategic Environmental Assessment, identifying the possible effects that could generate the full operation of the Strategic Environmental Assessment in our legal system.

Keywords

Strategic Environmental Assessment. Procedure. Jurisprudence

I. Introducción.

La modificación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, a través de la Ley N° 20.417¹, introduce al ordenamiento jurídico nacional, como nuevo instrumento de gestión ambiental, a la Evaluación Ambiental Estratégica². Dicha modificación fue incorporada a la citada Ley N° 19.300, mediante la adición de los nuevos artículos 7° bis, ter y quáter.

El hecho recién relatado implica una serie de desafíos, pero, a la vez, diversas interrogantes. En efecto, la densidad de la regulación con que la Ley N° 19.300 consagra la Evaluación Ambiental Estratégica no permite zanjar en forma definitiva varias problemáticas asociadas a la misma, muchas de las cuales se relacionan directamente con su naturaleza; y, otras, dicen relación con el modelo de gestión ius administrativa con que dicho instrumento debería ser aplicado en nuestro país.

En efecto, la situación relatada en el párrafo anterior es una consecuencia directa de que la ley no está elaborada como un conjunto conceptual cerrado en sí mismo, sino que aquella entrega a la regulación reglamentaria el detalle de cuestiones de suma importancia como lo es el establecimiento de procedimientos y plazos para la Evaluación Ambiental Estratégica³.

¹ La inclusión de la EAE dentro de las modificaciones realizadas a la Ley N° 19.300 por la Ley N° 20.417, obedece, mayormente, a los compromisos que el Estado de Chile pactó al momento de ingresar a la OCDE. En tal sentido, la Historia Fidedigna de la Ley señala los beneficios de las modificaciones propuestas, ya que aquellas permiten “continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, políticas y programas públicos” (Historia de la Ley N° 20.417, p. 118).

² Un extenso análisis de cómo se fue gestando la introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile es realizado por Daniela RAMÍREZ. En efecto, la autora citada da cuenta de los diversos estudios y publicaciones, entre ellas las realizadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. En Ramírez, D. “Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública”, en *Derecho Ambiental en tiempos de reforma. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, 2011, pp. 62 a 72.

³ Artículo 7 ter, inciso 1°, de la Ley N° 19.300.

Sin perjuicio de lo dicho, es necesario tener presente que a escala internacional, y en general en el estado del arte, no existen definiciones que permitan determinar el alcance del instrumento de gestión Evaluación Ambiental Estratégica⁴ y, por lo mismo, no existe un marco conceptual único y universal del mismo. Por el contrario, el modelo de gestión y el marco conceptual dependen, entre otros factores, de la tradición jurídica⁵, del contexto legal, institucional y de los procesos de planificación en los que se inserta la Evaluación Ambiental Estratégica, por lo cual se hace indispensable identificar un marco conceptual propio, aplicable para dicho instrumento de gestión en Chile, que dé cuenta de nuestra realidad y se condiga, a la vez, con el diseño y funcionamiento de nuestras instituciones jurídicas, en especial, las administrativas⁶.

De lo expresado fluye connaturalmente que en esta sucinta investigación se pretende identificar un marco jurídico conceptual para la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile. Asimismo, se pretende determinar las características operativas con las que se debería aplicar este tipo de evaluación en el país, considerando, por ejemplo, las características propias de nuestro ordenamiento jurídico, y teniendo como referencia, al mismo tiempo, y como ejemplo, el modelo de aplicación de países de la Unión Europea que han utilizado y se han servido de la Evaluación Ambiental Estratégica dentro de sus fronteras.

Así, y dentro del contexto descrito, se quiere señalar cuáles deberían ser las políticas y planes a los que la Evaluación Ambiental Estratégica se aplicaría; cuál sería el papel de la autoridad ambiental y del promotor de la política y/o plan dentro del proceso; y, cómo debería integrarse la Evaluación Ambiental Estratégica dentro de los procedimientos administrativos vigentes para los instrumentos de planificación territorial.

Por último, y dada la naturaleza del instrumento, se pretende proponer cuáles serán los hitos que debería tener en consideración el procedimiento adminis-

⁴ Es preciso tener presente que a la fecha no existe en nuestro medio alguna publicación de carácter enteramente jurídico que se refiera a la materia objeto de esta investigación, sin prescindencia que destaca el trabajo de Del Favero, G. y Katz, R., "La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes"; en *Estudios Públicos*, 1996, pp. 95-106, que ya tiene más de una década. Asimismo, es necesario revisar la literatura comparada, en la que es posible encontrar a Bell, S. y McGillivray, D., *Environmental Law*, Oxford University Press, Carolina del Norte, 2005, 978 pp., y a Holder, J. y Lee, M., *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 772 pp.

⁵ Para efectos de consultar las implicancias de las tradiciones jurídicas, es útil consultar a Berman, H., *La formación de la Tradición Jurídica de Occidente*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2001, 674 pp.; Berman, Harold, *Law and Revolution II*, Harvard University Press, Massachusetts, 2003, 522 pp.; y Merryman, J., *Sistemas legales en América Latina y Europa*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995, 299 pp.

⁶ Es preciso hacer hincapié que la Evaluación Ambiental Estratégica es considerada como un procedimiento de carácter administrativo. En tal sentido, CARRASCO señala que este tipo de evaluación tiene una conexión con principios procedimentales consagrados en la Ley N° 19.880. Para dichos efectos, véase Carrasco, E. "Evaluación ambiental estratégica y procedimiento administrativo: legalidad, supletoriedad y funcionalidad", en *Actualidad Jurídica* N° 25, 2012, p. 429.

trativo de la Evaluación Ambiental Estratégica; cuál será el papel de los actores en el mismo y las consecuencias que aquello produce.

Dicho lo anterior, se quieren identificar los posibles efectos que podría generar el pleno funcionamiento de la Evaluación Ambiental Estratégica, entre los cuales, de manera preliminar, se destaca el mejoramiento de la coordinación entre los órganos de la Administración Pública y de la propia gestión pública, así como la generación de un mayor ámbito de participación pública en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

II. La Evaluación Ambiental Estratégica: Orígenes y Naturaleza.

a. De los orígenes de la EAE.

La configuración del instrumento de gestión ambiental “Evaluación Ambiental Estratégica” es de reciente data. En efecto, a partir de la segunda parte del siglo pasado, específicamente en 1969, se promulga la primera ley que incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica a la legislación de un país determinado. En efecto, la norma a la que se hace referencia se promulgó en Estados Unidos, siendo su finalidad realizar evaluación ambiental de proyectos. Dicha norma jurídica es conocida como la *National Environmental Policy Act* (NEPA)⁷.

Dada la situación anterior, hubo numerosos países que imitan a Estados Unidos y de forma rápida legislan en torno a la temática referida. En efecto, “Entre los países que pronto siguieron esta orientación están Canadá (1973), Nueva Zelanda y Australia (1974), Alemania (1975), Francia (1976), Filipinas (1977), Luxemburgo (1978), Holanda (1981), Japón (1984) y la Comunidad Europea como tal (1985)”⁸.

Asimismo, y dentro del contexto señalado, Francia publica la Ley N° 76/629, con la cual se inician las bases para el estudio de impactos ambientales en el ámbito europeo, lo cual es de gran relevancia ya que a contar de esa fecha aquello será replicado por los demás países de aquel continente.

Como ya se señaló, en 1985, la Comunidad Europea dicta la Directiva N° 85/337/CEE, cuyo objetivo es someter a evaluación de impacto ambiental a proyectos especí-

⁷ Cfr. Sanz, Í., “La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico”, en *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 9, Junta de Castilla y León, Castilla y León, 2006, pp. 198.

⁸ Cfr. García, L. *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales* (Tesis Doctoral), Universidad Politécnica de Cataluña, Cataluña, 2004, p. 14.

ficos de carácter público y privado⁹, regulación que encuentra su punto cúlmine con la dictación de la Directiva 2001/42/CE, la cual coloca como eje central de sus objetivos, el establecer la integración de los requerimientos ambientales en todo el ciclo de vida del plan, imponiendo a los países miembros un amplio listado de planes y programas que son susceptibles de evaluación mediante Evaluación Ambiental Estratégica.

b. De la naturaleza de la EAE.

Como fue señalado desde un principio, no existe un concepto uniforme de la Evaluación Ambiental Estratégica¹⁰. En efecto, la legislación chilena la conceptualiza como “*el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales*”¹¹.

La definición transcrita pone diversos énfasis. En efecto, en primer término, describe a la Evaluación Ambiental Estratégica como un procedimiento de carácter administrativo que es realizado por un Ministerio sectorial, el cual está a cargo de la tramitación del mismo.

En segundo lugar, dispone que en dicho procedimiento se deben incorporar consideraciones de carácter ambiental.

En tercer término, este procedimiento es aplicable a la formulación de las políticas públicas¹² y planes de carácter normativo general¹³. Además, por expresa aplicación del inciso 2° del artículo 7° bis de la Ley N° 19.300, se deben someter a Evaluación Ambiental Estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores

⁹ Sin perjuicio del avance que significó la dictación de la Directiva en comento, ésta poseía como limitación el hecho de que se afrontaban los efectos específicos de los proyectos en los niveles locales, no obstante que la gran mayoría de las decisiones medioambientales que poseían efectos perjudiciales eran tomadas simultáneamente a un nivel estratégico mayor. En tal sentido, véase <http://www.siqua.com.ar/eae.asp>.

¹⁰ En tal sentido, la Comisión Neerlandesa sobre Evaluación Ambiental señala que la Evaluación Ambiental Estratégica es “*como un conjunto de enfoques que busca integrar consideraciones ambientales en políticas, planes y programas y evaluar su interconexión con consideraciones económicas y sociales*”. Para estos efectos, véase <http://docs1.eia.nl/cms/KS%201%20what%20is%20SEA%20spaans.pdf>

¹¹ Artículo 2°, letra i bis), de la Ley N° 19.300.

¹² El mensaje presidencial que dio inicio al debate de la Ley N° 20.417, especifica que se ha tomado “la decisión de avanzar desde un sistema voluntario, dado que se busca instalar esta forma de hacer política pública, y en el cual el sector público nacional debe aprender mucho aún. Nuestro objetivo es que a través de un sistema integrado de dictación de una política con incidencia en medio ambiente o impactos en la sustentabilidad, cada sector avance a un modelo más integrado de gestión pública y así instalar las capacidades y responsabilidad en cada sector, bajo la idea de un horizonte común”.

¹³ El citado mensaje presidencial de la Ley N° 20.417, señala que “Las políticas y planes que se someterán a Evaluación Ambiental Estratégica serán definidos voluntariamente por cada Ministerio, siendo su aplicación obligatoria en el caso de los instrumentos de planificación territorial, que hasta ahora estaban sometidos al SEIA, sistema que no es el adecuado para evaluar instrumentos tales como la planificación urbana”.

intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen¹⁴.

Por último, las consideraciones medioambientales de desarrollo sustentable deberán tenerse presente tanto en la elaboración de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial (debiendo contemplar etapas de diseño y aprobación)¹⁵, así como en sus modificaciones sustanciales¹⁶.

De ese modo, se puede concluir que la Evaluación Ambiental Estratégica, en el ámbito nacional, es un procedimiento administrativo orientado a apoyar la toma de decisiones de naturaleza estratégica, traducidas en políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial, constituyéndose, de esa forma, en un proceso de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica¹⁷.

III. Marco Jurídico Regulatorio de la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile.

Como ya se señaló, la Evaluación Ambiental Estratégica ha sido incorporada a la Ley N° 19.300, mediante la introducción de los nuevos artículos 7° bis, ter y quáter. Sin perjuicio de ello, debe considerarse además el rol que le compete en ese procedimiento al Ministerio del Medio Ambiente, detallado en el artículo 70 de la Ley N° 19.300, y al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, según se señala en el artículo 71 de la citada Ley N° 19.300.

El marco normativo recién descrito es, a la vez, un marco conceptual que permitirá identificar las características operativas con las que se debería aplicar este tipo de evaluación en el país.

En efecto, la Evaluación Ambiental Estratégica es un procedimiento que, como se ha señalado, su origen tiene lugar en el derecho comparado; una vez consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, debe ser aplicado y adecuado según las características propias de nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que se debe tener como referencia el modelo de aplicación de países de la Unión Europea que han utilizado y se han servido de la Evaluación Ambiental Estratégica dentro de sus fronteras.

¹⁴ En el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial, el inciso 2° del citado artículo 7° bis señala que el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, que posea la competencia respectiva.

¹⁵ Artículo 7° bis, inciso segundo, de la Ley N° 19.300.

¹⁶ Artículo 7° bis, inciso primero, de la Ley N° 19.300.

¹⁷ Para esta definición se han tomado parte de los elementos dados en el concepto entregado por la profesora PARTIDÁRIO. En Partidário, M., *Conceptos, evolución y Perspectivas de la EAE*, 2006, p. 3.

Para una correcta aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica no es posible prescindir de la configuración normativa que diversos cuerpos normativos han hecho del derecho administrativo nacional.

En efecto, tanto a nivel de la organización administrativa y del procedimiento, hay principios de derecho administrativo que permean al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica y le dan operatividad.

Sin perjuicio de lo dicho, es preciso adentrarse en el significado propio de dos de los vocablos que componen el concepto Evaluación Ambiental Estratégica. En tal sentido, se pretende conceptualizar los vocablos “evaluación” y “estratégica”. Se prescinde del concepto “ambiental” puesto que se entiende que aquel ha sido definido en el marco de la Ley N° 19.300.

El vocablo “evaluación”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es “Acción y efecto de evaluar”. A su vez, el diccionario citado explica que “evaluar” es “Señalar el valor de algo”. Por último, la palabra “valor”, en la acepción que interesa, importa un “Grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”¹⁸.

A su turno, el vocablo “estratégica” dice relación con “la importancia decisiva para el desarrollo de algo”¹⁹.

Así, dentro del contexto señalado, la Evaluación Estratégica sería la medición de la importancia decisiva del grado de utilidad de los planes o políticas públicas, orientado a adoptar decisiones que busquen satisfacer necesidades públicas.

Para adoptar ese tipo de decisiones estratégicas, es decir, que engloben una mirada multifocal de la Administración, la cual, como se esbozó, se hace realidad a través de los principios jurídicos de derecho administrativo que se pasarán a detallar.

En efecto, uno de esos principios es el principio de **coordinación**. La Ley N° 18.575 establece en su artículo 3° el mencionado principio, el cual permea a la Evaluación Ambiental Estratégica, obligando al organismo competente durante la etapa de diseño a *“integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan”*²⁰.

Así, “la ley mandata, en el diseño de políticas y planes públicos, una necesaria coordinación con la finalidad de lograr cierta unidad al formularse políticas públicas. El objetivo de consagrarse esta instancia tiene por finalidad alcanzar una adecuada concordancia al

¹⁸ Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, disponible en <<<http://www.rae.es>>>

¹⁹ Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, disponible en <<<http://www.rae.es>>>

²⁰ Artículo 7° bis inciso cuarto de la Ley N° 19.300.

pensarse políticas y planes públicos (incluidos los de naturaleza territorial), obligando a un esfuerzo conjunto que aminore la duplicidad de tareas y mejore la eficiencia”²¹.

Asimismo, la Evaluación Ambiental Estratégica busca fortalecer la **participación ciudadana**. En efecto, la Ley N° 18.575, en su nuevo artículo 69 introducido por la Ley N° 20.500, reconoce a las personas el derecho a participar en sus políticas, planes, programas y acciones. El derecho recientemente referido, se debe coordinar con el deber del Estado que señala el nuevo artículo 70 de la señalada Ley N° 18.575, en orden a que el Estado deberá establecer las modalidades mediante las cuales las personas tendrán participación ciudadana en la formulación de las políticas, planes, programas y acciones. La Evaluación Ambiental Estratégica no se sustrae de aquel mandato.

En efecto, el artículo 7° ter, letra c) de la Ley 19.300 establece que el reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica deberá establecer la forma de participación del público interesado, lo cual está conteste con el concepto de este tipo de evaluación, ya que una decisión estratégica debe considerar la opinión y los descargos de toda la comunidad, para así tomar una decisión que considere todas las variables posibles.

Por último, el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica debe estar impregnado del **principio de transparencia y acceso a la información pública**. De hecho, éste es consecuencia de la participación ciudadana, puesto que el primero no se da sin este último. Por lo demás, el Legislador recoge este principio de transparencia y acceso a la información de los interesados, al señalar en su artículo 7° ter letra d) que el reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica debe considerar la forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior. Lo anterior no se agota en el momento de dar a conocer el plan o política a la ciudadanía, sino que el principio de publicidad afecta a la política o plan desde su inicio, tramitación y conclusión, para lo cual el legislador ha dispuesto que se debe considerar *“una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general, en lo referente a los contenidos, alcances y efectos de la política o plan, así como de su reformulación posterior”*²².

La aplicación de los anteriores principios no son otra cosa que la concreción del mandato constitucional en cuanto a la participación ciudadana²³, publicidad²⁴ y legalidad de la actuación de los órganos del Estado²⁵, quienes deberán promover y maximizar el ámbito de aplicación de los derechos de las personas²⁶.

²¹ Carrasco, E. “Evaluación ambiental estratégica y procedimiento administrativo: legalidad, supletoriedad y funcionalidad”, en *Actualidad Jurídica* N° 25, 2012, p. 427.

²² Artículo 7° ter letra d) de la Ley N° 19.300.

²³ Artículo 1° inciso 5° de la Constitución Política de la República.

²⁴ Artículo 8° incisos 1° y 2° de la Constitución Política de la República.

²⁵ Artículo 38 inciso 1° de la Constitución Política de la República.

²⁶ Artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República.

IV. Finalidad de Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

La incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica al ordenamiento jurídico chileno ha tenido un objetivo concreto y específico: considerar las variables ambientales y de sustentabilidad en la formulación de políticas, planes e instrumentos de planificación territorial.

Sin perjuicio de ello, es preciso desentrañar el sentido que el legislador quiso darle al precepto del artículo 7° bis de la Ley N° 19.300. En efecto, la disposición citada señala que “*Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales*”.

Sin perjuicio del claro tenor de la norma transcrita, existen diversas interrogantes a las que es preciso dar una respuesta. En efecto, si bien se señala que se deben someter a la Evaluación Ambiental Estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, no se señala cuáles son esas políticas y planes, entregándose esa decisión al Presidente de la República.

Lo anterior está directamente relacionado con la función del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad dentro de la Evaluación Ambiental Estratégica²⁷. Por cierto, según dispone el artículo 71 letra d) de la Ley N° 19.300, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad deberá proponer al Presidente de la República las políticas y planes que deberán someterse a la Evaluación Ambiental Estratégica, así como los criterios de sustentabilidad que deben incorporarse en la formulación de políticas y planes públicos de Ministerios sectoriales como en las de sus servicios dependientes o relacionados, según reza la letra b) del citado artículo 71 de la Ley N° 19.300²⁸.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, es necesario referirse a otros aspectos relacionados con el objetivo principal de la Evaluación Ambiental Estratégica, los cuales se examinarán a continuación.

a. El rol de la autoridad ambiental y del promotor de la política y/o plan dentro del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Dentro del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, el rol de la autoridad ambiental, es decir, el Ministerio del Medio Ambiente, está orientado más bien a prestar colaboración a los promotores de la política o plan y a facilitar y promover

²⁷ Un detallado análisis de rol del Consejo de Ministros y su relación con el Presidente de la República en cuanto somete a decisión del este último qué planes o políticas serán objeto de Evaluación Ambiental Estratégica, es posible encontrarlo en Ramírez, D. “Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública”, en *Derecho Ambiental en tiempos de reforma. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, 2011, pp. 62 a 72.

²⁸ Cfr. Carrasco, E. “Evaluación ambiental estratégica y procedimiento administrativo: legalidad, supletoriedad y funcionalidad”, en *Actualidad Jurídica* N° 25, 2012, p. 427.

la participación ciudadana dentro de este procedimiento²⁹, sin perjuicio de que en la etapa final de la Evaluación Ambiental Estratégica debe realizar observaciones al informe ambiental elaborado por el respectivo promotor, el que luego será sometido a consulta pública³⁰.

Asimismo, el rol del promotor³¹ dentro de la Evaluación Ambiental Estratégica es fundamental. En efecto, los diversos Ministerios, Municipalidades, Gobiernos Regionales y Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero poseen facultades para tramitar este tipo de procedimiento, el cual debe ser realizado considerando las características propias de la política o plan que se somete a Evaluación Ambiental Estratégica. Así, el promotor es el que da inicio a este tipo de evaluación, tramitándola, incorporándola a la planificación estratégica, además de considerar las variables de sustentabilidad dentro de ella, ya sea, en la proyección de plan o política pública, o de los diversos instrumentos de planificación territorial.

b. Integración de la Ley de Procedimiento Administrativo y de los principios informadores del procedimiento administrativo a la Evaluación Ambiental Estratégica.

La Evaluación Ambiental Estratégica no está exenta de incorporar a su procedimiento aquellos principios de procedimiento administrativo que le den funcionalidad y la hagan operativa³², así como aquellos que permitan maximizar los derechos de los particulares en ese procedimiento.

En opinión de CARRASCO, “no cabe duda que el principio de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, de economía procedimental, de imparcialidad, de abstención, de no formalización, de inexcusabilidad y de transparencia son aplicables a la EAE”³³.

Sin perjuicio de ello, se estima que si bien esos principios son aplicables a la Evaluación Ambiental Estratégica, la Ley de Procedimiento Administrativo no lo es del todo.

En efecto, el inciso tercero del artículo primero transitorio de la Ley N° 20.417 dispone que “*Los proyectos o actividades sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental previos a la publicación de la presente ley, se sujetarán en su tramitación y aprobación a las normas vigentes al momento de su ingreso.*”

²⁹ En tal sentido, véanse los artículos 70 letra e), s) e y) de la Ley N° 19.300.

³⁰ Artículo 7° bis inciso final de la Ley N° 19.300.

³¹ Sin perjuicio de la Ley N° 19.300 se refiere al “Ministerio Sectorial”, se estima incorrecta esta denominación, ya que como promotores no sólo participan los ministerios, sino que también otros servicios públicos.

³² En ese sentido, véase a Carrasco, E. “Evaluación ambiental estratégica y procedimiento administrativo: legalidad, supletoriedad y funcionalidad”, en *Actualidad Jurídica* N° 25, 2012, pp. 428-429.

³³ Cfr. Carrasco, E. “Evaluación ambiental estratégica y procedimiento administrativo: legalidad, supletoriedad y funcionalidad”, en *Actualidad Jurídica* N° 25, 2012, p. 428.

Como se puede apreciar, en la disposición transcrita se especifica una regla de procedimiento. Efectivamente, como las normas de procedimiento rigen *in actum* (como sucede con la disposición citada) existe un problema interpretativo que es preciso dilucidar y coordinar con otras disposiciones de la Ley N° 19.300 y otras normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es menester señalar que el artículo 7° ter de la Ley N° 19.300 dispone que “*Un reglamento establecerá el procedimiento y plazo en virtud del cual se tramitará este tipo de evaluación*”, especificando los aspectos que dicho cuerpo normativo deberá considerar.

De la lectura de la disposición transcrita se desprende que la Ley N° 19.300 ha fijado una regla de competencia³⁴, al reservar a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la regulación del procedimiento y de los plazos con que se tramitará la Evaluación Ambiental Estratégica.

De lo expresado fluye que la regulación del procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica no puede ser especificado a través de una norma distinta que aquella emanada de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, lo cual excluye, asimismo, la aplicación supletoria de una norma de rango legal como lo es la Ley N° 19.880.

En este sentido, a simple vista, se podría pretender hacer ver a esta problemática como un problema de jerarquía normativa, pero al ser la potestad reglamentaria del Presidente de la República una facultad de fuente constitucional, y al reservar el legislador un ámbito de la regulación de una materia a aquella potestad, no existe conflicto entre la jerarquía de las normas. Por el contrario, existe un vacío normativo que sólo puede ser llenado por el reglamento, en el cual no se puede inmiscuir el Legislador ni otra norma de fuente diversa que la emanada del Presidente de la República, pues las reglas que fijen otras normas, en relación a los plazos y procedimientos de la Evaluación Ambiental Estratégica, son del todo inválidas para este caso, pudiéndose aplicar la Ley N° 19.880 de forma subsidiaria solo una vez que el reglamento que regule el procedimiento y los plazos de la Evaluación Ambiental Estratégica entre en vigencia³⁵.

³⁴ El principio de competencia “es aquel que reserva a cierto tipo normativo la regulación de una materia, de suerte que, si cualquier otra norma hace esa regulación, será inválida”. En Henríquez, M., *Las fuentes formales del Derecho*, Legal Publishing, Santiago, 2009, p. 15.

³⁵ Sobre el particular, se deben tener presente los principios que nuestro ordenamiento jurídico establecen sobre la entrada en vigencia de los actos jurídicos públicos. En efecto, el artículo 6° del Código Civil dispone que “*La ley no obliga sino una vez promulgada en conformidad a la Constitución Política del Estado y publicada de acuerdo con los preceptos que siguen.*”. Por su parte, el artículo 49 de la Ley N° 19.880 señala que “*Los actos publicados en el Diario Oficial se tendrán como auténticos y oficialmente notificados, obligando desde esa fecha a su íntegro y cabal cumplimiento, salvo que se establecieren reglas diferentes sobre la fecha en que haya de entrar en vigencia.*”.

c. Hitos procedimentales que deben ser incorporados al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Como se ha señalado, la Evaluación Ambiental Estratégica, desde la perspectiva normativa, es un procedimiento administrativo. En tal sentido, la Ley N° 19.300 ha establecido una serie de hitos que el regulador reglamentario debe tener presente al momento de realizar el reglamento.

En primer término, debe existir un acto administrativo que dé inicio al procedimiento administrativo de Evaluación Ambiental Estratégica³⁶.

En segundo lugar, debe existir una etapa de diseño³⁷. En tal sentido, el promotor de la política o plan, *“deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente”*³⁸.

En tercer término, debe existir una etapa de aprobación³⁹. Esta etapa se caracteriza por la elaboración de un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

Por último, y luego de la consulta pública, el promotor de la política o plan deberá finalizar el procedimiento administrativo de la Evaluación Ambiental Estratégica mediante la dictación de una resolución⁴⁰. En dicha resolución *“se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan”*⁴¹.

³⁶ Los artículos 28 y 29 de la Ley N° 19.880, se refieren a la etapa de inicio del procedimiento administrativo.

³⁷ Artículo 7° bis inciso 4° de la Ley N° 19.300.

³⁸ Artículo 7° bis inciso 4° de la Ley N° 19.300.

³⁹ Artículo 7° bis inciso 5° de la Ley N° 19.300.

⁴⁰ Artículo 7° quáter de la Ley N° 19.300.

⁴¹ Artículo 7° quáter de la Ley N° 19.300.

d. Situación de los instrumentos de planificación territorial y su sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica.

Como se ha visto a lo largo de esta investigación, el sometimiento de los instrumentos de planificación territorial es una cuestión que la Ley N° 19.300 no dejó a la decisión discrecional de algún órgano del Estado⁴².

En efecto, la Ley N° 19.300 señala que estos instrumentos siempre deberán someterse a Evaluación Ambiental Estratégica. Pero, sin perjuicio de lo dicho, y tomando en consideración que cada instrumento de planificación territorial es un caso particular, tanto desde la perspectiva del territorio como desde el punto de vista de las normas que contempla, no se puede determinar de forma generalizada y de antemano (mediante un procedimiento tipo de Evaluación Ambiental Estratégica para todos ellos y de manera *ex ante*) si procede o no hacer la Evaluación Ambiental Estratégica para todo evento.

Sin perjuicio de lo dicho, en la mayoría de los casos es necesario establecer con precisión criterios que permitan determinar si se está en presencia de una modificación sustancial o no, cuestión que sólo es cuantificable en la etapa de diseño del plan y no antes ni después, lo cual podría, en todo caso, excluir de la Evaluación Ambiental Estratégica al plan sometido a dicho examen.

V. Desafíos y Propuestas de la Evaluación Ambiental Estratégica: Análisis de la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

Como se ha advertido, la promulgación de la Ley N° 20.417 ha producido un sinnúmero de interrogantes que afectan directamente a la Evaluación Ambiental Estratégica. Esos cuestionamientos, a la vez, implican una serie de desafíos y propuestas, las que se ejemplificarán a través de los pronunciamientos que ha venido realizando la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

a. Dictamen N° 78.815, de 2011, de la Contraloría General de la República.

Dado que aún no se encuentra vigente el reglamento sobre el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica⁴³, el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo y don Sergio Ossa Correa, representante legal de la sociedad Inmobiliaria

⁴² Artículo 7° bis inciso 2° de la Ley N° 19.300.

⁴³ Artículo 7° ter de la Ley N° 19.300.

Buenaventura S.A., se dirigieron ante la Contraloría General de la República consultando sobre la procedencia de hacer exigible la evaluación de impacto ambiental, a los planes reguladores y a sus modificaciones, considerando que a partir del 26 de enero de 2010, fecha de publicación de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, tales instrumentos deben sujetarse a evaluación ambiental estratégica, cuyo procedimiento y plazos serán establecidos en un reglamento que no ha sido expedido.

La base argumentativa del Subsecretario de Vivienda y Urbanismo estaba radicada en el hecho de que como la Ley N° 19.300 delegó en un texto reglamentario la regulación de ese procedimiento, los referidos planes no tienen que someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, aunque no se haya dictado el indicado cuerpo reglamentario, agregando que las modificaciones de estos instrumentos de planificación tampoco deben sujetarse a evaluación ambiental estratégica, debido a que se suprimió la expresión “que los modifiquen”, de la letra h) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Asimismo, la Comisión Nacional del Medio Ambiente expresa que mientras no se verifique la circunstancia prevista en esta ley, es decir, la dictación del reglamento que regule los aspectos procedimentales de la evaluación ambiental estratégica, ésta no regirá para los planes reguladores, siguiendo vigente la evaluación de impacto ambiental para los mismos, de acuerdo a lo dispuesto en el texto original de la letra h) del artículo 10 de la Ley N° 19.300.

Sobre el particular el Ente Contralor precisó que *“desde la fecha de publicación de la ley N° 20.417, los planes reguladores comunales y sus modificaciones, no están obligados a someterse a evaluación de impacto ambiental, y que con arreglo a lo dispuesto en el inciso final de su artículo primero transitorio, aquellos sometidos a esa evaluación antes de dicha oportunidad, se sujetarán en su tramitación y aprobación a las normas vigentes al momento de su ingreso.”*⁴⁴.

Asimismo, señala que *“corresponde anotar que los preceptos de la ley N° 19.300 examinados, prevén un procedimiento administrativo especial—la evaluación ambiental estratégica—, al que deberán someterse, entre otros, los planes reguladores comunales, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que contiene regulaciones precisas en cuanto a los criterios y trámites que se contemplarán en las etapas de diseño y aprobación de los mismos.”*⁴⁵.

⁴⁴ Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.

⁴⁵ Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de lo dicho, el ente contralor explica que la Ley N° 19.300 “no señala los plazos ni el detalle del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ya que se remite a un reglamento para tales efectos, indicando los elementos que dicho cuerpo normativo deberá contemplar, por lo cual concurren los supuestos necesarios para aplicar con carácter supletorio (...) las normas de esa ley (N° 19.880) en aquellos aspectos donde exista un vacío legal que, al tenor de dicho artículo 1°, puede suplirse o llenarse por esa vía”.⁴⁶

De ese modo, la Contraloría concluye que “la circunstancia de no haberse publicado el reglamento al cual se remite el artículo 7° ter de la ley N° 19.300, no debe impedir que se cumpla con la voluntad del legislador manifestada en sus artículos 2°, letra i bis) y 7° bis, en orden a que los planes reguladores comunales deben someterse a este procedimiento especial, resultando conveniente agregar en el presente acto, que con la aplicación supletoria de las normas pertinentes de la ley N° 19.880 en aquél, se evita que los planes normativos de carácter general que producen impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, como son los planes reguladores comunales, queden al margen de la normativa que los obliga a incorporar las consideraciones ambientales de desarrollo sustentable en su formulación o en sus modificaciones sustanciales”⁴⁷, por lo cual, “los citados planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que no hayan ingresado al sistema de evaluación ambiental antes de la fecha de publicación de la ley N° 20.417, deben someterse a evaluación ambiental estratégica a partir de dicha data”.⁴⁸

Sin perjuicio de lo dicho, la Contraloría General de la República hace un análisis contradictorio. Si bien es cierto que la voluntad del Legislador es que los planes y políticas señalados en el artículo 7° bis de la Ley N° 19.300 sean sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica, no debe dejarse de lado que el Legislador ha entregado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la dictación del reglamento que hace operativa a la Evaluación Ambiental Estratégica.

Lo dicho es una consecuencia de que la Ley N° 19.880 no es una norma que permita aplicar a las particularidades de cada uno de los instrumentos sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica, aquellas consideraciones de sustentabilidad que ordena utilizar el Legislador. Por lo demás, la Ley N° 19.880, más que ser una solución al problema, puede convertirse en un escollo, ya que la especialidad de la normativa ambiental hace necesario la dictación de un instrumento adecuado a la finalidad que pretende alcanzar la norma en cuestión.

⁴⁶ Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.

⁴⁷ Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.

⁴⁸ Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de lo dicho, la Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N° 13.521, de 2011, tomó razón del Decreto N° 144, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante el cual se modifica el Plan Regulador Comunal de San Bernardo, confirmándose el criterio establecido mediante el Dictamen N° 78.815, de 2010, de ese ente contralor⁴⁹.

b. Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.

Con motivo de la presentación por la Municipalidad de Peñalolén y por don Eduardo de las Heras, relativas a la pertinencia de someter el proyecto de modificación del plan regulador de Peñalolén a Evaluación Ambiental Estratégica, en conformidad con las disposiciones de la Ley N° 19.300, se estimó por parte del órgano contralor realizar algunas precisiones en la materia.

En tal sentido, la Contraloría General de la República señala que *“ha surgido la necesidad de esclarecer la forma en que deben ser resueltas una serie de situaciones concernientes a planes reguladores que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, debieron ser sometidos a EAE—puesto que no iniciaron su tramitación ante la autoridad ambiental con anterioridad a la última ley citada—, pero que, no obstante, lo fueron al SEIA, habida cuenta que, en forma previa a la señalada definición jurisprudencial, era el parecer de esa autoridad que este último sistema se mantenía en vigencia, en tanto no se dictare el reglamento a que ha hecho mención”*.⁵⁰

Ahora bien, y dada la posición jurídica de igualdad en que se encuentran los proyectos del sector público con el sector privado, por aplicación del artículo 22 de la Ley N° 19.300, *“corresponde recordar que como se desprende de la reiterada jurisprudencia de esta Entidad de Control—vgr., la contenida en sus dictámenes N°s 53.858, de 2006, 16.238, de 2007 y 29.001, de 2011—, el reconocimiento de la buena fe, como sustento básico de las relaciones jurídicas—de derecho público o privado—, constituye una aplicación directa de los principios generales del derecho que, en lo pertinente, limita la actividad administrativa, amparando en general las situaciones generadas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, con la finalidad de brindar a tales relaciones la debida seguridad jurídica.”*⁵¹

Dado que la autoridad con competencia en la materia, en forma previa a la emisión del Dictamen N° 78.815, de 2010, sostuvo oficialmente que la Evaluación Ambiental sólo sería exigible una vez dictado el reglamento concerniente al procedimiento y plazo en virtud del cual se tramitará ese tipo de evaluación, circunstancia que, en definitiva, llevó a diversos municipios a la convicción de haber obrado al amparo de un régimen

⁴⁹ Dictamen N° 13.521, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵⁰ Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵¹ Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.

de legitimidad, al someter al SEIA proyectos concernientes a instrumentos de planificación territorial que quedaron sometidos, luego de la Ley N° 20.417, a Evaluación Ambiental Estratégica⁵².

Así, la Contraloría General de la República concluye que *“tratándose de los instrumentos de planificación territorial que, de acuerdo a la preceptiva vigente sobre la materia, y a lo señalado en el dictamen individualizado precedentemente, debieron haber sido sometidos a EAE, pero que, sin embargo, lo fueron en cambio al SEIA, encontrándose pendiente su aprobación, debe concluirse que en el evento de que el ingreso a ese último sistema se haya verificado con posterioridad a la emisión del pronunciamiento en comento, dicha circunstancia no exime al municipio titular del proyecto del deber de someterlo a evaluación ambiental estratégica”*. A contrario sensu, si el ingreso de los instrumentos de planificación territorial se ha dado con anterioridad al Dictamen N° 78.815 de 2010,

*“no será exigible a sus titulares someterlos a EAE, toda vez que ello significaría transgredir el amparo que el referido principio de buena fe brinda a las reparticiones que, en cumplimiento del parecer sostenido por la autoridad ambiental a esa época, realizaron dicho trámite en el convencimiento de ajustarse a la preceptiva contenida en la ley N° 19.300, aludida.”*⁵³.

El criterio del cual se ha dado cuenta en los párrafos anteriores no es compartido ya que se estima que el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica sólo entrará en pleno funcionamiento una vez que entre en vigencia el reglamento de ese tipo de evaluación. Ahora bien, si los organismos competentes deciden evaluar estratégicamente sus políticas o planes, esa decisión no está motivada por un mandato normativo, sino que es voluntaria puesto que no hay norma que regule dicho procedimiento.

Por último cabe señalar que el Dictamen N° 46.925, de 2011, de la Contraloría General de la República, confirma el criterio señalado por el Dictamen N° 41.275, recién analizado.

c. Dictamen N° 65.497, de 2011, de la Contraloría General de la República.

El Alcalde de la Municipalidad de Quintero solicitó a la Contraloría General de la República un pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 21, de 2011, de la Comisión de Evaluación de la V Región de Valparaíso, mediante la cual se calificó ambientalmente la declaración de impacto ambiental del proyecto “Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso”, presentada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de dicha región, por cuanto existirían vicios en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que culminó con la dictación

⁵² Cfr. Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵³ Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.

del referido acto administrativo, y porque, además, el aludido proyecto no se habría sometido a evaluación ambiental estratégica.

Sobre el particular, el ente contralor especifica que “dicho proyecto ingresó al sistema de evaluación de impacto ambiental el 7 de diciembre de 2009, esto es, antes de la publicación de la ley N° 20.417, que ocurrió el 26 de enero de 2010”⁵⁴.

*“Asimismo, en el inciso tercero del artículo primero transitorio de la ley N° 20.417, se establece que los proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental previos a la publicación de dicha ley, se sujetarán en su tramitación y aprobación a las normas vigentes al momento de su ingreso.”*⁵⁵

*“De esta forma, el ‘Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso’, no está obligado a someterse a evaluación ambiental estratégica, aunque se encuentre en alguna de las hipótesis legales que la harían procedente, pues su declaración de impacto ambiental fue ingresada al procedimiento referido en el párrafo precedente, antes de la publicación de la ley N° 20.417 (aplica dictámenes N°s. 78.815, de 2010 y 41.275, de 2011).”*⁵⁶

De ese modo, se puede apreciar que la Contraloría General de la República reitera el criterio aplicado a partir del Dictamen N° 78.815, de 2010.

d. Desafíos y propuestas para una correcta aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

La definición que la Ley N° 19.300 hace de la Evaluación Ambiental Estratégica obliga a los diversos servicios públicos a incorporar desde un inicio las consideraciones ambientales a la formulación del plan o política pública.

En efecto, lo anterior se sostiene ya que una interpretación distinta haría inoperante la Evaluación Ambiental Estratégica, pues la lógica de ella está dada por la incorporación desde un inicio de la variable ambiental, en el procedimiento que ya se encuentra vigente, puesto que aquella consideración ambiental otorga una perspectiva estratégica y de coordinación intersectorial a la misma.

En efecto, la Evaluación Ambiental Estratégica, en conformidad a su propia definición ya citada, tiene por objeto que se *“incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes (...)”* y no antes ni después. Asimismo, el artículo 7° bis es claro al señalar que la *“elaboración de políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación”*⁵⁷.

⁵⁴ Dictamen N° 65.497, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵⁵ Dictamen N° 65.497, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵⁶ Dictamen N° 65.497, de 2011, de la Contraloría General de la República.

⁵⁷ El destacado es mío.

De lo dicho se desprende que la Evaluación Ambiental Estratégica es un proceso global, no sujeto a estas etapas, lo que contrasta con la situación de las políticas, planes de carácter normativo general y los instrumentos de planificación territorial, los cuales, en su formulación o modificación, están sujetos a etapas y a un procedimiento, tal como lo ha establecido el legislador.

Así, y en función de los argumentos de texto descritos, se puede concluir que la Evaluación Ambiental Estratégica se incorpora al procedimiento de diseño y aprobación (dada su mirada estratégica de los mismos) de los instrumentos de planificación territorial que la Ley N° 19.300 enumera, incorporándose así, de forma consecutiva y tácita, en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

En esos términos se incorporan, en caso de no estar presentes en dicha normativa, las siguientes etapas dadas por el diseño y aprobación de un plan:

- I. Coordinación pública en el diseño (ya está presente en los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Planes Reguladores Intercomunales);
- II. Elaboración de un Anteproyecto del plan;
- III. Elaboración de un informe ambiental enviado al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones (etapa inexistente a la fecha);
- IV. Consulta pública (etapa presente en los Planes Reguladores y Seccionales);
- V. Resolución de término que obliga a incorporar requisitos que antes no eran incorporados.

La cuestión relatada en estas líneas es de suma importancia, puesto que entender y concebir a la Evaluación Ambiental de esta forma conlleva efectos beneficiosos, entre los cuales, de manera preliminar, se destaca el mejoramiento de la coordinación entre los órganos de la Administración Pública, ya que permitirá una comunicación más fluida entre los mismos, aminorando los plazos que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental tenía al respecto. Además, el desafío mayor en este sentido dice relación con realizar una mejora de la propia gestión pública, así como la generación de un mayor ámbito de participación pública en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

Sin perjuicio de lo dicho, no se le deben pedir a la Evaluación Ambiental Estratégica cosas que aquella no puede dar. En efecto, hay problemas de la Administración del Estado que están asociados a nuestra idiosincrasia y con el diseño de nuestro sistema jurídico.

VI. Conclusiones.

Se estima que algunas de las directrices que se han dado en esta investigación deberían ser incorporadas en el reglamento que regule el procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Asimismo, se debe tener presente que, al parecer, la Evaluación Ambiental Estratégica se incorpora a la normativa de Urbanismo y Construcciones. Esta visión del sistema respeta lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, puesto que no se sostiene que hay una modificación, sino que existe una adición que hace operativa a la Evaluación Ambiental Estratégica.

En tal sentido, la interpretación que se enuncia no sólo es concordante con lo dispuesto en la ley, sino además con la naturaleza de la Evaluación Ambiental Estratégica, toda vez que ella pretende, al momento que se estén adoptando decisiones estratégicas (las cuales deben tener una intensidad de coordinación mayor), que se incorporen, desde un inicio, consideraciones ambientales del desarrollo sustentable.

VII. Bibliografía citada.

- Bell, S. y McGillivray, D., *Environmental Law*, Oxford University Press, Carolina del Norte, 2005, 978 pp.
- Berman, Harold, *Law and Revolution II*, Harvard University Press, Massachusetts, 2003, 522 pp.
- Berman, H., *La formación de la Tradición Jurídica de Occidente*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2001, 674 pp.
- Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.417*, Congreso Nacional, Valparaíso, 2010, 2.329 pp., disponible en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&buscar=20417>>. Fecha visita: 12 diciembre 2011.
- Del Favero, G. y Katz, R., “La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes, que ya tiene más de una década”; en *Estudios Públicos*, 1996, pp. 95-106.
- Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, disponible en <<<http://www.rae.es>>>
- García, L. *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales* (Tesis Doctoral), Universidad de Politécnica de Cataluña, Cataluña, 2004, 285 pp., disponible en: <<http://tesisenred.net/handle/10803/6830>>. Fecha visita: 10 diciembre 2011.
- Henríquez, M., *Las fuentes formales del Derecho*, Legal Publishing, Santiago, 2009, 114 pp.
- Holder, J. y Lee, M., *Environmental Protección, Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 772 pp.
- Merryman, J., *Sistemas legales en América Latina y Europa*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995, 299 pp.

- Partidário, M., *Conceptos, evolución y Perspectivas de la EAE*, 2006, p. 3. disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_taller08_m2_anexo1.pdf>. Fecha visita: 10 diciembre 2011.
- Ramírez, D. “Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública”, en *Derecho Ambiental en tiempos de reforma. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, 2011, pp. 47 a 73.
- Sanz, Í., “La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico”, en *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 9, Junta de Castilla y León, Castilla y León, 2006, pp. 195-225.

Normas citadas

- Constitución Política de la República de 1980.
- Código Civil.
- Ley N° 19.300.
- Ley N° 19.880.
- Ley N° 20.417.

Jurisprudencia citada

- Dictamen N° 65.497, de 2011, de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 41.275, de 2011, de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 13.521, de 2011, de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 78.815, de 2010, de la Contraloría General de la República.