

ASESORÍAS LEGISLATIVAS 2018  
SENADOR RAFAEL PROHENS

JUNIO 2018

**INFORME DE ASESORÍA LEGISLATIVA SENADOR RAFAEL PROHENS**  
**1-30 Junio 2018**

**Asesor legislativo: Rafael Castro Meza**

|                                                      |                                           |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Nombre y Apellidos                                   | Rafael Castro Meza                        |
| Unidad de desempeño:                                 | Equipo Senador Sr. Rafal Prohens Espinoza |
| Fecha inicio Asesoría:<br>(fecha inicio de Contrato) | 20 de Marzo 2018                          |

Asesoría o Trabajo encomendado:

- Entregar asesoría Jurídica al Equipo de Honorable Senador Rafael Prohens.
- Redactar informes, mociones, minutas, oficios relacionados con las tarea Legislativas del Honorable Senador Prohens.
- Asesorar jurídicamente al Honorable Senador y a su equipo en el análisis e interpretación de las normas legales y reglamentarias vigentes en las diversas materias relacionadas a las Comisiones Parlamentarias en que éste participa. Preparación de informes jurídicos y en derecho.
- Proponer las modificaciones legales y reglamentarias a que haya lugar para perfeccionar la normativa asociada.
- Participación en Reuniones de Coordinación con diversas autoridades
- Acompañamiento en Sala y Comisiones, y a entrevistas con autoridades
- Asesorar y apoyar a las personas naturales o jurídicas que el H. Senador estime pertinente, dentro de las materias de su conocimiento o análisis.
- Visitas a terreno, y levantamiento de información en conformidad a las tareas en estudio.

Actividades realizadas:

- Redacción de informes y minutas relacionados con los Proyectos de Ley en estudio en la Sala del Senado entre otros:
- 1.- Incorpora en la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, la obligación de disponer en los centros comerciales y demás recintos que indica, de desfibriladores externos portátiles.
  - 2.- Aprueba el Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Ecuador para la Protección, Conservación,

Recuperación y Restitución de Bienes de Patrimonio Cultura, que hayan sido materia de robo, hurto, saqueo, transporte, receptación, tráfico y/o comercialización ilícitos, suscrito en Santiago, República de Chile, el 26 de julio de 2012.

- 3.- Aprueba el Segundo Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza Pacífico, suscrito entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, en Puerto Varas, Chile el 1 de julio de 2016: se aprobó en general y en particular.
- 4.- Modifica la Ley General de Educación, para establecer la obligación de que todos los establecimientos educacionales en financiamiento público sean de carácter mixto.
- 5.- Aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Chile y la República Popular China, hecho en Santiago, Chile el 25 de mayo de 2015: se aprobó en general y en particular en comisión de Relaciones Exteriores el proyecto de acuerdo.
- 6.- Designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
  - Redacción de informes y minutas relacionados con las materias analizadas por las Comisiones de Minería y Energía y Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado. Asistencia a dichas Comisiones.
  - Reuniones de coordinación con Asesores Legislativos de otras Bancadas.
  - Monitoreo y gestión de la tramitación de solicitudes efectuadas por el Senador a diversas autoridades, en el marco de tarea legislativa.
  - Participación como asesor en reuniones de trabajo con autoridades y profesionales de los Ministerios relacionados con las Comisiones en que el Senador participa.
  - Preparación de Oficios a diversas autoridades
  - Atención y asesoría a personas naturales o jurídicas de la Región de Atacama, en relación a la actividad parlamentaria del H. Senador.
  - Participación en reuniones de Lobby como Asesor, acompañando al H. Senador levantando información, y entregando información jurídica de ser requerido.

**RAFAEL CASTRO MEZA**

**Abogado Asesor**



13.304.068-4

## INFORME ASPECTOS GENERALES ORDENAMIENTO JURÍDICO LITIO EN CHILE. CONFLICTO CORFO – SOQUIMICH (SQM) FECHA: 4/06/2018

### I. ASPECTOS GENERALES.

El litio en Chile, ha sido considerado como una sustancia estratégica, por lo que tiene actualmente un tratamiento especial y distinto al resto de los minerales metálicos y no metálicos concesibles.

Así, el artículo 19, N° 24, inciso 7° de la Constitución Política de la República establece que corresponde a la ley determinar qué sustancias podrán ser objeto de concesión. A partir de este mandato, la ley ha consagrado un régimen amplio de concesibilidad. En virtud de él, la generalidad de los minerales pueden ser explotados por los particulares, mediante el otorgamiento de concesiones, a modo de títulos justificativo para el aprovechamiento de las sustancias. **De este modo, el régimen concesional constituye la regla general, estableciéndose excepciones respecto de algunos minerales, entre ellos, el litio<sup>i</sup>.** Así lo establece el artículo 3, inciso 4° de la Ley N° 18.097 Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras y el artículo 7 del Código de Minería, al disponer que “no son susceptibles de concesión minera” determinadas sustancias —entre las cuales se encuentra el litio—, así como una serie de espacios considerados de interés nacional<sup>ii</sup>.

El régimen especial de aprovechamiento del litio se deriva los artículos 19 N° 24 CPR y 8 del Código de Minería. Este sistema establece que “la exploración o la explotación de las sustancias que, conforme al artículo anterior, no son susceptibles de concesión minera, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo”<sup>iii</sup>.

En 1976, se incluyó al litio como “sustancia de interés nuclear” en la ley orgánica de la Comisión Chilena de Energía Nuclear<sup>iv</sup>. Mediante el Decreto Ley N° 2.886 de 1979, se establece la reserva del Estado sobre el litio por exigirlo el interés nacional, exceptuando a pertenencias constituidas o en trámite antes del 1 de enero de 1979. **Mediante este Decreto, se otorgó también a la CCHEN la facultad de autorizar todo acto jurídico.**

En 1982, mediante la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones mineras N° 18.097 se declara el litio como no susceptible de concesión minera, lo que reitera en 1983 el Código de Minería, Código de Minería, Ley N° 18.248.

Las pertenencias mineras de Litio declaradas previas al DL N° 2.886 (1979) son las siguientes: CORFO: Salar de Atacama (54,6% de la superficie del salar), CODELCO: Salar de Pedernales (100%) y Salar de Maricunga (18%) y ENAMI: Salar de Aguilar (4%). Distintos titulares privados poseen derechos además en el Salar de Maricunga (25%).

Respecto a las diversas formas de explotación de litio, es importante señalar que ésta es libre para los tenedores de las concesiones amparadas por el Código de Minería del año 1932 y vigentes al año 1979. Para las restantes concesiones vigentes con posterioridad y las que se puedan constituir a futuro, mediante el Artículo 19 N°24 de la Constitución Política y Art. 8 del Código de Minería se establecen las siguientes modalidades de explotación y bajo las condiciones que fije el Presidente de la República en cada caso: a) Por el Estado o por sus empresas b) Por concesiones administrativas c) Por contratos especiales de operación (CEOL). Lo anterior, sujeto al cumplimiento de las normativas ambientales vigentes y de la autorización de la CCHEN a la venta y almacenamiento de Litio.

Todo producto de litio en cualquiera de sus modalidades debe contar con la autorización expresa de la CCHEN para ser comercializado en cualquiera de sus formas, sin perjuicio que la CCHEN opte por adquirirla total o parcialmente, en nombre del Estado y en virtud del interés nacional. La comercialización a un tercero tiene la prohibición expresa de que el comprador no podrá utilizar dicho producto, directa o indirectamente, con fines nucleares.

## **II. CONFLICTO CORFO – SOQUIMICH.**

En 1976-1977 CORFO constituyó derechos sobre un total de 59.820 pertenencias Mineras en el Salar de Atacama (299.100 háts) denominadas "OMA". Posteriormente, en 1978 CORFO renunció a 27.052 pertenencias mineras, y en 1980 constituye la empresa Sociedad Chilena del Litio con 3.344 pertenencias mineras (16.720 hectáreas), en sociedad con Foote Minerals Trading, compañía norteamericana que posteriormente fue comprada por Rockwood Holdings.

CORFO quedó con 32.768 pertenencias mineras en el Salar de Atacama abarcando una superficie total de 163.840 Hectáreas, en 1980-1982 CORFO transfirió 3.344 pertenencias mineras a la empresa Sociedad Chilena del Litio sujeto a condición resolutoria en el Contexto de los Convenios Básicos, del remanente de 29.424 pertenencias mineras en poder CORFO, 1.370 pertenencias se encuentran destinadas a una franja de protección denominada «Tierra de Nadie» en favor de Sociedad Chilena de Litio (Actualmente Rockwood Lithium). Respecto de las 28.054 pertenencias mineras restantes, éstas se encuentran entregadas en arrendamiento a SQMK bajo el amparo de los 2 contratos (Arrendamiento y Proyecto), bajo un régimen de explotación de 16.384 pertenencias mineras y 11.670 con prohibición de explotar («Área de Resguardo»)<sup>v</sup>.

Entre 1983 y 1984 se llamó a una licitación pública internacional para la negociación del Proyecto Sales Potásicas y Ácido Bórico. Se adjudicó a Consorcio formado por Amax Exploration y Molymet S.A.

En enero de 1986 se firma primer Contrato para Proyecto, celebrado entre CORFO, Amax Exploration y Molymet S.A. y se crea la Sociedad Minera Salar de Atacama Ltda. (MINSAL). (Amax 63,75% - CORFO 25,00% - Molymet 11,25%). En abril de 1986 se firma el primer Contrato de Arrendamiento, entre MINSAL Ltda. y CORFO.

En 1992 AMAX vende su 63,75% a AMSALAR Inc.

En 1993, debido a que no se había logrado la explotación y desarrollo del proyecto y a la ocasión de la venta del 75% de AMSALAR Inc. y MOLYMET a SQM Potasio S.A. (SQMK) en 1992, se dejan sin efecto los contratos antes señalados y se reemplaza por un nuevo Contrato para Proyecto, el cual fue suscrito por CORFO y SQMK.

En 1993 se firma un nuevo Contrato de Arrendamiento entre CORFO y MINSAL Ltda. por el cual se dejó íntegramente sin efecto el anterior contrato de arrendamiento celebrado con fecha 18 de Abril de 1986.

En el año 1994 los socios acuerdan un aumento de capital: SQMK 81,82% y CORFO 18,18% y se transforma a MINSAL en S.A. En 1995 CORFO vende su participación accionaria a SQM en US\$ 7 MM (Bolsa de Comercio), y el Contrato de Arrendamiento es modificado.

En 1996 se da inicio a las operaciones comerciales de MINSAL S.A.; en 1997 comienza la producción de carbonato de litio y en 1998 se da inicio a la producción de Sulfato de Potasio y Ácido Bórico.

En el año 2013, CORFO solicita a SQM aclaraciones respecto a materias legales, técnicas y económicas. Solicita el envío de documentos de respaldo para verificación de los pagos. La Gerencia de Control Interno audita la documentación de respaldo para el período comprendido entre el primer trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2013.

La Revisión arrojó diferencias en la aplicación de criterios para el pago de la renta de arrendamiento. Estas diferencias se pueden clasificar en 3:

- i/vacíos por la antigüedad del contrato que no permiten determinar los valores;
- ii/cálculos en contra de lo expresamente señalado en el contrato y;
- iii/diferencias de interpretación.

CORFO expone a SQM divergencias surgidas respecto a los pagos y alinderamiento en busca de una tentativa de solución amigable. Las Gestiones de acercamiento resultan infructuosas, y CORFO recurre a la cláusula arbitral del contrato, que otorga jurisdicción al Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago resulta designado como árbitro el profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Sr. Héctor Humeres Nogueira.

CORFO presenta demanda civil el día 16 de mayo de 2014, contra SQM, cuyas principales solicitudes son:

- a) Término del Contrato de Arrendamiento;
- b) Pago indemnización rentas por percibir hasta el 31 de diciembre de 2030;
- c) Pago por daño moral 30% de los daños materiales que se determinen en juicio arbitral; d) Restitución de las pertenencias mineras<sup>vi</sup>.
- d) Subsidiariamente, en caso que el árbitro no acepte anticipar lo anterior, solicita que SQM pague a lo menos US\$ 8,9 millones más intereses equivalente a la diferencia en los pagos desde el año 2009 en adelante;
- e) Reponer Hitos de Mensura,
- y f) Pago por daño moral 30% de los daños materiales que se determinen en el juicio.

En paralelo, SQM demanda a Corfo. Su demanda consiste en una Declaración de Mera Certeza, que persigue establecer que las liquidaciones de pago se ajustan al contrato.

### III. CONCILIACIÓN.

Luego de un prolongado proceso de arbitraje, el 17 de enero del presente, ambas partes logran un acuerdo de conciliación, que son aprobados por el Consejo de Defensa del Estado, en base a las bases de acuerdo propuestas poco antes por el árbitro Humeres.

Las bases de dicho acuerdo, son tratados y expuestos el 29 de enero de 2018 en la Comisión de Minería y Energía del Senado por el aquel entonces Vicepresidente Ejecutivo de CORFO Eduardo Bitrán. A dicha sesión asiste la senadora Allende, y los senadores Guillier, García Huidobro, Pizarro, García Ruminot y Bianchi.

Entre otros aspectos, en el acuerdo Corfo con la aprobación del Consejo de Ministros, **exigió un cambio real y no cosmético del gobierno corporativo de Soquimich**, para poder establecer una relación societaria de largo plazo basada en principios de transparencia y apego a las disposiciones legales y normas mínimas de ética en los negocios. **Estos cambios, conforme a sus propios estatutos, son imprescindibles para dar garantías de cumplimiento a lo acordado y el desarrollo de prácticas alineadas con las empresas globales y los estándares de la OCDE.**

El acuerdo de conciliación requirió que el Grupo Pampa eligiese un director independiente dentro de los tres que puede elegir, rol que cumple Alberto Salas (ex presidente de SONAMI y de CPC), además de la obligación de romper el pacto de control con KOWA, el que vulnera las normas de desconcentración, establecidas en los estatutos de acuerdo al DL. 3500.

Por otra parte, el acuerdo contempla que el presidente de SQM pierde el voto dirimente para una serie de temas fundamentales, entre otros cualquier transacción relacionada con grupo Pampa, donaciones y demandas al Estado. Adicionalmente, el grupo Pampa se comprometió a no nominar ni votar como director ni como gerente de SQM ni de SQM Salar S.A. ni de sus filiales, a Julio Ponce Lerou, ni a ninguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad hasta el 31 de diciembre de 2030. De esta manera **el nuevo contrato incluye grandes limitaciones a las facultades y derechos del Grupo Pampa y Julio Ponce en relación con SQM, terminando con su control en la empresa. Incluso se exige un Presidente independiente hasta 2022. Además, para asegurar el cumplimiento de los compromisos del grupo Pampa, en el documento se incluyó una cláusula penal a favor de Corfo en la cual, se permite a la estatal percibir todos los dividendos de dichos accionistas de SQM por el tiempo en que parte del Grupo Pampa o Julio Ponce incumplan estas obligaciones<sup>vii</sup>.**

### IV. PROBLEMÁTICA ACTUAL.

A comienzos de Junio de 2018 surge en prensa<sup>viii</sup> la noticia de que Julio y Eugenio Ponce Lerou serán, a partir de los próximos días, asesores de la administración de la compañía, y tendrán oficina en el piso 6 del edificio corporativo de calle El Trovador, en Las Condes, que es donde funciona la alta gerencia, es decir, el equipo que encabeza

el gerente general de la firma Patricio de Solminihaq. Su arribo se produce luego que el nuevo directorio, de manera unánime, acordara ambos fichajes con el fin de apoyar a la administración en temas estratégicos.

Hay información contradictoria respecto a si es efectivo que el entonces Vicepresidente de CORFO tenía o no claro que el acuerdo incluía para SQM la prohibición de que los Ponce Lerou volvieran a SQM como asesores.

Con fecha 7 de junio de 2018, la/los Senadores(a) Isabel Allende, Alfonso de Urresti, Alvaro Elizalde y Rabindranath Quinteros del Partido Socialista, envían una solicitud al Vicepresidente de CORFO Sr. Sebastián Sichel, que *“en conformidad a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, se inhabilite de conocer de todo procedimiento administrativo relativo a la empresa SQM y en general, al negocio del litio”*.

*Sustentan dicha solicitud, en que el Vicepresidente actual de CORFO, habría trabajado como asesor en múltiples compañías que se dedican a negocios relacionados con la extracción y explotación del litio, tales como Albemarle. También –agregan– “ha tenido relaciones comerciales –incluso durante su campaña a diputado en 2013– con SQM y sus empresas relacionadas a través de la sociedad llamada “Giro País”, donde ejerció en calidad de director ejecutivo.*

Además finalizan, *“es de público conocimiento su amistad y afiliación política con Rafael Guilisasti, Presidente de Pampa calichera, Oro Blanco y Norte Grande”*.

*El Vicepresidente actual de CORFO, declara en la prensa con fecha 6 de junio “que la decisión de la minera no metálica “me parece imprudente, no me gusta”, sin embargo aseguró que “no nos corresponde a nosotros calificar ni la prudencia, ni las decisiones que toma corporativamente una empresa, si no que cumplir lo que dicen los contratos y lamentablemente, los contratos dicen explícitamente que la prohibición que pesa por sobre Julio Ponce Lerou es para ser director o gerente de SQM o SQM Salar y no otro tipo de contrato que tenga con ellos”<sup>18</sup>.*

Con todo este contexto, el día miércoles 13 de junio se ha citado al Ministro de Economía, a una sesión que será transmitida por TV Senado, en la que también participará el ex Vicepresidente de CORFO e integrantes de la Comisión de Minería y Energía de la Cámara para *“escuchar al Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor José Ramón Valente Vías, en relación con la política del Gobierno en materia de litio, la marcha del proceso de licitación de los depósitos del mineral y los proyectos futuros a su respecto, en especial los referidos a agregación industrial y tecnológica de valor, como, asimismo, para recabar antecedentes sobre los alcances y contenido de detalle de los acuerdos suscritos entre la CORFO y la empresa SQM. El señor Ministro se referirá, además, a los objetivos y propósitos de las oficinas de Competitividad, Inversión y Productividad, y de Gestión de Proyectos Sustentables, cuya creación ha sido anunciada, en particular en lo que concierne a los sectores mineros y energéticos”<sup>19</sup>.*

## **V. CONCLUSIONES**

La temática es de por sí compleja, considerando la reciente crisis de financiamiento ilegal de la política, que contribuyó al desprestigio de la actividad política en general, y

de SQM en particular. La aprobación de este acuerdo, en su momento fue también objeto de crítica por diversos sectores, tanto políticos como sociales, sin embargo **es de la mayor relevancia resaltar, que cualquier problema existente a la fecha respecto al cumplimiento del acuerdo, surge fundamentalmente de las acciones u omisiones de quienes tenían a su cargo la responsabilidad de negociar, redactar, y posteriormente controlar y validar los términos del acuerdo que se defendió como excelente para los intereses del Estado.**

Hoy estamos en presencia de la intención clara de trasladar a la administración actual de CORFO, y por ende al actual gobierno, la problemática surgida por el regreso de los Ponce Lerou a la empresa, sin embargo es de la mayor relevancia no perder el foco de que el problema está en el acuerdo, y en quienes debían actuar en su momento y no lo hicieron.

<sup>i</sup> Régimen nacional y comparado de aprovechamiento del litio. Minuta.. 20 de marzo de 2012. Pedro Harris Moya. Asesoría Técnica Parlamentaria. Área de Análisis Legal.

<sup>ii</sup> Régimen nacional y comparado de aprovechamiento del litio. Minuta.. 20 de marzo de 2012. Pedro Harris Moya. Asesoría Técnica Parlamentaria. Área de Análisis Legal.

<sup>iii</sup> Régimen nacional y comparado de aprovechamiento del litio. Minuta.. 20 de marzo de 2012. Pedro Harris Moya. Asesoría Técnica Parlamentaria. Área de Análisis Legal.

<sup>iv</sup> DL 1557 de 1976 que modifica la Ley 16319 de 1965 que crea la CCHEN, artículos 2 y 8.

<sup>v</sup> Presentación Situación contratos CORFO/SQMS. Pertenencias Mineras "OMA". Salar De Atacama II Región. Gerencia Corporativa CORFO. Junio de 2015.

<sup>vi</sup> Presentación Situación contratos CORFO/SQMS. Pertenencias Mineras "OMA". Salar De Atacama II Región. Gerencia Corporativa CORFO. Junio de 2015.

<sup>vii</sup> Fuente web de CORFO. Enero de 2018. <https://www.corfo.cl/sites/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id...true>

<sup>viii</sup> Diario La Tercera. Versión web. <http://www.latercera.com/pulso/noticia/directorio-sqm-decide-fichar-asesores-estrategicos-la-minera-julio-eugenio-ponce/192893/>

<sup>ix</sup> Fuente: Emol.com - <http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/06/05/908796/Vicepresidente-de-Corfo-por-reincorporacion-de-Ponce-Lerou-a-SQM-Me-parece-imprudente-no-me-gusta.html>

<sup>x</sup> Citación Comisión de Energía y Minería del Senado. Miércoles 13 de junio de 2018.

## **INFORME DE CONTEXTO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ADMINISTRACIÓN DEL BORDE COSTERO Y CONCESIONES MARÍTIMAS**

**FECHA: 4/06/2018**

### **I. ASPECTOS GENERALES.**

El territorio constituye el espacio físico donde el Estado ejerce su soberanía, con exclusión de otras. Dentro de su dimensión holística, el territorio tiene dimensiones culturales y medioambientales.

Nuestra Carta Magna impone al Estado la finalidad ético-jurídica de promover el bien común, contribuyendo a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, respetando los derechos y garantías de fuente constitucional. Precisamente, uno de los derechos fundamentales de la población es el de vivir en un medioambiente libre de contaminación, en cuya virtud el Estado debe velar por su

---

no afectación, así como por la preservación del ecosistema. Esto porque la intervención estatal debe adherir a la protección del derecho a vivir en un medioambiente sano y equilibrado (y no simplemente en uno en donde los contaminantes presentes niveles tolerables) siendo insuficiente la tutela jurídica proyectada en contra la amenaza de la contaminación.

En consecuencia, el desarrollo territorial configura una de las aristas más esenciales en el cumplimiento de los fines del Estado como una forma de utilizar y poner en valor los recursos ambientales y territoriales, que contribuyen a la creación de un entorno competitivo y promotor de un verdadero impulso territorial de los sistemas productivos en sus distintos niveles. Dicho de otro modo, **la ordenación territorial es el mecanismo funcional a través del cual el Estado está llamado a adoptar políticas de planificación que salvaguarden el medioambiente como condicionante del desarrollo y existencia de la vida de los gobernados. Sin embargo, la prefiguración anterior no ha encontrado un reflejo adecuado en nuestro sistema, en donde los instrumentos de planificación territorial son escasos e inadecuados para el cumplimiento de los fines antes mencionados.**

El ejercicio de la soberanía estatal sienta sus bases axiológicas sobre el elemento territorial que lo integra.

La interpretación armónica y articulada de lo estatuido en los artículos 1° inciso 4°, 3°, 5° inciso 1°, 19 N° 8 y 115 de la Constitución Política de la República arroja como resultado la exigencia del establecimiento de políticas públicas de protección medioambiental, a la luz del *valor ambiental* del territorio mismo. La ordenación territorial constituye un deber del poder público que impone la realización y subsecuente implementación de políticas nacionales que propulsen la creación, mantenimiento y mejora de los espacios físicos en donde los núcleos de población repercutan en el medio ambiente<sup>x</sup>.

La precedente vinculación entre territorio y medioambiente ha sido valorada legislativamente en el modelo español, a partir de la introducción de planes nacionales que distinguen, al efecto, entre ordenación territorial y ordenación espacial. La primera se encauza hacia la organización urbanística, mientras que la segunda apunta hacia la protección del paisaje, vías de comunicación, conservación del medio rural, saneamiento de poblaciones y otras finalidades análogas<sup>x</sup>.

Aun cuando es preciso advertir que, con prescindencia de las nomenclaturas utilizadas en la tipología de ordenación territorial, lo cierto es que experiencias como la española demuestran la necesidad de superar los enfoques locales o municipales circunscritos al ámbito del orden territorial urbano, en pos de avanzar hacia el establecimiento de planes nacionales que persigan el equilibrio, vitalización y crecimiento de los distintos niveles del espacio territorial.

Consecuencialmente, el sometimiento de los planes de ordenación territorial a una evaluación medioambiental configura una demanda evidente del mandato de

---

promoción del desarrollo humano, en tanto interacción democrática, global, funcional y prospectiva<sup>x</sup> que plasme los ideales constitucionales de justicia ambiental y que mitigue los efectos de la mala ordenación territorial en cuanto a los costes ambientales<sup>x</sup>.

Es de la mayor relevancia tener a la vista los impactos, positivos y negativos, que tiene la ordenación territorial en la protección y sustento medioambiental, sustentando nuestro análisis en la **hipótesis que alza a las políticas de ordenación del territorio como mecanismos de salvaguardia del medioambiente.**

La ordenación de territorio, dentro de su acepción amplia, esto es, no restringida a la planificación territorial, tiene sus fuentes germinales en la tradición europea que persigue introducir, dentro del ámbito espacial, las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas del Estado. La doctrina ha descrito el precitado fenómeno desde al ámbito de derecho comparado, en los términos que siguen:

*"(...) sus objetivos están centrados en tres puntos: desarrollo económico y equilibrado de las regiones, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la protección del medio ambiente. Todo esto se engloba bajo la idea de una utilización racional del territorio, lo cual exige una planificación como instrumento necesario y esencial".*

En el mismo sentido, la ordenación territorial ha sido definida por la Carta Europea de Ordenación de Territorio de 1983, como:

*"(...) 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".*

La precedente conceptualización configura un espectro amplio de medidas en cuya virtud es posible organizar el espacio territorial nacional en post del aprovechamiento de los suelos<sup>x</sup>.

Entre nosotros, sin embargo, la ordenación territorial se ha expresado en términos parciales mediante el contenido jurídico incipiente de Derecho Urbanístico, ergo, las políticas de planificación territorial tienen en nuestro país, un marcado acento centralizador<sup>x</sup>, insuficiente ante las exigencias globales de desarrollo equitativo.

La asunción de lo anterior requiere un planteamiento mejorado en torno al rol que no nuestro Estado (no) ha asumido en la introducción de elementos de planificación territorial, adecuados con la optimización y crecimiento de las estructuras geográficas de población y con los imperativos provenientes de la crisis medioambiental.

---

## II. FENÓMENO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

### 1. TERRITORIO: RELACIÓN HOMBRE-NATURALEZA

La locución territorio presenta acepciones multifacéticas según sea el área en que se inserte. Sin embargo, en lo que a nuestro estudio respecta, el territorio puede ser concebido como un hecho jurídico, convertido en tal por la norma jurídica (conversión de tierra en territorio), representativo de uno de los elementos de la naturaleza del Estado, consistente en la superficie que forma el asiento natural de la sociedad nacional. La comprensión del territorio implica la aceptación de que el componente humano del Estado requiere del establecimiento permanente en su suelo<sup>x</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, en el ámbito jurídico-semántico del territorio confluyen ciertos ejes interrelacionados presentes en la relación existente entre la planificación ambiental respecto del ordenamiento territorial. En efecto, el territorio puede ser analizado desde tres perspectivas distintas<sup>x</sup>:

- i. Como el elemento espacial del ejercicio de la soberanía,
- ii. Como el sustento de actividades productivas y,
- iii. Como parte integrante del medioambiente.

Para efectos de nuestro estudio nos abocaremos a la explicitación de las vinculaciones antes mencionadas, con la finalidad de sistematizar las características especiales que, desde los tópicos de la soberanía, actividad productiva y, particularmente, medioambiental, la ordenación del territorio configura un mecanismo eficiente de optimización social del ecosistema.

### 2. TERRITORIO Y SOBERANÍA ESTATAL

El territorio se engarza en el plano de la soberanía estatal desde dos variantes primordiales en la organización del Estado moderno.

A partir de una primera aproximación, el territorio aparece circunscrito a la teoría general del Estado en cuya virtud constituye el ámbito espacial en donde éste ejerce su soberanía. De allí que la doctrina haya acuñado la expresión de "soberanía territorial"<sup>x</sup>. Asimismo, desde el plano internacional el territorio encerrado por las fronteras es un límite excluyente del poder y soberanía de otros Estado. Este principio básico de Derecho Internacional ha sido explicado por los autores de la siguiente forma:

*"En el derecho internacional público, los elementos exclusivos y supremos de la soberanía tienen un significado diferente. Mientras que cada Estado posee derechos exclusivos y supremos dentro de su territorio, dicha exclusividad y supremacía encuentran límites frente a la exclusividad y supremacía de otros Estados en sus territorios. En el derecho internacional público, esta limitación inherente es paralela al principio de no interferencia.*

---

*Como ya se señaló, en el artículo 2o. (7) de la Carta de Naciones Unidas se especifica que otros Estados y las Naciones Unidas no pueden interferir con la soberanía de sus Estados miembros”<sup>x</sup>.*

Luego, desde una segunda perspectiva, el territorio condiciona el ejercicio del conjunto de políticas públicas destinadas a alcanzar el bien común. Lo anterior no refrenda una disposición meramente programática, sino que, por el contrario, el orden institucional del territorio es un ingrediente fundamental en el bienestar general y en el bien común que conserva la evolución de la sociedad<sup>x</sup>. Por ello, en su configuración moderna, el territorio es el objeto pasivo de una serie de deberes estatales dependientes del ordenamiento territorial, tales como el deber ético-jurídico de promover el bien común y los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Todo lo anterior es resultado de los procesos históricos que condicionaron la territorialización de la vida política que dieron origen al Estado moderno. Así las cosas, el nacimiento del Estado fragua sus cimientos en la transición del feudalismo al capitalismo. En un escenario en donde el poder disperso de los feudales, limitado por el poder eclesiástico, en donde además, existía la zonificación administrativa<sup>x</sup>, pasa a centrarse en el poder único del monarca, surgen los Estados absolutistas del siglo XVII. Sumado a lo anterior, el desarrollo económico capitalista confluye causalmente en las transformaciones presentes en el concierto europeo entre el hombre y la tierra.

Dos fueron los hitos que marcaron dicha mutación: la Revolución Inglesa del siglo XVII y la Revolución Industrial del siglo XVIII. El fundamento de lo anterior es que ambos procesos históricos condujeron el desarrollo desde una perspectiva nacionalista. De allí también que en el Estado moderno el territorio se reconoce como el objeto pasivo de la soberanía de los pueblos. Por eso es que las corrientes filosóficas y de pensamiento del siglo XVIII, cuyo eje fue el antropocentrismo, se tradujeron en un conocimiento geográfico que fija nuevos límites en las tierras, delimita los espacios y constituye nuevos territorios estatales. Adicionalmente, el desarrollo económico del periodo renacentista impulsó el uso y aprovechamiento del suelo, organizando en base a los parámetros de convivencia urbana<sup>x</sup>. Y es que, con el avenimiento de la Revolución Industrial, la relación del hombre para con el espacio geográfico en el que se desenvuelve se acerca al fenómeno de subordinación de los procesos naturales al desarrollo social<sup>x</sup>.

Finalmente, en el aparcamiento de los fenómenos mundiales globalizantes, es correcto advertir que los Estados nacionales contemporáneos tienden a reconfigurarse con menos autonomía<sup>x</sup>, en los espacios territoriales sobre los cuales gobiernan<sup>x</sup>. El eje central del soporte del desarrollo se desplaza ‘de arriba hacia abajo’ en términos territoriales e institucionales. En tal orden de cosas, el desarrollo territorial actual puede ensamblarse en tres niveles. El primero, opera de un modo abierto, en la medida en que no existen cortapisas jurídicas y administrativas que cierran la operación del territorio (v.gr. fronteras, aduanas, etc.). El precitado carácter es considerado un síntoma arcaico de ordenación territorial, en donde el trabajo territorial se circunscribe al ámbito sub-nacional. Un segundo orden, se refiere al ámbito endógeno de

---

ordenamiento del territorio. Los aspectos económicos de planificación territorial toman realidades productivas de orden regional, para convertirlos en instrumentos de planificación que establecen, por ejemplo, aranceles diferenciados<sup>x</sup>. La importancia de este nivel de ordenación territorial radica en el cambio de paradigma en la materia, en donde el rol central lo desempeña el conocimiento de los factores causales de desarrollo, a modo de alcanzar una nueva "ingeniería de la intervención". El tercer nivel presupone el uso del conocimiento del entorno, el mismo que deberá plasmarse en una política de Estado en donde intervengan los diversos actores del esquema constructorista nacional<sup>x</sup>.

En suma, la interacción humana dentro del territorio de asentamiento es connatural a las causas y efectos de la transformación del ecosistema. Ahora bien, la ordenación del territorio es una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar surgida en la mayor parte de los países industrializados de la Europa postguerras mundiales<sup>x</sup>. Sobre este punto, la doctrina española ha puntualizado que la interrelación entre el hombre y la naturaleza no es ajena a las transformaciones medioambientales, así como éstas no son independientes del sistema social, lo cual se expresa en el des-balance producción-naturaleza<sup>x</sup>.

### **3. TERRITORIO Y SUSTENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA**

En una segunda dimensión, el territorio asume una variable económica inserta en el campo de la productividad a escala geográfica (nacional, regional, local). Lo anterior importa que el territorio concentra la actividad productiva específica<sup>x</sup>, ergo, las políticas de ordenamiento territorial no pueden prescindir de los factores productivos, actuales y potenciales, de sus distintos niveles de estructuración geo-administrativa.

Desde la citada perspectiva, el territorio es el escenario donde confluyen las necesidades de los sub-territorios, el proceso de priorización de la demanda, los perfiles respectivos, las ideas de negocios preponderantes y las propuestas metodológicas, para su seguimiento y control<sup>x</sup>.

El carácter económico del territorio presenta ciertas notas particulares que es necesario destacar. Tradicionalmente el desarrollo económico ha sido concebido como un elemento simultáneo de crecimiento respecto del aumento de la producción de bienes y servicios para el consumo de la población. Esto repercute directamente en el incremento de los efectos nocivos del deterioro medioambiental producto de la vertiginosa industrialización y asentamiento urbano, así como del uso indiscriminado de los recursos naturales, especialmente de los no renovables<sup>x</sup>.

Sin embargo, desde una mirada concientizada por las demandas medioambientales, la dogmática jurídica ha puntualizado:

*"No obstante, el diagnóstico generalizado es que el crecimiento en economías basadas en el uso intensivo de recursos están conduciendo a un*

---

*patrón de desarrollo insostenible: disminución de la razón trabajo/producto, aumento en la intensidad de capital de producción, incremento en el largo plazo del uso de energía y materias primas por unidad de producto, incremento en degradación ambiental y tensión ecológica”<sup>x</sup>.*

En efecto, Chile se suma a la tendencia general de los países en vías de desarrollo, en donde el Producto Interno Bruto (en adelante “PIB”) se sustenta, en gran medida, en la explotación de recursos naturales, ergo, en donde la economía se basa, principalmente, en actividades primarias y secundarias. De allí que la propia Corporación Nacional del Medioambiente (en adelante “CONAMA”), haya señalado que el 20% del PIB corresponde a los sectores primarios de minería, agricultura y pesca, mientras las exportaciones aportan el 30% al PIB, donde cabe señalar que gran porcentaje pertenece a recursos naturales y derivados de ellos<sup>x</sup>.

Por otra parte, cabe apuntar que el territorio como sustento de la actividad productiva, incluye los recursos naturales, razón por la cual el mecanismo de ordenamiento territorial está llamado a sopesar los costos socio-ambientales de las políticas particulares de planificación territorial, así como a crear unas nuevas que establezcan límites al crecimiento económico en clave de sustentabilidad<sup>x</sup>.

#### **4. TERRITORIO Y MEDIOAMBIENTE**

La asunción del territorio como valor ambiental significa diferenciar las distintas realidades ecosistémicas presentes en las diversas formas político-administrativas del territorio nacional. A nivel regional existe un abanico múltiple de recursos naturales, paisajísticos, hídricos y energéticos que demuestran la necesidad de evaluar las políticas de ordenamiento territorial en base al conocimiento y valorización de dichas diferencias.

En el citado contexto, en el marco del ordenamiento territorial eficiente deben confluir criterios de especialidad del territorio marco. Así, existen parcelas territoriales con áreas ecológicamente sensibles, con recursos naturales aislados, con planes de edificación que afectan los derechos fundamentales de propiedad o de vivir en un medioambiente libre de contaminación, que requerirán de una gestión de ordenamiento territorial que atienda las referidas particularidades, sin perder la visión integral de territorio en que deben apoyarse las estrategias y decisiones sobre uso del suelo.

En efecto, el territorio aparece centrado en el debate medioambiental. Un análisis ontológico del territorio ilumina las influencias que las transformaciones geográficas y en el paisaje reciben desde el ámbito social. En el citado orden de ideas, el profesor E. Aliste, ha señalado:

*“El territorio es ontológicamente un concepto sujeto a transformaciones de diversa índole, pues en sí mismo, sienta sus bases en las incidencias de la sociedad sobre el espacio vivido. Lo anterior, implica necesariamente que*

---

*las transformaciones o mutaciones del territorio, no sólo se basan en cambios en la estructura y características del paisaje, sino que también en el significado y atributos asignados socialmente a este. En este sentido, se rescata el aporte conceptual que una geografía social puede realizar para posicionar a las ciencias sociales en el abordaje del medio ambiente y del concepto de sustentabilidad, centrándose para ello en el territorio"*<sup>x</sup>.

Una visión armónica de las acepciones del territorio antes expuestas impone la valoración del mismo, como objetivo de planificación de las políticas públicas de ordenación territorial, dentro de los espectros (i) geo-físicos de soberanía estatal respecto a los derechos fundamentales relacionados, (ii) productivos y (iii) ambientales.

Como sea, el territorio ha sido desde siempre el medio físico en donde el hombre ha concentrado su actividad e importa el sustrato básico de existencia del E

---

cuestión ambiental en Chile, nos adentraremos al tratamiento del mecanismo que, desde nuestro estudio, ha de servir para mitigar el referido defecto, esto es, el ordenamiento territorial.

### III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### 1. CONCEPTUALIZACIÓN

El fenómeno de la ordenación territorial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo<sup>x</sup>.

Con todo, existen diversas acepciones a las cuales puede aproximarse el fenómeno del ordenamiento territorial, que resulta preciso destacar.

#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO PLANIFICACIÓN FÍSICA

Esta acepción ha sido común en doctrina, así como ha sido común su crítica en orden a la errónea identificación del *ordenamiento territorial* con la *planificación territorial*<sup>x</sup>. Entre nosotros, la dogmática jurídica ha señalado que, a falta de una conceptualización normativa, resulta incorrecto tender a una asociación directa entre el ordenamiento territorial y los instrumentos de planificación territorial en los cuales éste se verifica<sup>x</sup>.

En base a lo anterior, la planificación territorial es concebida como un proceso de planeación de un territorio a escala local, a través de los Instrumentos de Planificación Territorial. Dicho de otro modo, la planificación territorial es un mecanismo de ejecución y materialización de los principios imperantes en materia de ordenamiento territorial.

Resulta importante subrayar el objetivo al cual se orienta la presente concepción. Lógicamente la identificación entre el ordenamiento territorial y la planificación del territorio trae aparejada la consecuencia de la confusión de sus objetivos.

Significa, por tanto, que los objetivos del ordenamiento territorial serían las políticas sectoriales y de la planificación urbana. De allí que la doctrina haya puntualizado:

*“La preocupación central está en la estructuración territorial a partir del potencial del terreno, y su relación con la infraestructura y la asignación de usos del suelo. En este enfoque ‘clásico’ se considera al medio ambiente como un componente fundamental que define la calidad de vida de las personas. Se trata del enfoque mayoritario y aplicado en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, España, Italia y Portugal”<sup>x</sup>.*

En la experiencia nacional, la presente noción de ordenamiento territorial es habitualmente requerida a modo de justificación de los planes, medidas e instrumentos de planificación territorial<sup>x</sup>.

---

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La planificación económica y social como objeto del ordenamiento territorial toma en cuenta la noción anterior, esto es, el ordenamiento del territorio como simple método de planificación física del espacio territorial, e incorpora las preocupaciones por las políticas del desarrollo regional y busca corregir los desequilibrios sociales<sup>x</sup>.

Esta visión de ordenamiento territorial ha sido utilizada como correctivo de la noción física del mismo. Así, en el plano nacional alguna doctrina ha afirmado:

*“El ordenamiento territorial es un concepto que en los ámbitos políticos, científicos y técnico-profesionales es ampliamente utilizado al referirse especialmente a las dificultades que genera la aplicación del actual modelo de desarrollo en cuanto a hacer compatibles las distintas actividades humanas, y éstas con el medio natural, incorporándolo también al analizar la heterogeneidad en los niveles de integración y crecimiento de los distintos territorios que conforman el país. Por tanto, su utilización aborda no solamente aspectos físicos del territorio, sino que también involucra aspectos económicos y sociales”<sup>x</sup>.*

Lo anterior cobra real importancia en el plano de las políticas públicas de desarrollo socio-económico. En nuestra opinión la efectividad y el éxito de las medidas de ordenamiento territorial, dependen en gran medida, de la efectividad y el éxito de las estrategias de crecimiento y mejoramiento del territorio a nivel local.

La adecuada articulación de los espacios rurales y urbanos, la revalorización de los territorios rurales y la estimulación del desarrollo económico local, conllevan necesariamente la optimización del nivel de vida social de las personas<sup>x</sup>.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO DESARROLLO DEL TERRITORIO

Esta concepción, en vías de consolidación, pretende una cierta superación de las dos concepciones anteriores, en pos de una mayor aproximación entre los ideales territoriales y el pensamiento de desarrollo local, incorporando nuevas dimensiones sociales y medioambientales.

*“Los bienes y servicios ambientales se visualizan como un recurso para el desarrollo, pero desde una perspectiva más integral; donde no basta únicamente con mejorar el nivel de vida de las personas, es necesario conservar las condiciones que soportan la calidad de vida para cualquier organismo”<sup>x</sup>.*

Se alinean con esta postura algunos sectores de la doctrina nacional, al señalar que, en términos generales, los problemas medioambientales en nuestro país dicen relación

---

con los impactos de una degradación objetiva del territorio. Adicionan a lo anterior que la causa mediata del precitado fenómeno es la deficiente normatividad de las reglas de acceso y de uso del territorio, así como de los recursos naturales.

*“La base, la razón y la causa final de los conflictos tienen que ver con la ausencia de un ordenamiento territorial, y con la aplicación laxa o absolutamente discrecional de la normativa existente. Las normas avanzan muy lentamente, no hay interés de disciplinar los distintos sectores productivos porque afecta la competitividad”<sup>x</sup>.*

## **ASPECTOS GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La finalidad de la ordenación del territorio es la coordinación y armonización de los planes de actuación de las distintas administraciones. En otros términos, el ordenamiento territorial es una herramienta de desarrollo que recae sobre el territorio y sobre la interacción entre la naturaleza y la sociedad. En tal sentido, el territorio ha de ser considerado como una de las bases del bien común. Lo anterior justifica la necesidad de que el Estado formule políticas generales destinadas a administrar dicho territorio<sup>x</sup>

Los principios rectores de toda ordenación territorial se basan en la minimización del impacto de la distribución del territorio, así como en la igualación de oportunidades y en la maximización de la aptitud de los espacios internos de organización del territorio nacional.

El quehacer estatal, por su parte, está llamado a fundar sus cimientos en la servicialidad del ser humano, en el bien común como finalidad última y en la dignidad de la persona. Estos son los límites más esenciales de la función pública<sup>x</sup>. Es en esta línea contextual general en donde aparece la norma constitucional que prevé los aspectos territoriales de la Administración del Estado. El artículo 3° de la Constitución Política de la República, dispone:

*“El Estado de Chile es unitario.*

*La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.*

*Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”<sup>x</sup>.*

Desde el punto de partida la norma fundamental establece que el ordenamiento jurídico y la organización política tiene alcances territoriales de índole nacional<sup>x</sup>. Adicionando en su artículo 115 que el gobierno y la Administración buscarán, como principio básico, el desarrollo territorial armónico y equitativo. Luego, la misma norma señala: “Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho

---

*principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.*

Así expuesto, el ordenamiento territorial toma como eje central el ser humano, su bienestar y su vinculación e interacción con el medioambiente. Como complemento de lo anterior, el ordenamiento territorial, en sus bases (más allá de su correcta o efectiva aplicación en nuestro medio), pretende que cada individuo de la comunidad nacional cuente con un adecuado medio ambiente, así como con un estándar de calidad de vida que conduzca el desarrollo de su personalidad y de sus expectativas.

En función de lo anterior, es correcto hablar incluso del ordenamiento territorial como una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos, y que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado. Esto conduce a sopesar nuestra hipótesis desde una perspectiva directa, habida consideración del potencial medioambiental de las políticas de ordenación del territorio.

En el citado contexto, la declaración contenida en la Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial (CEMAT) del año 1983, prevé las principales características de la ordenación del territorio.

La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva.

- i. Democrática: debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos.
- ii. Global: debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global.
- iii. Funcional: debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.
- iv. Prospectiva: debe analizar las tendencias y los desarrollos a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación.

El modelo de crecimiento sin límites sacó a la luz sus efectos medioambientales ya partir del Informe del Club de Roma del año 72, aludido con anterioridad en el presente estudio. La acumulación de contaminantes y de los índices de crecimiento demográfico desmesurado y concentrado en pequeñas áreas territoriales del país, hace colisionar de la peor forma la crisis socio-económica y la crisis ambiental que impetra al orbe.

Ahora bien, en materia de ordenamiento territorial confluyen ciertas figuras auxiliares en el cumplimiento de su cometido connatural: la zonificación y la planificación territorial, cuestiones que revisaremos en los acápites siguientes.

---

## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Existe entre el ordenamiento y la planificación territoriales una relación de género-especie. Lo anterior ha sido apuntado, casi invariablemente por los autores. En el citado contexto, la doctrina especializada ha expresado:

*"El ordenamiento territorial correspondería a la articulación disciplinaria orientada a establecer el cuerpo conceptual, los parámetros y criterio que permitan compatibilizar y hacer sustentable el desarrollo de las actividades humanas, y de éstas con el medio natural. Por lo tanto, es una acción con una alta cuota de responsabilidad de la comunidad científica.*

*La definición de objetivos y su aplicación a través de planes y estrategias, es el ámbito propio de la planificación territorial, acción por tanto de carácter técnico-político, en donde los actores públicos, específicamente el Estado, son en gran parte responsables"*<sup>x</sup>.

La planificación territorial no es la única técnica de intervención legislativa mediante la cual el Estado puede combatir los problemas socio-territoriales. Por el contrario, los instrumentos de mercado también pueden servir de vía para dar solución a los requerimientos o puntos cardinales de las políticas públicas de desarrollo socio-económico.

Sin embargo, no es sino la técnica de ordenamiento territorial a través de la cual la Administración del Estado y las instituciones públicas pueden dar extender su planes de gestión hacia la conciliación de los derechos fundamentales de los gobernados, tales como el derecho de propiedad y la libertad del ser humano para con las exigencias provenientes del bien común o interés general, es decir, de naturaleza difusa que no tienen un titular determinado, que competen a la sociedad toda y que se alzan como elementos esenciales dentro de nuestro modelo de convivencia<sup>x</sup>.

En este orden de ideas, el ordenamiento territorial representa el marco general, basal y conceptual de compatibilización entre la actividad humana y el desarrollo sustentable. La forma de aplicar el conjunto de políticas públicas comprendidas en el ordenamiento territorial es, por esencia, la planificación del territorio. Este mecanismo importa la descomposición técnica de los planes y estrategias definidas por el orden territorial.

Dicho de otro modo, la planificación regional/territorial es la expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Consejo de Europa, 1983).

Con prescindencia de las confusiones terminológicas, creemos que lo importante es la re-valorización de la planificación territorial en aras del desarrollo sostenible. De modo que la concepción moderna de ordenamiento territorial (como desarrollo del territorio) revitaliza la importancia de la planificación territorial porque ésta incluye no sólo el desarrollo socio-económico de la población, sino que añade con vehemencia el

---

ingrediente de la ecología y el medioambiente, a la luz de los procesos participativos, ergo, ideológicos o políticos<sup>x</sup>.

Este es, sin dudas, el sentido de ordenamiento territorial y de planificación del territorio adoptado por el "Programa 21" emitido por la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", llevada a cabo en Río de Janeiro en el año 1992, que nos ilumina sobre la necesidad de contar con una visión integral de planificación de los recursos provenientes de la tierra, en el siguiente orden de ideas:

*"Normalmente la tierra se define como una entidad física, en términos de su topografía y naturaleza espacial; si se adopta una visión integrada más amplia, incluye además los recursos naturales: los suelos, los minerales, el agua y la biota que comprende la tierra. Estos componentes están organizados en ecosistemas que proporcionan una variedad de servicios indispensables para mantener la integridad de los sistemas sustentadores de la vida y la capacidad productiva del medio ambiente.*

*(...) Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora esos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. (...) La esencia de ese enfoque integrado consiste en coordinar las actividades sectoriales de planificación y gestión relacionadas con los diversos aspectos de la utilización de la tierra y los recursos de tierras".*

El desafío impuesto por la visión integral de ordenamiento territorial se encuentra dirigido a transitar desde la planificación territorial urbana y regional para dar paso a una planificación ambiental-territorial<sup>x</sup>.

Por su parte la incorporación de la noción de sustentabilidad en las estrategias de planificación territorial importa un avance en la misión estatal de tutelar el medio ambiente.

La sustentabilidad ambiental puede ser concebida como la administración eficiente y racional de los recursos naturales para mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras, y considerando que uno de los principales retos que enfrenta el Estado es la inclusión del medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social en pos del desarrollo sustentable y de la puesta en práctica de medidas necesarias para que todos los proyectos, en específico los de infraestructura y los del sector productivo, sean compatibles con la protección del ambiente<sup>x</sup>.

---

Comprendida de esta forma la planificación territorial, la ordenación del territorio comprende una función pública de carácter integral, que corta horizontalmente a todos los componentes del sistema territorial y se orienta a prever el desarrollo sostenible de la sociedad mediante el establecimiento de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados; idóneos para proporcionar una calidad de vida satisfactoria a sus gobernados<sup>x</sup>.

En dicho contexto, el ordenamiento territorial se dirige de forma interdisciplinaria y complementaria, en las siguientes direcciones<sup>x</sup>:

- i. A la corrección de desequilibrios territoriales entre las áreas territoriales de diverso nivel (v.gr. nacional, regional y comunal) e internamente entre cada uno de ellos.
- ii. Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sustentable, en la medida en que se identifica con las actividades que sirven de soporte al desarrollo, distribuyéndolas en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y de las relaciones de sinergia, complementariedad, funcionalidad, compatibilidad e incompatibilidad que surgen entre ellas, regulando su funcionamiento en todas las facetas de la calidad de la vida de las personas (social, económica y ambiental).
- iii. Como instrumento preventivo de gestión ambiental puesto que permite controlar la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.
- iv. Como instrumento preventivo de riesgos tecnológicos y naturales, identificando las localizaciones poblacionales, así como las actividades económicas deducidas en las zonas sometidas a riesgo.

## **ZONIFICACIÓN**

Cabe señalar que la ordenación territorial germina su evolución en el mecanismo de la zonificación, a través del cual se planifica y diseña el territorio dentro de una noción sistémica.

La zonificación ha sido definida por la doctrina especializada, en los términos que siguen

*"(...) consiste en la separación y segregación del territorio respecto de su entorno, donde se reconocen por una parte elementos que lo diferencian, y por otra, se actúa con el fin de aislarlos para un propósito particular"*<sup>x</sup>.

En otros términos, la zonificación puede ser conceptualizada como un esquema de subdivisión de un área específica del territorio nacional, con el propósito de regular el uso del suelo, de los recursos ambientales y económicos, así como para propiciar la identidad del grupo humano allí asentado. A mayor abundamiento, en algunas realidades jurídicas comparadas, la zonificación se ha utilizado, incluso, para "zonificar" áreas de protección medioambiental<sup>x</sup>.

---

Ahora bien, la ordenación zonificada de la población ha sido afectada históricamente por la transformación de los asentamientos humanos, desde lo rural a lo urbano. El rápido crecimiento de las ciudades ha provocado un importante deterioro medioambiental en lo tocante a las condiciones de vida, salud y contaminación<sup>x</sup>.

Por tanto, la zonificación no escapa de las principales problemáticas que afectan al mecanismo de ordenamiento territorial y que, según tuvimos oportunidad de precisar, pueden ser solucionadas, al menos potencialmente, desde la planificación territorial.

## **CONCLUSIONES**

Los efectos derivados del desequilibrio ambiental provocado por la explotación indiscriminada de los recursos naturales, por la sobrepoblación y por la contaminación de los suelos, del aire, de los recursos hídricos, entre otras causas endógenas, obliga a invertir la consideración del territorio como objeto de bienestar económico para dar cabida a su protección efectiva y preventiva.

Así las cosas, la humanidad se encuentra inserta en un impostergable periodo de reflexión sobre la o las mejores formas de lograr la articulación entre la sociedad y el medio ambiente, a fin de sustentar la vida presente y la de las generaciones futuras.

En suma, la visión integral de ordenamiento territorial obliga a adoptar instrumentos de planificación del territorio, no de manera aislada, sino que dentro del marco normativo, de una política de Estado que arribe hacia una institucionalidad coordinada en materia de planificación pro tutela del medio ambiente: el desafío está pendiente y la evidencia de aquello se construye a partir del análisis del ausencia de estrategias de planificación territorial, en un estado evolutivo de desarrollo del territorio en nuestro país, para luego dar paso a estrategias programáticas o insuficientes de gestión del mismo, en la actualidad.