

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN CHILE

María Isabel Mallea Álvarez¹

RESUMEN: *El contenido del presente artículo trata la ordenación del territorio, sus objetivos fundamentales, las definiciones que se han postulado y la forma en que ha sido abordada por los países europeos, haciendo especial énfasis en el caso de Alemania, dados los vínculos de cooperación técnica que mantiene con Chile. Luego se analiza la situación chilena, haciendo presente que más que una ordenación del territorio lo que existe es una planificación territorial de índole urbana y jerarquizada, en la que participan diversos organismos públicos, planificación que presenta una dimensión ambiental, toda vez que el legislador consideró a los instrumentos de planificación territorial dentro del listado de proyectos susceptibles de causar un impacto ambiental.*

DESCRIPTORES: *Evaluación de impacto ambiental - Instrumentos de planificación territorial - Marco regulatorio del suelo - Ordenamiento*

¹ MARÍA ISABEL MALLEA ALVAREZ. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Profesora de Legislación Medioambiental, Universidad de Valparaíso. Abogado de la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado, Agustinas N° 1687, Santiago de Chile, mariaisabel.mallea@cde.cl.

territorial - Planificación territorial - Planificación urbana - Suelos agrícolas o rurales - Suelos urbanos.

SUMARIO DE CONTENIDOS: 1.- *Introducción.* 2.- *Definiciones.* 3.- *Experiencia internacional.* 3.1.- *Concepción de la ordenación del territorio.* 3.2.- *Caso de Alemania.* 4.- *Situación en Chile.* 4.1.- *Antecedentes.* 4.2.- *Marco regulatorio del suelo.* 4.2.1.- *Distinción entre “suelos urbanos” y “suelos agrícolas” o “rurales”.* 4.2.2.- *La planificación territorial.* 4.2.2.1.- *Planificación Urbana Nacional.* 4.2.2.2.- *Planificación Urbana Regional.* 4.2.2.3.- *Planificación Urbana Intercomunal.* 4.2.2.4.- *Planificación Urbana Comunal.* 4.3.- *La dimensión ambiental de los instrumentos de planificación territorial.* 4.3.1.- *Antecedentes previos.* 4.3.2.- *Evaluación de impacto ambiental de los IPT.* 4.3.2.1.- *Fase de elaboración del Plan.* 4.3.2.2.- *Evaluación ambiental del plan.* *Fortalezas y debilidades.* 5.- *Conclusiones.*

ABSTRACT: *The article deals with land management, its main targets, the definitions which have been proposed and the form in which it has been considered by European countries. The article looks specifically to the case of Germany, which cooperates closely with Chile on a technical level. The author then analyses the case of Chile, where rather than land management, what exists is a type of hierarchical urban planning in which various public bodies participate. Their planning has an environmental aspect in that projects must be subjected to an environmental evaluation process.*

KEY WORDS: *Agricultural land - Evaluation of environmental impact - Land management - Land management instruments - Urban land - Urban Planning*

SUMMARY OF CONTENTS: 1 - *Introduction.* 2.- *Definitions.* 3. - *International experience.* 3.1.- *Emergence of the concept of land management.* 3.2.- *The case of Germany.* 4.- *The situation in Chile.* 4.1. - *Background.* 4.2. - *Regulatory framework.* 4.2.1.- *Distinction between “urban” and “agricultural” or “rural” zones.* 4.2.2.- *The land management.* 4.2.2.1. - *National Urban Planning.* 4.2.2.2. - *Regional Urban Planning.* 4.2.2.3.- *Urban Intercomunal Planning.* 4.2.2.4.- *Communal Urban Planning.* 4.3.- *The environmental dimension of the instruments of land management.* 4.3.1.- *Previous elements.* 4.3.2.- *Evaluation of the environmental impact of the IPT.* 4.3.2.1.- *The elaboration phase*

of land management. 4.3.2.2.- Environmental Evaluation of planning: Strengths and weaknesses. 5.- Conclusions.

1.- INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio es una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar (welfare state) que nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial. En algunos casos (Alemania, Holanda y Suiza) sus raíces se remontan incluso a fechas anteriores, sobre todo lo que respecta a la planificación territorial de nivel subregional que se separa del planeamiento urbanístico municipal, extendiendo el ámbito de la planificación territorial a unidades territoriales mayores (comarcas u otros ámbitos supramunicipales). Como otras políticas públicas, la ordenación del territorio persigue como gran objetivo general la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, los objetivos fundamentales que deben ser perseguidos por la política de ordenación del territorio, son los siguientes: a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; b) La mejora de la calidad de vida; c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y d) La utilización racional del territorio.

Estos objetivos fundamentales suelen figurar también en la mayoría de las leyes de ordenación del territorio nacionales y regionales, así como en los planes territoriales de ámbito regional y subregional. Estas leyes y planes añaden con frecuencia otros objetivos, menos genéricos y más concretos, por ejemplo:

- Identificar, diagnosticar y evaluar las potencialidades de desarrollo que son inherentes a cada área del territorio.
- Potenciar y mejorar el sistema urbano.
- Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal.
- Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo.
- Mejorar la localización de las instalaciones productivas.
- Prevenir los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.
- Proteger la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural.

La presencia de cada uno de estos objetivos y su peso relativo en la política de ordenación del territorio varía entre los diferentes países en función de diversos factores. Por ejemplo, dos de ellos son la concepción de ordenación del territorio dominante en el respectivo país, o el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por las regiones².

En la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirmó que: “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio”.

La Comisión Brundtland sobre Desarrollo Sostenible señaló que, “La planificación y el ordenamiento territorial pueden aportar de manera significativa a la operacionalización del desarrollo sostenible”.

2.- DEFINICIONES

Las diferentes definiciones que se han dado para el Ordenamiento Territorial, en adelante OT, no consiguen aclarar totalmente los contenidos reales del proceso, ni los problemas que intenta solucionar ni tampoco los instrumentos que utiliza para alcanzar sus metas. El OT sigue siendo básicamente el resultado de acciones humanas con el propósito de adaptar o adecuar el territorio, buscando con ello la resolución de sus múltiples necesidades.

No existe por ende una definición universal de OT y su comprensión está ligada a tradiciones, contexto jurídico e institucional, objetivos o alcances que se quieren perseguir.

A modo de ejemplo, Sáenz de Buruaga (1969) lo define como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales³.”

² HILDEBRAND SCHEID, Andreas, Política de Ordenación del Territorio en Europa (1996), Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, Colección Kora, pp. 29-30.

³ SAA VIDAL, René; HERMOSILLA, Vladimir; ROVIRA, Adriano. Marco legal del ordenamiento territorial, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Proyecto Bases para un Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable para la Región Metropolitana de Santiago, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2003), p. 5.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, fue el primer texto internacional en el que se definió el concepto de ordenación del territorio, como: “La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

El profesor Ramón Martín Mateo señala respecto de la *Ordenación*, que “es en realidad una síntesis de las demás funciones, en cuanto que la planificación espacial pretende instaurar un proceso socializado y global de toma de decisiones sobre el territorio en vez de dejar que éstas se adopten aisladamente por los particulares”⁴.

3.- EXPERIENCIA INTERNACIONAL

3.1.- CONCEPCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Existen diversos criterios para un análisis comparativo de la experiencia en la ordenación del territorio en los países europeos. A modo ilustrativo se puede mencionar el criterio a partir de la concepción de la ordenación del territorio, y así tenemos, por un lado la planificación física y, por otro, la ordenación del territorio en el sentido de una planificación territorial vinculada estrechamente a la planificación económica y social y los objetivos de la política de desarrollo económico regional.

Dentro de la primera concepción, Alemania, Suiza, Italia, Portugal, España y Holanda, practican la planificación física, en las que las típicas cuestiones del desarrollo económico regional (incentivos regionales, apoyo a las PYMES, etc.), no están ausentes en los planes territoriales (se indican, por ejemplo, los diferentes tipos de zonas de promoción económica o ayuda infraestructural), pero primordialmente suelen ser objeto de otra política, la política regional.

⁴ MARTÍN MATEO, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, Vol. 1, Madrid, Edit. Trivium, 1991, p. 281.

El caso modélico para la segunda concepción lo representa Francia, en donde esta política está estrechamente relacionada con la planificación económica y social (Plan Nacional, Planes de las regiones) que, a menudo contiene criterios territoriales. Hasta la aprobación de la Ley N° 115 en 1995, la legislación francesa no previó la existencia de planes o esquemas territoriales de nivel regional. Sólo a nivel subregional, existían como figura de planificación territorial, los Esquemas Directores⁵.

3.2.- CASO DE ALEMANIA

Para el caso de Alemania, Estado Federal compuesto -desde la unificación de Alemania Occidental y Oriental- por 16 Estados miembros, los Länder, el ordenamiento territorial, según la constitución, compete a estos últimos, en tanto en lo que respecta a la planificación territorial, los municipios son responsables de la Planificación de los Usos del Suelo, de la Urbanización y de la Construcción a nivel municipal⁶.

La Ley Federal de Ordenamiento Territorial fue dictada en 1965 y reformada en 1997, la cual fija medidas básicas para los instrumentos de planificación territorial en los Länder, especialmente para los Planes de Ordenamiento Territorial, así como también para el procedimiento de evaluación del impacto territorial.

El Ordenamiento Territorial se vale de instrumentos, como los Planes y Programas, a nivel del Land y subregional, y el procedimiento de evaluación del impacto territorial. Los programas son elaborados por los distritos comunales, y en ellos se contienen: a) Estipulaciones acerca de la estructura deseada de asentamientos; b) Áreas de preferencia absoluta para extracción de materias primas, naturaleza y paisaje, extracción de agua potable; c) Sitios de preferencia absoluta para centrales de energía, puertos, aeropuertos, depósitos de desechos; d) Estipulaciones de líneas para la infraestructura del transporte, como autopistas, carreteras principales, ferrocarriles, ríos y canales navegables.

⁵ HILDEBRAND SCHEID, Andreas, *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Colección KORA, 1996. p. 42.

⁶ FRIEDHELM, Budde, Ponencia Ordenamiento Territorial en Alemania: entre un sistema clásico y nuevos métodos de desarrollo, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno Metropolitano de Santiago - Cooperación Técnica Alemana (GTZ), 2000, p. 39.

El procedimiento de evaluación del impacto territorial se aplica para dirigir desde un punto de vista de Ordenamiento Territorial, aquellos proyectos que aún no eran conocidos cuando se elaboró el plan, y también para seguir concretando los proyectos existentes en éste. En este procedimiento se consideran atentamente los pro y los contra de un determinado proyecto, compatibilizando los diversos intereses de los sectores, de los municipios afectados y demás autoridades, lo que da como resultado un proyecto que ha sido armonizado con todo el resto de las planificaciones sectoriales, de modo que no pueda ser puesto en duda por procedimientos posteriores.

Un Plan de Ordenamiento Territorial o el resultado de un procedimiento de Ordenamiento Territorial son obligatorios sólo para la administración pública, para otras autoridades de planificación y para los municipios, y conforme a la Ley Federal de Planificación del Territorio, los planes de usos del suelo de las ciudades deben adaptarse a los objetivos del Ordenamiento del Territorio. Además, figuran en muchas leyes sectoriales cláusulas de Ordenamiento Territorial, según las cuales, las actuaciones desarrolladas tienen que tener en cuenta los principios y objetivos del Ordenamiento Territorial.

Los particulares, en tanto, tienen su espacio de participación a nivel de planificación local, debiendo ser informados cuando se inicia un proceso de planificación, y serles presentados los modelos del plan, a objeto de que tengan la oportunidad de expresar su opinión.

4.- SITUACIÓN EN CHILE

4.1.- ANTECEDENTES

En Chile, cuyo carácter es de un Estado unitario, no existen normas específicamente destinadas a regular el ordenamiento del territorio, aunque dicha función esté entregada a un determinado organismo a nivel regional, el “Gobierno Regional”. En efecto, la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional⁷ establece que la administración superior de cada región del país, estará radicada en un “Gobierno Regional”, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Entre las funciones que le

⁷ Publicada en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1993.

competen se encuentran las que dicen relación con el ordenamiento territorial, entre ellas, establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, y fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Lo anterior constituye una mera mención que carece de contenido real, restringiéndose la regulación del territorio a una mera “planificación urbana”, aunque con la aplicación de diversos cuerpos normativos y del sistema de evaluación de impacto ambiental, se ha propendido a que la planificación se oriente a cumplir con otros propósitos diversos. Además, no existe un único ente responsable de esta planificación, sino que son múltiples los actores que intervienen en la aprobación de los planes, lo que complejiza, pero a su vez enriquece la discusión.

En este contexto, el Gobierno Regional participa efectuando observaciones al proyecto de plan, siempre que la instancia responsable, sea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales, o los municipios respectivos, consideren relevante su opinión, dado que ello no está contemplado en la normativa nacional. En cambio, su participación es obligatoria en forma posterior, luego que el plan ha sido elaborado y sometido al sistema de evaluación de impacto ambiental, por expresa disposición del artículo 20 en relación al artículo 36 de la Ley 19.175, que disponen que entre las atribuciones del Gobierno Regional está la aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, y los planes reguladores comunales y seccionales de comunas que no formen parte de un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Se ha señalado que la planificación del uso del espacio deriva, entre otras, de cuatro circunstancias evidentes. La primera es el hecho de la escasez de suelo urbano, que se agudiza, por una parte, por el constante crecimiento demográfico de las ciudades, y por otra, la apetencia de más y mejores servicios que acrecientan la demanda de suelo urbano. La segunda arranca de la índole social de la ciudad, como bien colectivo de sus habitantes y como herencia cultural que ellos dejan. De ese bien no puede disponerse sin el consentimiento del resto de la comunidad. El plan viene a reflejar ese consentimiento acerca del modo de conservar, expandir y orientar el desarrollo urbano. El tercer

factor dice relación con el rendimiento: el suelo urbano es un recurso escaso; sólo mediante la planificación es posible analizar las distintas alternativas de uso, y de su intensidad, y optimizar el rendimiento del suelo como recurso colectivo. El cuarto motivo que obliga a planificar es el crecimiento de la ciudad, por la limitada capacidad y distribución de la infraestructura urbana y de los llamados sistemas generales (red vial, comunicaciones), cuya demanda no puede sobrecargarse ni desequilibrarse sin ocasionar un deterioro general.

El principio técnico de la planificación del uso del suelo, en consecuencia, puede formularse diciendo que el desarrollo de la ciudad no debe ser una suma de actos espontáneos e imprevistos, sino la progresiva materialización de un proyecto colectivo -es decir, ideado con la participación de la comunidad- cuyas determinaciones están contenidas, con mayor o menor detalle, en las diversas categorías de instrumentos de la planificación urbana⁸.

Por otra parte, corresponde al Estado asegurar la calidad de vida de las personas, al permitir una más adecuada distribución de los usos del espacio. Conforme a la Constitución Política, el Estado está al servicio de la persona humana, garantizando el ejercicio y convivencia de los derechos fundamentales. Es así como en el Capítulo I denominado “Bases de la institucionalidad”, su artículo 1° inciso 4° señala que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los individuos de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Asimismo, su artículo 5° inciso 2° expresa que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En el estatuto jurídico de Chile, la “propiedad” está consagrada como una garantía, un derecho esencial de todas las personas en el

⁸ FIGUEROA VELASCO, Patricio; FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo, Urbanismo y Construcción, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2006, p. 80.

artículo 19 N°24 de la Constitución, que asegura el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. No obstante su inciso 2° consagra como límite a dicho derecho, su función social, la cual comprende “*cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental*”. La función social permite conciliar el ejercicio del Derecho de Propiedad para su dueño de un lado, con las necesidades del mantenimiento y el desarrollo de la comunidad de otro.

Por consiguiente, se trata de una función que mira fundamentalmente a la obligación del titular del derecho a ejercerlo en armonía con los intereses colectivos. La función social es, entonces, aquel elemento que forma parte de la propiedad, y que impone al titular de ella desplegar sus facultades y atributos en beneficio propio y colectivo, atendiendo a la naturaleza del bien sobre el que recae y aplicando a ese ejercicio un criterio de racionalidad, de tal suerte que si ello no ocurre, el órgano legislativo pueda intervenir esa actividad a través del establecimiento de limitaciones y obligaciones⁹.

4.2.- MARCO REGULATORIO DEL SUELO

4.2.1.- *DISTINCIÓN ENTRE “SUELOS URBANOS” Y “SUELOS AGRÍCOLAS” O “RURALES”*

La normativa chilena efectúa una distinción fundamental entre “suelos urbanos” y “suelos agrícolas” o “rurales”, al denominar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante, L.G.U.C., en su artículo 52¹⁰, como límite urbano, “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”.

El “suelo urbano” incluye tanto la superficie territorial que ya se encuentra urbanizada (área urbana), como la que -conforme al Plan Regulador- es potencialmente urbanizable (áreas de extensión urbana). Esta distinción entre “suelo urbano” y “suelo agrícola” es de gran importancia, ya que si el predio corresponde a “suelo urbano”,

⁹ GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2005, págs 129, 131 y 132.

¹⁰ D.F.L N°458, publicado en el Diario Oficial de 13 de abril de 1976.

será susceptible de actos urbanísticos y de construcción conforme a las normas que al respecto dispone la Ley General de Urbanismo y su Ordenanza¹¹. Por el contrario, si el terreno de que se trata está calificado de “suelo agrícola” o “rural”, el artículo 55 de la ley establece: *“Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de U.F. 1000, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”*. El inciso 2° agrega: *“Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional”*.

La circunstancia que la normativa impida, en términos generales, dar uso urbano (urbanización y/o construcción) a los suelos agrícolas, está determinada no sólo por la legislación urbana, sino también por la normativa agrícola. Así, el Decreto Ley N° 3.516 de 1980¹², regula el sistema de subdivisión de predios agrícolas, estableciendo en su artículo 1° que: “Podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas”, y siempre que tales predios estén ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción. Este artículo en sus incisos 4° y 5° dispone: “Los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de predios resultantes de una división se dejará constancia de la prohibición establecida en el inciso anterior”.

¹¹ Decreto Supremo N°47, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 19 de mayo de 1992.

¹² Establece normas de subdivisión de predios rústicos, publicado en el Diario Oficial de 1° de diciembre de 1980.

4.2.2.- LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La L.G.U.C. en su Título II trata “De la Planificación Urbana”, entendiéndose por tal “*el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico. Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles*” (artículo 27). La Ley define cuatro niveles de planificación: nacional, regional, intercomunal y comunal, sin perjuicio que también existen los denominados “planes seccionales”.

La L.G.U.C. contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y normas que rigen a los organismos, profesionales, funcionarios y particulares, en las acciones relacionadas con la planificación urbana, la urbanización y la construcción. En tanto, su Ordenanza, en adelante, O.G.U.C., contiene las disposiciones reglamentarias y regula los procedimientos de carácter administrativo en el proceso de planificación urbana, de urbanización y construcción, así como todo lo relativo a los estándares técnicos de diseño y construcción.

4.2.2.1.- Planificación Urbana Nacional

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el órgano del Estado encargado de ejecutar las instrucciones de la L.G.U.C. y de supervisar la aplicación de sus normas. Esta responsabilidad la ejerce a través de la División de Desarrollo Urbano, a la cual le compete la planificación del desarrollo urbano a escala nacional, para lo cual se apoya tanto en la L.G.U.C., como en su Ordenanza y normas técnicas, y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, División que imparte instrucciones por medio de circulares de alcance general (Circulares DDU).

A este Ministerio le corresponde asimismo, a través de la Ordenanza General, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación del territorio urbano en los niveles señalados. Un aspecto muy importante a considerar, es que estos instrumentos, debidamente sancionados por la autoridad que corresponda en cada caso, tienen fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones de carácter público.

La División de Desarrollo Urbano creó recientemente la Unidad Observatorio Urbano, con el objeto de generar y facilitar el acceso público a la información sobre el desarrollo urbano, y dentro de ello, a los distintos instrumentos de planificación territorial¹³.

4.2.2.2.- *Planificación Urbana Regional*

Orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), de responsabilidad de las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que son entidades territorialmente desconcentradas del Ministerio.

Una primera etapa en la confección del PRDU consiste en el diagnóstico de todo el territorio regional, de forma de identificar las áreas aptas para el establecimiento de asentamientos urbanos, además de las áreas con mejores condiciones para absorber el crecimiento futuro de las localidades urbanas y las áreas que tienen potencialidad para la localización de las actividades económicas. En esta identificación se deben considerar las áreas que presentan riesgos naturales a causa de fallas geológicas, excesiva pendiente, propensión a la ocurrencia de rodados, zonas de actividad volcánica, zonas con riesgos de maremotos, áreas propensas a inundaciones, entre otras, las que quedan excluidas al desarrollo urbano.

Del mismo modo, en el diagnóstico se establecen las áreas donde en común acuerdo con los organismos pertinentes, se debe restringir la urbanización y los asentamientos humanos, por tratarse de áreas de preservación ecológica y protección del medio ambiente, como por ejemplo, los parques nacionales y reservas forestales¹⁴. Además de la determinación de las condiciones que deberán regir el desarrollo de los centros poblados de la región, el PRDU se debe preocupar también de los caminos y las vías que vinculan a los centros urbanos, en el sentido de asegurar a cada localidad buen acceso a los servicios que

¹³ Al efecto puede consultarse el sitio web www.observatoriourbano.cl, donde se contiene una mapoteca digital confeccionada por la DDU, que contiene los planes reguladores y diversos indicadores urbanos.

¹⁴ SAA VIDAL, René; HERMOSILLA, Vladimir; ROVIRA, Adriano. *Marco legal del ordenamiento territorial*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Proyecto Bases para un Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable para la Región Metropolitana de Santiago, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2003, p. 35.

se encuentran en ciudades mayores y la circulación de vehículos de carga o de transporte de pasajeros.

Los elementos que lo componen son la Memoria Explicativa (aspectos conceptuales y técnicos, tales como objetivos, fundamentos y metodología empleada; diagnóstico; estudios), los lineamientos que son de carácter estratégico, y los planos.

El PRDU, una vez formulado, debe ser sometido al sistema de evaluación de impacto ambiental, y calificado favorablemente, debe ser aprobado por el Gobierno Regional y promulgado por resolución del Intendente respectivo, la que se publica en el Diario Oficial, debiendo contener el texto íntegro de los lineamientos del plan. Previo a su publicación, está afecto al trámite de toma de razón, es decir, al control de legalidad por parte de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 10.336¹⁵.

Las disposiciones del PRDU deberán incorporarse en los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunales. No obstante ello, sus disposiciones son en realidad de carácter “indicativo”, y a pesar de los beneficios de contar con un diagnóstico de la región, para así orientar el desarrollo económico y social y la protección de los recursos naturales, son escasos los PRDU que se encuentran vigentes en el país. Según datos de la OCDE, cinco de los 13 PRDU están completados o lo estarán próximamente; los que se desarrollan en las principales áreas metropolitanas (Santiago, Concepción y Valparaíso) aún se encuentran en las etapas iniciales¹⁶.

4.2.2.3.- *Planificación Urbana Intercomunal*

Regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas, que por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, por lo que un Plan Regulador Intercomunal no podría comprender sólo partes del territorio comunal, es decir, abarcar áreas específicas dentro de una comuna en particular.

¹⁵ Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, publicada en el Diario Oficial de 10 de julio de 1964. Su artículo 1° dispone: “La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto (...) pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General.

¹⁶ OCDE-CEPAL, Evaluaciones del desempeño ambiental CHILE, Naciones Unidas CEPAL, 2005, p. 155.

Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de Área Metropolitana y el Plan Regulador Intercomunal (PRI) pasa a denominarse Plan Regulador Metropolitano, que es el caso de la Región Metropolitana de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Las materias que son propias de este nivel de planificación son las siguientes (artículo 2.1.7 O.G.U.C.): a) La definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural; b) La determinación de las relaciones viales intercomunales; c) La determinación de una zonificación general, en que se incluirán zonas o condiciones a cumplir para la instalación de industrias molestas y peligrosas, vertederos de basura e instalaciones de alto riesgo; d) La determinación de las áreas de desarrollo prioritario; e) La fijación de densidades promedio para los centros urbanos, preferentemente diferenciados por comuna, para la confección o modificación de los planes reguladores comunales; f) La fijación de los porcentajes mínimos de superficie urbana, preferentemente diferenciados por comuna; g) La determinación de las áreas verdes de nivel intercomunal.

Asimismo, se podrán establecer, indistintamente con los Planes Reguladores Comunales, en su respectivo ámbito territorial, fundadamente a través de estudios, áreas de riesgo por constituir un peligro para los asentamientos humanos, y áreas de protección ambiental de recursos de valor natural (artículo 2.1.7 en relación a los artículos 2.1.17 y 2.1.18 de la O.G.U.C.).

El PRI está compuesto por la Memoria Explicativa (aspectos conceptuales y técnicos, tales como objetivos, fundamentos y metodología empleada), Ordenanza (disposiciones reglamentarias) y Planos (expresan gráficamente los contenidos del plan, que para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, constituyen un solo cuerpo legal. Es confeccionado por la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a las instituciones fiscales que se estime necesario, debiendo paralelamente someterse el proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Respecto de las consultas realizadas a las municipalidades, éstas deberán emitir un pronunciamiento dentro de un plazo de 60 días, contado desde su conocimiento oficial, pronunciamiento que no tiene

el carácter de vinculante, requiriéndose sólo a efectos de conocer su parecer. Vencido este plazo, la falta de pronunciamiento será entendida como aprobación emitida por la respectiva municipalidad.

Cumplida la fase de consultas y aprobaciones pertinentes, la Secretaría Regional Ministerial remitirá los antecedentes completos del Plan al Gobierno Regional para su aprobación y promulgación mediante resolución del Intendente, la cual será publicada en el Diario Oficial, debiendo incluirse en la publicación, el texto íntegro de la Ordenanza del Plan. Cabe hacer presente que el Gobierno Regional puede aprobar o rechazar el PRI, pero no modificarlo o sustituirlo, es decir, no pueden alterar la propuesta que al respecto se les haga.

Al igual que en el caso del PRDU, previo a su publicación en el Diario Oficial, están afectos al examen de legalidad realizado por la Contraloría General a través del trámite de la toma de razón.

Las disposiciones del PRI se entenderán automáticamente incorporadas a los Planes Reguladores Comunales.

4.2.2.4.- Planificación Urbana Comunal

Se entiende por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico y social, que se realiza por medio del Plan Regulador Comunal (PRC).

Se trata del principal instrumento de planificación urbana, por cuanto él debe establecer la distribución de los usos del suelo en el centro poblado, además de otras normas que definen las características del territorio en cuestión. El ordenamiento se logra mediante la fijación de límites urbanos, definición de densidades máximas, la zonificación del espacio urbano, la definición de la jerarquía de las vías interiores de la ciudad, la localización del equipamiento a nivel comunal y la definición de prioridades en la urbanización de terrenos destinados al crecimiento de la ciudad, teniendo en consideración la factibilidad de ampliar o dotar de redes de agua potable y alcantarillado, así como la capacidad vial existente y proyectada.

El PRC está conformado por los siguientes documentos:

- a) Memoria Explicativa: que contenga el diagnóstico e identifique los centros urbanos de la comuna, las vías estructurantes, las principales actividades urbanas de la comuna, el fundamen-

to de las proposiciones del Plan (sus objetivos y metas en base a los Estudios de Capacidad Vial, de Equipamiento Comunal y de Riesgos y Protección Ambiental), los inmuebles declarados Monumento Nacional y las Zonas Típicas y los inmuebles o zonas de conservación histórica.

- b) Estudio de factibilidad: para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvias, en relación al crecimiento urbano proyectado.
- c) Ordenanza Local: fija las normas urbanísticas relativas al límite urbano de sus centros poblados, las vías estructurantes de la comuna, zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna, zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, y exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.
- d) Planos: que expresen gráficamente los contenidos de la Ordenanza Local.

El proyecto de PRC debe ser preparado por la municipalidad respectiva, la que debe informar a los vecinos sobre sus principales características, realizando una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados, consultar la opinión del Consejo Económico y Social Comunal y exponer el proyecto a la comunidad por un plazo de 30 días. Vencido este plazo, se consulta a la comunidad por medio de una nueva audiencia pública y al Consejo Económico y Social, y los interesados, por el plazo de 15 días, podrán formular por escrito las observaciones fundadas que estimen convenientes.

Cumplidos los trámites anteriores y resuelta la evaluación ambiental correspondiente, el alcalde debe presentar el proyecto para la aprobación del Concejo Municipal, para luego ser remitido a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda para su revisión e informe. La tramitación continúa en forma diversa si el informe es favorable o desfavorable. Actualmente no es necesario que la Contraloría cumpla con el trámite de toma de razón en las comunas normadas por un PRI o Metropolitano. Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación del PRC deben ser publicados en el Diario Oficial, junto con la respectiva Ordenanza. Las modificaciones a los PRC se sujetan a ese mismo procedimiento.

En este nivel comunal es necesario señalar que la L.G.U.C. en su artículo 46 inciso 2° dispone “en las comunas en que no exista PRC podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el artículo 43”, es decir, se aplica el mismo procedimiento contemplado para los PRC. La normativa vigente atribuye a estos instrumentos un carácter excepcional, en relación a los PRC¹⁷. Asimismo, podrán confeccionarse Planes Seccionales para delimitar zonas de remodelación y zonas de construcción obligatoria, y en casos en que para la aplicación de un PRC se requieran estudios más detallados.

Se debe destacar que la aplicación de todos estos instrumentos de planificación territorial corresponde al Director de Obras de cada municipio, quien debe velar por el cumplimiento de sus ordenanzas, lo que cobra una relevancia mayor al haberles incorporado una dimensión ambiental, como se analizará en el capítulo siguiente.

4.3.- LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

4.3.1.- ANTECEDENTES PREVIOS

El sustento fundamental para cualquier medida que diga relación con el ordenamiento de un territorio se encuentra en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política del Estado¹⁸, que asegura a todas las personas “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Para abordar la dimensión ambiental de estos instrumentos (IPT) la primera aproximación la proporciona el concepto de “medio ambiente” establecido en la letra II) del artículo 2° de la Ley 19.300¹⁹ que señala: “Medio ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales

¹⁷ Dictamen N°8.016 de 1989, de la Contraloría General de la República.

¹⁸ Constitución Política del Estado, promulgada por Decreto Supremo N°1.150, publicada en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980.

¹⁹ Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 09 de marzo de 1994.

y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

En esta perspectiva, los IPT, por su misma naturaleza, apuntan esencialmente a mejorar la calidad de vida de los habitantes, cautelar de riesgos a la población, controlar efectos adversos sobre los recursos naturales, proteger las áreas de valor cultural e histórico, entre otros. Es preciso tener presente que, a diferencia de un proyecto de inversión que hace uso de los recursos y el territorio, un IPT establece normas para que dicho uso sea compatible con los intereses económicos, sociales y ambientales²⁰.

En todas las fases de vida de un Plan es posible reconocer su dimensión ambiental. En primer lugar, dicha dimensión está presente cuando se elabora el Plan, etapa que considera la realización de un diagnóstico ambiental del territorio y de la formulación de los objetivos del Plan de acuerdo a éste. Es decir, objetivos que tiendan a potenciar las aptitudes ambientales del área, a proteger el medio ambiente, y a prevenir y mitigar su deterioro.

En el año 2002, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo suscribieron un acuerdo de cooperación técnica para *fomentar la sinergia entre la gestión ambiental y la planificación territorial* sobre la base de un proyecto piloto de ordenamiento territorial ambientalmente sustentable en la Región Metropolitana (de Santiago), proyecto OTAS en asociación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)²¹.

Dicho proyecto se basó en la experiencia alemana por medio de la Planificación del Paisaje o Ecológica, instrumento introducido en la RFA en el marco de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, de 1976, y que constituye el aporte ambiental a la planificación territorial. La función de la planificación ecológica es presentar y justificar las medidas y exigencias necesarias para cumplir con los objetivos de la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje. Esto significa: (...)

²⁰ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, *Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial*, Circular N°1135, 24 de noviembre de 1997, disponible en www.minvu.cl.

²¹ OCDE – CEPAL, ob. cit., pp. 155-156.

2.- La planificación ecológica posibilita que todos los requerimientos de la protección de la naturaleza y del cuidado del paisaje sean considerados en las decisiones de planificación. Determina la capacidad de los recursos naturales y sus límites; 3.- La planificación ecológica entrega lineamientos generales para evaluar las consecuencias ambientales y la compatibilidad de otros proyectos y medidas, y es la base indispensable para todas las decisiones de planificación²².

El proyecto OTAS concitó el apoyo de todos los sectores relacionados, a objeto de recopilar información acerca del territorio, para luego efectuar una evaluación ambiental que definiera los riesgos ecológicos y las sensibilidades de los diversos componentes ambientales, a objeto de compatibilizar los posibles usos y determinar zonas de protección, lo que concluyó finalmente con la elaboración de 15 cartas con áreas protegidas y áreas propuestas a proteger legalmente con sus respectivas fichas.

Entre las aplicaciones de la Planificación Ecológica tenemos que es un aporte ambiental a la planificación territorial, guía de acción para la administración pública ambiental, base para la evaluación de impacto ambiental estratégica, orientación para la inversión pública y privada, marco de referencia para la evaluación ambiental de proyectos y finalmente, es un mecanismo que facilita el debate ambiental.

A su vez, como producto derivado del proyecto OTAS, se crea el “Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial”, SNIT, mediante Decreto Supremo N° 28 del Ministerio de Bienes Nacionales (Diario oficial 21 de septiembre de 2006), como un mecanismo de coordinación interinstitucional permanente para la gestión de información territorial pública en el país, integrado por las instituciones del Estado generadoras y usuarias de dicha información, y cuyo objetivo es apoyar y optimizar la ejecución de la Política de Gestión de Información Territorial y velar por el pleno cumplimiento de ella²³.

²² KIEMSTEDT, Hans, *Planificación Ecológica (Landschaftsplanung)- Contenidos y Procedimientos*, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, 1994.

²³ Más información en www.snit.cl

4.3.2.- *EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS IPT*

Ahora bien, conforme a lo establecido en el artículo 10 letra h) de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Intercomunales, los Planes Reguladores Comunes y los Planes Seccionales. En consecuencia, la evaluación de impacto ambiental de los IPT viene a ser un procedimiento que permite explicitar la consideración de los aspectos ambientales en la formulación de sus proposiciones para el uso del territorio y las medidas adoptadas por el Plan para mitigar los efectos ambientales negativos de dicho uso.

La modalidad de ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental puede ser a través de un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, lo que dependerá en cada caso, si se generan los efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley N° 19.300 y el Título II del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esto es, letra a) riesgos para la salud de la población; letra b) efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables; letra c) reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; letra d) localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados; letra e) alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona; y letra f) alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

En este contexto, la evaluación de impacto ambiental viene a ser el procedimiento para acreditar que el Plan fue bien concebido ambientalmente, es decir, que dispone de una estrategia ambiental. En otras palabras, la evaluación de impacto ambiental consiste en verificar que el Plan propuesto no generará los efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, y si los generara, se ha explicitado cómo se han tomado medidas apropiadas para minimizar o compensar dichos efectos.

4.3.2.1.- Fase de elaboración del Plan

Se expresan a continuación algunos ejemplos sobre las materias ambientales que deben ser estudiadas en esta fase, y las medidas propuestas para incorporar la dimensión ambiental.

a) Riesgo para la salud de la población producto de la ocupación y/o manejo inadecuado de las áreas expuestas a eventos naturales catastróficos o de origen antrópico.

Tanto los PRI como los PRC podrán establecer, fundadamente a través de estudios, la determinación de áreas de riesgo por constituir un peligro para los asentamientos humanos, cuando corresponda, considerando la ocurrencia de los siguientes fenómenos: zonas inundables o potencialmente inundables debido a proximidad de ríos, lagos o esteros; zonas propensas a avalanchas, rodados o aluviones; zonas de actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas; zona, franja o radio de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, oleoductos, gaseoductos y estanques de almacenamiento de productos peligrosos (artículo 2.1.17 O.G.U.C.).

Las medidas propuestas consistirán en una zonificación que incorpore áreas excluidas al desarrollo urbano (no se permite edificación ni urbanización), áreas restringidas al desarrollo urbano, con su correspondiente regulación del uso de suelo y normas técnico-urbanísticas, y áreas de restricción en torno al emplazamiento de actividades peligrosas, entre otras.

No obstante, cuando la restricción para edificar se deba a motivos subsanables mediante la incorporación de obras de ingeniería u otras suficientes para mitigar el riesgo, la aprobación de los proyectos que se emplacen al interior del área de riesgo definida en el instrumento de planificación territorial, sólo se podrá efectuar si, de acuerdo a estudios fundados, elaborados por profesional especialista, cumple los requisitos y condiciones establecidos para ello, incluida la evaluación de impacto ambiental correspondiente (inciso final artículo 2.1.17 O.G.U.C.).

El Dictamen de la Contraloría Regional de Valparaíso N°1782, de 19 de abril de 2004, al pronunciarse respecto al Plan Intercomunal de Valparaíso sector “Valle de Auco”, señala: “Es así como en el punto 2.1.17, inciso 1°, dispone, en los IPT que corresponda podrán definirse áreas de riesgo, cuando proceda y previo estudio específico, por constituir un peligro inminente para los asentamientos humanos.

Naturalmente, cuando en el inciso 1º transcrito se indica “cuando proceda”, *significa que concurriendo las condiciones propias de una zona de riesgo, la autoridad no sólo está facultada, sino que obligada a declarar el carácter de ella y cumplir íntegramente el mandato existente en tal tipo de situaciones, siendo una de ellas la de incorporarla dentro del instrumento de planificación territorial, en este caso, en el Plan Regulador Intercomunal”.*

b) Efectos adversos significativos sobre los recursos naturales.

Un potencial efecto ambiental del plan puede consistir en la pérdida de biodiversidad y de vegetación nativa producto de la disminución de suelo natural por edificación y urbanización, pérdida de la capacidad de renovación de los acuíferos por la disminución de la capacidad de infiltración de las aguas lluvias y efectos adversos sobre el recurso agua debido a una sobreexplotación y/o contaminación de las fuentes de agua.

Las medidas a implementarse consistirán en el establecimiento de un sistema de áreas verdes, normas sobre arborización de espacios públicos, establecimiento de un área restringida al desarrollo urbano dado su valor vegetacional (área protegida), y área de restricción al desarrollo urbano en torno a fuentes de agua o escurrimientos superficiales, entre otras.

Al igual que en el caso anterior, tanto en los PRI como en los PRC se podrán definir áreas de protección de recursos de valor natural o patrimonio cultural, cuando proceda y previo estudio fundado.

Por recursos de valor natural se entenderán los bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, los parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, altas cumbres y todas aquellas áreas o elementos naturales específicos protegidos por la legislación vigente. Por recursos de valor patrimonial cultural se entenderán aquellas áreas o construcciones declaradas de conservación histórica, incluidas aquellas declaradas zonas típicas y Monumentos Nacionales (artículo 2.1.18 O.G.U.C.).

En el año 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la CONAMA acordaron comenzar a incorporar áreas protegidas actuales y también futuras, en los planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores intercomunales y comunales, bajo la denominación de áreas de protección de recursos de valor natural, integrando de tal manera los sitios prioritarios que hayan identificado las Estrategias Regionales de

Biodiversidad, otorgándoles una protección oficial, y dando así cumplimiento a la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica.

La política nacional para el uso de áreas costeras, supervisada por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral del Ministerio de Defensa, puede servir como mecanismo para incorporar la protección de la diversidad biológica y la naturaleza en el uso del territorio de las zonas costeras, tanto urbano como rural.

No obstante lo anterior, esta fórmula ha presentado sus inconvenientes para aquellas áreas que al momento de la elaboración del plan, no estén reconocidas oficialmente, dado el tenor del artículo 2.1.18 de la O.G.U.C., lo que finalmente quedará supeditado al control que le compete efectuar a la Contraloría General de la República.

4.3.2.2.- Evaluación ambiental del plan. Fortalezas y debilidades

Desde que el legislador incorporó los instrumentos de planificación en el listado de proyectos que deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, el primer inconveniente que surge es que no es posible determinar de manera generalizada y de antemano si dichos instrumentos requieren presentar un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental.

La práctica extendida es que ingresan mediante una Declaración de Impacto Ambiental, toda vez que se ha asentado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que dichos proyectos constituyen normas, y que como normas no generan los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, efectos que sí los pudieran producir los proyectos concretos que se llegaren a ejecutar en el territorio planificado.

Discutible es la apreciación de dicho Ministerio, si consideramos que el principal motivo para planificar es aumentar la disponibilidad de suelo urbano, en detrimento muchas veces de suelo agrícola de excelente calidad, lo que configuraría al menos el literal b) del artículo 11 de la ley. Asimismo, la expansión urbana podría conllevar la transformación de suelo industrial en habitacional, suelo que de acuerdo al tipo de actividad productiva desarrollada en el sector, pudiere estar contaminado, lo que configuraría la causal del literal a) del artículo 11 de la ley.

El ingreso mediante una DIA limita entonces la discusión, correspondiendo al titular del proyecto de plan, sea la Secretaría Regional

Ministerial de Vivienda o el municipio respectivo, aportar todos los antecedentes fundados y estudios específicos, a objeto de acreditar que no se generan los efectos del artículo 11, y al Comité Técnico revisor, compuesto por los servicios públicos competentes, constatar que dichos antecedentes y estudios se condicen con la realidad, efectuando las observaciones que sean de su competencia. Por medio de dichas observaciones, se pueden incorporar aspectos relevantes como la delimitación de áreas de riesgo y de protección, restringir la expansión urbana a suelos de excelente calidad, versus su preferencia a los de mala calidad, preferir el crecimiento por densidad en lugar de por extensión, entre otras.

Asimismo, el ingreso a través de una DIA excluye la participación de la comunidad, quedando restringida entonces a las instancias establecidas en la L.G.U.C., esto es, a las audiencias públicas y exposición que debe efectuar el municipio.

Se debe hacer presente que en el proceso se produce un desfase entre la calificación favorable por la autoridad ambiental, la Comisión Regional del Medio Ambiente, la aprobación por el Gobierno Regional, los informes de la Secretaría de Vivienda, la toma de razón de la Contraloría General si corresponde, y finalmente su publicación en el Diario Oficial. Entonces cabe preguntarse: ¿Cómo hacer exigible y compatible la calificación ambiental en relación con todo este conjunto de aprobaciones posteriores? La fórmula que se ha propuesto es que la Ordenanza del respectivo Plan incorpore una disposición en su articulado que indique que la resolución de calificación ambiental forma parte integrante de la misma, para que de esta manera los terceros tengan conocimiento de ella y les sea oponible, de lo cual debe velar el Director de Obras Municipales, constituyéndose en un verdadero mandatario de la Autoridad Ambiental. El Director de Obras debe incorporarla en el listado de exigencias que han de cumplir los titulares, y en el denominado "certificado de informaciones previas", documento que contiene los antecedentes del sector en que se ejecutará el proyecto.

No obstante las debilidades del sistema, no se puede dejar de reconocer que la evaluación ambiental ha significado un aporte relevante en el proceso de aprobación de los instrumentos de planificación territorial, toda vez que ha hecho incorporar contenidos con una dimensión ambiental previo a su ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental, y durante dicho proceso, se facilita la participación de diversos servicios

públicos que desde sus respectivos sectores (agrícola, forestal, suelo, turismo, minería, recursos hídricos, áreas protegidas) complementan los contenidos del plan y enriquecen el debate, con miras a lograr un desarrollo sustentable que tienda a una mejor calidad de vida para las generaciones actuales y futuras.

5.- CONCLUSIONES

- 1.- La ordenación del territorio es una política pública que tiene como objetivo orientar la planificación, incorporando la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, junto con el desarrollo económico y social, de tal manera de hacer compatibles múltiples intereses relacionados con el uso del espacio o del suelo.
- 2.- Existen diversas experiencias en Europa en esta materia, que divergen dependiendo por ejemplo, de la concepción que se haga de la ordenación del territorio, sea una mera planificación física o bien, poniendo énfasis en aspectos de desarrollo económico y social.
- 3.- En Chile aunque el ordenamiento territorial esté entregado por ley a un ente público, el “Gobierno Regional”, ello constituye una mera declaración de principios, sin contenido y resultado concreto, toda vez que el ordenamiento se traduce más bien en una planificación de carácter o índole urbana.
- 4.- La planificación territorial de esta manera queda radicada en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, órgano encargado de ejecutar las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, por medio de la División de Desarrollo Urbano.
- 5.- La planificación territorial reconoce cuatro niveles de planificación: nacional, regional, intercomunal y comunal, sin perjuicio de los denominados “planes seccionales”, cuya aprobación está sujeta a un procedimiento reglado en el que participan diversos organismos, en el que se establece una estructura jerárquica que obliga al plan de rango menor, sujetarse a las disposiciones del nivel superior.
- 6.- En su aprobación cobra relevancia, a modo de hacer cumplir la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre

de contaminación, la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación, cuya primera aproximación la proporciona la definición de medio ambiente.

- 7.- En este contexto, el legislador consideró el ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de planificación territorial, cuyo proceso consiste en verificar que el Plan propuesto no generará los efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, y si los generare, se ha explicitado cómo se han tomado medidas apropiadas para minimizar o compensar dichos efectos.
- 8.- A pesar de las debilidades del sistema, la evaluación ambiental ha significado un aporte en la aprobación de estos instrumentos, toda vez que en este proceso participan diversos servicios públicos, que desde sus respectivas competencias, complementan los contenidos del plan.
- 9.- Por último, cabe indicar que resulta destacable el proyecto OTAS, de ordenamiento territorial ambientalmente sustentable en la Región Metropolitana (de Santiago), como experiencia piloto, que tuvo como objetivo *fomentar la sinergia entre la gestión ambiental y la planificación territorial* por medio de la planificación ecológica.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- FIGUEROA VELASCO, Patricio; FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo: Urbanismo y Construcción, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2006.
- 2.- FRIEDHELM, Budde: Ponencia Ordenamiento Territorial en Alemania: entre un sistema clásico y nuevos métodos de desarrollo. Santiago de Chile, República de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno Metropolitano de Santiago - Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Universidad de Chile. Proyecto OTAS 2000: Conferencia Política e Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental a escala nacional.
- 3.- GUZMÁN ROSEN, Rodrigo: La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2005.
- 4.- HILDEBRAND SCHEID, Andreas: Política de Ordenación del Territorio en Europa, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Colección KORA, 1996.

- 5.- KIEMSTEDT, Hans; Planificación Ecológica (Landschaftplanung) - Contenidos y Procedimientos. Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, 1994.
- 6.- MARTÍN MATEO, Ramón: Tratado de Derecho Ambiental, Madrid, Edit. Trivium, Vol. 1, 1991.
- 7.- OCDE – CEPAL: Evaluaciones del desempeño ambiental CHILE, Naciones Unidas - CEPAL, 2005.
- 8.- SAA VIDAL, René; HERMOSILLA, Vladimir; ROVIRA, Adriano: Marco legal del ordenamiento territorial, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Proyecto Bases para un Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable para la Región Metropolitana de Santiago, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2003.

NORMATIVA CITADA

- 1.- Constitución Política del Estado, sancionada por Decreto Ley N° 3.464 de 11 de agosto de 1980, promulgada por Decreto Supremo N° 1.150, publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980.
- 2.- Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Diario Oficial de 10 de julio de 1964.
- 3.- Decreto con Fuerza de Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial 13 de abril de 1976.
- 4.- Decreto Ley N° 3.516, Establece Normas de Subdivisión de Predios Rústicos, Diario Oficial de 1° de diciembre de 1980.
- 5.- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Diario Oficial 20 de marzo de 1993.
- 6.- Decreto Supremo N° 47 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial 19 de mayo de 1992.
- 7.- Decreto Supremo N° 28 del Ministerio de Bienes Nacionales, crea el “Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial”, SNIT, Diario Oficial de 21 de septiembre de 2006.
- 8.- Circular N° 1.135, de 1997, Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- 9.- Dictamen N° 8.016, de 1989, de la Contraloría General de la República.
- 10.- Dictamen N° 1782, de 2004, de la Contraloría Regional de Valparaíso.