



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

FECHA 18.07.2018

INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE BORDE COSTERO Y OTRAS DE ORDENAMIENTO URBANO Y RURAL.

1. Ideas preliminares

Ninguna política estatal tendría sentido alguno sin consideración del desarrollo humano como eje central y en todos sus ámbitos. Este desarrollo ha sido caracterizado por las Naciones Unidas, de la forma que sigue:

“El desarrollo humano tiene por objeto las libertades humanas: la libertad de desarrollar todo el potencial de cada vida humana –no solo el de unas pocas ni tampoco el de la mayoría, sino el de todas las vidas de cada rincón del planeta– ahora y en el futuro. Esta dimensión universal es lo que confiere al enfoque del desarrollo humano su singularidad”¹.

A partir de la cita expuesta, queda en evidencia la íntima relación entre el desarrollo humano y el bien común. Esto porque ambos son valores a los cuales aspira la institucionalidad de nuestra nación (así desde nuestra Carta Fundamental, artículo 1° inciso 4°) y se configuran, no como resultado de la sumatoria de los bienestar individuales, sino que aspiran a alzarse como objetivos del bienestar colectivo.

A su vez, el desarrollo humano y el bien común son potenciados por los ámbitos específicos del desarrollo de una comunidad. Desde la citada perspectiva, el desarrollo humano involucra una serie de dimensiones que constituyen indicadores de bienestar social, entre las

¹ Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Nueva York: Ediciones Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 3.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

cuales cabe destacar, el desarrollo económico², así como en los ámbitos de salud, educación, seguridad y participación entre otros³.

Ahora bien, es indudable que el uso ilimitado de los recursos naturales ha pasado a ser una premisa repudiada por la comunidad internacional en torno al desarrollo humano sustentable. La razón de lo anterior es prácticamente congénita en su formulación: sin el sustento del medio físico, el hombre se ve imposibilitado, en su base, para perseguir los alcances de su desarrollo.

De allí que exista consenso en la necesidad de buscar nuevas formas de vinculación armónica entre la vida en el planeta y la organización social de los Estados. La preocupación se ha extendido incluso hacia el uso de recursos naturales compartidos por los Estados, es decir, aquellos que por su ubicación transfronteriza requieren de su utilización racional y coordinada por parte de los mismos⁴.

A partir de la última década del siglo XX se ha intensificado la reflexión en torno al futuro planetario y a las formas en que los seres humanos hemos venido relacionándonos con nuestro entorno. Así las cosas, los límites al desarrollo impuestos por la propia naturaleza han centrado el enfoque en el aumento de la calidad de vida de las personas, pero mediante el uso de bienes inmateriales y del control del consumo de los recursos materiales que no pueden mantener una tasa de renovación adecuada⁵.

² Sobre los índices de competitividad en el marco macro-económico en Chile, respecto de la comunidad internacional, véase a RIVEROS CORNEJO, L. (2014). Chile y la OCDE. La dicotomía entre lo macro-económico y el desarrollo humano. *Revista Estudios Internacionales* 46(179): 1-14.

³ GARCÍA VERDUGO, J. (1990). *Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 52.

⁴ Cfr. BARBERIS, J. (1978). *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*. Madrid: Editorial Tecnos. V.a. MOVILLA PATEIRO, L. (2014). *Tendencias internacionalizadoras sobre los recursos hídricos compartidos*. En: *El Derecho Internacional del agua: los acuíferos transfronterizos*. Barcelona: Editorial Bosch, pp. 337-367.

⁵ Así lo ha apuntado la doctrina española. Revísese en ATANASI CÉSPEDE, E. y VEGUÉ, I. (2008). *Desarrollo sostenible, políticas sociales y participación*. En: *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Editorial Dykinson, p. 101.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Los expertos, así como la comunidad internacional han alertado sobre los efectos del desarrollo socioeconómico depredador del medioambiente y han propiciado la integración de la justicia social a través de una economía sostenible y de un entorno natural duradero que promueva una mejor calidad de vida⁶.

No debe perderse de vista, en la planificación medioambiental del territorio, la doble función que desempeña el ordenamiento territorial, cuales son: reguladora y de desarrollo. Así las cosas, como instrumento regulador, el ordenamiento territorial es utilizado por el Estado (en sus distintos niveles de organización político-administrativa), así como en el marco de actividades específicas. A su vez, el ordenamiento territorial puede ser tenido como uno de los instrumentos de desarrollo más eficaz en la provisión de servicios e infraestructuras, orientado al desarrollo urbano y rural, a la conservación de los recursos naturales, entre otros aspectos regulados.

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas, en Informe del año 2008, sistematizó los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

⁶ En materia de cambio climático, la “(...) comunidad internacional no se ha mantenido al margen y, con más énfasis, desde la década del noventa ha tomado cartas en el asunto a partir de la información científica emanada del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Así, se ha desarrollado un régimen particular que tuvo su pivote con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, acordada en Río de Janeiro en 1992 y con vigencia desde 1994.

Este sistema cuenta con dos hitos convencionales más, uno es el Protocolo de Kioto y el último y más novedoso aun, es el Acuerdo de París, del que podemos adelantar que se presenta como el primer gran acuerdo ambiental del siglo XXI y dentro del cual los Estados deberán encuadrar sus acciones para enfrentar la problemática climática.

El último informe del Panel Intergubernamental, a finales de 2014, da cuenta de que ‘las emisiones acumuladas de CO2 determinaran, en gran medida, el calentamiento medio global en superficie a finales del siglo XXI y posteriormente. Las proyecciones de las emisiones de gases de efecto invernadero presentan un amplio margen de variación, en función del desarrollo socioeconómico y la política climática’ (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2014)”. GARIN, L. (2017). Novedades del sistema de protección internacional de cambio climático: el Acuerdo de París. *Revista Estudios Internacionales* 49(186): 137-167.

Cabe agregar que el Acuerdo de París entró en vigencia en nuestro país, el 23 de mayo de 2017, mediante el Decreto N° 30 del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulgó con fecha 13 de febrero del año en curso.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

- a) Promover la cohesión territorial a través de un desarrollo económico y social equilibrado en las regiones e incrementar la competitividad.
- b) Facilitar un desarrollo generado por funciones urbanas y mejorar la relación entre la ciudad y el campo.
- c) Promover una accesibilidad equilibrada.
- d) Desarrollar el acceso a la información y al conocimiento.
- e) Reducir los daños ambientales.
- f) Mejorar y proteger los recursos naturales y el patrimonio natural.
- g) Mejorar el patrimonio cultural como factor de desarrollo.
- h) Desarrollar recursos energéticos, pero manteniendo la seguridad.
- i) Agregar valor al turismo sustentable de alta calidad.
- j) Limitar el impacto de desastres naturales.

En suma, los vectores ambiental, económico y social configuran los cimientos sobre los cuales ha de construirse una política nacional de ordenamiento territorial, que articule, a través de los instrumentos de planificación del territorio, en todas sus escalas, de modo que exista un equilibrio y retroalimentación entre ellos.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

2. Antecedentes del ordenamiento territorial-medioambiental en Chile

2.1 Ordenamiento territorial-ambiental a nivel nacional

El ordenamiento territorial a nivel nacional define la distribución geo-administrativa del territorio del país, el marco de las competencias institucionales, las directrices a las cuales deben sujetarse las entidades con competencia territorial, así como los lineamientos más generales de ordenación del espacio físico de su territorio.

En el citado contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en informe del año 1997, señalaba las dimensiones macro que debe cumplir el ordenamiento territorial nacional:

“La estrategia de ordenamiento espacial en el nivel nacional puede definir, entre otras actividades fundamentales del territorio, las áreas naturales de preservación –reservas forestales, parques naturales–, las áreas naturales de recuperación –ríos, bahías, zonas a reforestar– las áreas naturales de explotación económica –minería, pesca, agricultura, ganadería– los grandes centros productivos y de comercialización, así como los enlaces e interconexiones”⁷.

Agregaba además los caracteres integradores que debe introducir una política de ordenación del territorio a nivel nacional, de la siguiente manera:

“Una política nacional de ordenamiento espacial se basa no solo en el conocimiento de la geografía del territorio; además de los aspectos político-administrativos, físicos y ambientales, debe existir un sistema de información territorial, al que se halle

⁷ CEPAL. (1997). El ordenamiento territorial como instrumento de la gestión ambiental: el caso de los residuos sólidos. Por: Silvana Giaimo, p. 3.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

incorporado un mecanismo de evaluación y seguimiento sobre los aspectos demográficos, las migraciones, las tendencias de la población y las políticas de desarrollo económico, entre otros temas dinámicos y relevantes”⁸.

Ahora bien, en lo que respecta al surgimiento del ordenamiento territorial en Chile, debemos señalar que éste aparece recientemente a partir de las décadas del 60’ y 70’, reflejo de los procesos europeos de ordenación del territorio. Lo anterior obedece, no sólo en Chile, sino que en Latinoamérica en general, a “(...) *los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraron las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas* (...)”⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que la ordenación territorial-ambiental en nuestro país, tuvo algunos vestigios que precedieron el aparcamiento más sistemático de la cuestión ambiental en la planificación del territorio en las precitadas décadas, así como hubo otros posteriores.

Con todo, la ordenación del territorio es una realidad inherente a la actividad humana, por lo que mal puede situarse su instauración en el vigor de uno o más instrumentos de planificación territorial en particular. Así las cosas, el ordenamiento del territorio en nuestro país, a través de ordenanzas urbanísticas provenientes del Imperio Español, en la época de la colonia.

En tal sentido, la doctrina especializada ha señalado al respecto:

“En 1532, Carlos V reglamentó la fundación de ciudades Indias, dónde se establecía el modo de trazar las calles, la ubicación de las ciudades respecto de los vientos, la llegada del sol, cercanía del agua, altura de la tierra sobre el nivel del mar, tierras de

⁸ Ibidem.

⁹ MASSIRIS CABEZA, A. (2008). Ordenación del territorio en América Latina y sus perspectivas en un mundo globalizado. *Revista Geografía y Ciencias Sociales* 6(125): p. 55.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

*cultivo, cultura y pasto, entre otras. Más tarde la reglamentación fue ampliada por Felipe II en 1572*¹⁰.

La importancia de la ordenación urbanística configurada por el hito histórico antes descrito radica en que constituye, a la vez, un instrumento de planificación territorio-ambiental, dado que tomaba en consideración la ubicación espacial de las ciudades alrededor de factores naturales propicios para el asentamiento y la subsistencia de la población. En tal sentido, la Ordenanza N° 111, instrucción que complementaba la reglamentación proclamada por la Corona, establecía que la elección de los sitios en donde se ubicaría la población se haría en base a la existencia de tierras firmes y sanas, fértiles y con acopio de tierras de labor, pasto, leña, madera, aguas dulces y que no se haría donde hubiera lagunas o pantanos en que se criaran animales venenosos o donde hubiera corrupción del aire¹¹.

2.1.1 Evolución de los instrumentos de ordenamiento territorial-medioambiental

Sin perjuicio de su antecedente colonial, en el marco de la evolución de la planificación territorial medioambiental, los instrumentos de ordenamiento territorial, en términos generales, pueden ser clasificados, según su poder vinculante y su poder de abstracción, en instrumentos de ordenación estricta e instrumentos de zonificación específica. A su vez, los primeros pueden sub-clasificarse en instrumentos de planificación territorial estrictos normativos y estrictos indicativos¹².

¹⁰ GASTÓ, J y RODRIGO, P. (1998). *Estado actual de los usos de los instrumentos del territorio en Chile*. En: Apoyo al desarrollo de los instrumentos de manejo de los recursos naturales: Ordenamiento territorial, vol. 1, pp. 56-108.

¹¹ Cfr. SAA VIDAL, R. et al. (2003). *Marco legal del ordenamiento territorial. Proyecto bases para un ordenamiento territorial ambientalmente sustentable para la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago: Ediciones Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, p. 7.

¹² LEYTON, P. et al. (2011). Estudio "Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento de territorio en Chile, p. 34.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

A) Instrumentos de ordenación territorial estrictos normativos

Los instrumentos de planificación estrictos-normativos, según la nomenclatura acuñada, hace referencia a los instrumentos de ordenamiento territorial que tienen poder vinculante para cualquier persona. En este sentido, el incumplimiento a sus disposiciones genera ya sea el no otorgamiento del respectivo permiso o autorización, cuando corresponde, o, una vez que se materializa el incumplimiento, la respectiva sanción. Estos instrumentos se enmarcan dentro de la planificación urbana, encontrándose regulados en la LGUC y la OGUC, y son el Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan regulador Intercomunal, Plan Regulador Metropolitano, Plan Regulador Comunal, Plan seccional y Límite urbano¹³:

En lo que a ordenación medioambiental del territorio nacional respecta, los más importantes instrumentos son los siguientes:

i. En materia de planificación de los bosques, las reglamentaciones son las siguientes:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental ¹⁴
Decreto N° 4.363 que "Aprueba la Ley de Bosques"	Ministerio de Tierras y Colonización	1931	No

El artículo 5° de la precitada norma dispone: "*Se prohíbe: 1° La corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas desde el punto en que la vertiente tenga origen hasta aquel en que llegue al plan; 2° La corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200*

¹³ LEYTON, P. et al. (2011). Estudio "Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento de territorio en Chile". Santiago: Imp. Ferrada Nehme, p. 35 y siguientes.

¹⁴ El cuadro de "perspectiva Ambiental" se refiere a si a nuestro juicio, a si en la dictación de la norma se tuvo o no a la vista como centro, una mirada ambiental, o si los objetivos fueron distintos.

metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados; y 3° La corta o explotación de árboles y arbustos nativos situados en pendientes superiores a 45%. No obstante, se podrá cortar en dichos sectores sólo por causas justificadas y previa aprobación de plan de manejo en conformidad al decreto ley N° 701, de 1974”¹⁵.

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Decreto Ley N° 701 que “Somete los Terrenos Forestales a las disposiciones que señala” ¹⁶ .	Ministerio de Agricultura	1974	No

Es del caso subrayar lo dispuesto por el inciso final del artículo 2°, que señala: “Ordenación o manejo: Es la utilización racional de los recursos naturales de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, complemento y acrecentamiento de dichos recursos”.

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Ley 18.378 que “Deroga la Ley N° 15.020 y el Decreto con Fuerza de Ley N° R.R.A. 26, de 1963, y Establece Sanciones que Señala”.	Ministerio de Agricultura	1984	No

¹⁵ Este inciso corresponde la modificación introducida por la Ley N° 18959, de 24 de febrero de 1990.

¹⁶ Este Decreto fue sustituido por el DL N° 2565, del Ministerio de Agricultura, de 2009, que Regula la Actividad Forestal e Incentiva la Forestación.

En virtud de esta normativa se crean distritos de conservación de suelos, bosques y aguas en predios erosionados o con inminente riesgo de erosión; facultad que pertenece al Ministerio de Agricultura. Asimismo, encarga al Ministerio fijar las técnicas y programas de conservación que se aplicarán para estas áreas. Establece, además, las sanciones para la contravención y el procedimiento para hacerlas efectivas.

- ii. En materia de uso de suelo, los instrumentos de planificación normativos son:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Decreto Ley N° 3.516 sobre "División de Predios Rústicos".	Ministerio de Agricultura	1980	No

Sin embargo este cuerpo normativo no contiene ninguna regla de protección medioambiental, sino que se restringe al ordenamiento físico de los suelos rústicos ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción (artículo 1°).

- iii. En materia de borde costero, se dictó la siguiente reglamentación:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Decreto N° 296 sobre "Convenio para la Protección del Medioambiente y la Zona	Ministerio de Relaciones Exteriores	1986	Si



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Costera del Pacífico Sudeste”.			
-----------------------------------	--	--	--

El artículo 2 letra a) establece: “*Se entiende por ‘contaminación del medio marino’ la introducción por el hombre, directa e indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino (inclusive los estuarios) cuando produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluso la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento*”.

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Decreto N° 351 que “Aprueba el Reglamento para Neutralización y Depuración de los Residuos Líquidos Industriales a que se refiere la Ley N° 3.133”	Ministerio de Obras Públicas	1993	Si

El precedente instrumento es considerado un mecanismo que daba protección al borde costero, en la medida en que complementaba a la Ley N° 3.133, del año 1916, que prohibía vaciar los desechos industriales a las corrientes o depósitos de agua.

Cabe apuntar que tanto el Reglamento referido, como la ley N° 3.133, que establecía las normas a que deben someterse los establecimientos industriales para neutralizar los residuos líquidos provenientes de su funcionamiento y que contengan sustancias nocivas a la bebida o al

riego, fueron derogados el año 2002 por medio de la Ley N° 19.821. Esta última ley introdujo cambios a la Ley N° 18.902 que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios¹⁷.

Con todo, una de las manifestaciones más relevantes del ordenamiento territorial-ambiental a nivel nacional, proviene, justamente de la regulación del uso del borde costero, en consideración de la importancia de esta fuente de desarrollo socio-económico en nuestro país a propósito de su territorio continental e insular¹⁸. De allí que la materia haya sido regulada por la siguiente fuente normativa:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Decreto Supremo N° 475 que “Establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República y crea la Comisión Nacional de Uso	Ministerio de Defensa Nacional	1995	No

¹⁷ En su artículo 1º, la Ley N° 19.821, establece la sanción de clausula a los establecimientos industriales “e) Cuando las descargas de sus efluentes en cursos o masas de aguas superficiales o subterráneas pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población o provoquen graves perjuicios pecuniarios a actividades económicas establecidas”.

¹⁸ Cfr. “Cuando los primeros aborígenes arribaron a la costa pacífica sudamericana, hace ya más de 10.000 años, encontraron su sustento en los variados productos que el mar les ofrecía en forma generosa. Desde la llegada de los colonizadores europeos, se reconoció la existencia de recursos marinos de calidad, cuya abundancia presagiaba gran potencialidad. No obstante, el verdadero desarrollo de las pesquerías chilenas ocurrió con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial, que tras un progresivo y sostenido crecimiento, alcanzó en el año 1994 un volumen de desembarque récord, superior a 8 millones de toneladas, situándolo entre los cinco países con mayor desembarque de recursos pesqueros en el mundo. Si bien en años posteriores se han reducido las capturas, en la actualidad la producción nacional supera las 4 millones de toneladas anuales, de las cuales los desembarques pesqueros representan el 75%, mientras que la producción acuícola el 25% restante. Las exportaciones anuales superan los \$ 4.500 millones de dólares, destacando en dicho total los productos congelados y fresco-refrigerados, destinados a consumo humano directo. Estas cifras hablan por sí solas de la relevancia alcanzada en la explotación de los recursos vivos de aguas marinas y dulceacuícolas, contribuyendo significativamente en la producción de alimentos, generación de empleos y aporte de divisas para el país”. ARANA, P. (2012). Recursos pesqueros del mar de Chile. Valparaíso: Ediciones Universitarias de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 8.

del Borde Costero del Litoral”.			
---------------------------------	--	--	--

“La Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República de 1994, entregó al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de coordinar a las distintas instancias ministeriales, articulando las políticas sectoriales definidas, en el ámbito de sus competencias en la franja costera. Esta tarea, se cumple por medio de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero CNUBC, y Comisiones Regionales CRUBC’s que tienen, como función principal proponer acciones que impulsen la referida Política de Estado. Como también coordinar con otros organismos públicos que tienen competencias territoriales y sectoriales en el área costera, a fin de optimizar su administración de acuerdo con su particular realidad geográfica”¹⁹.

iv. En cuanto a las áreas silvestres protegidas, la reglamentación está contenida en los siguientes cuerpos dispositivos:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Ley N° 18.362 que “Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado”.	Ministerio de Agricultura	1984	Si

¹⁹ Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. (2010). Informe bianual 2009-2010 de la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero, p. 4.

El artículo 1° de la Ley N° 18.362 es de suma importancia en cuanto expresa: “*Créase un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, el que tendrá los siguientes objetivos de conservación: a) Mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugar con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente; b) Mantener y mejorar recursos de la flora y la fauna silvestres y racionalizar su utilización; c) Mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentren en peligro o en estado de erosión; d) Mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales, e) Preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural*”. De lo anterior se desprende el rico contenido medioambiental de la citada normativa.

v. En cuanto a la protección forestal, la normativa se encuentra:

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Ley N° 18.348 que “Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Renovables”	Ministerio de Agricultura	1984	No

La antedicha ley establece que toda acción de corta de bosque nativo se podrá hacer solo si previamente existe un Plan de Manejo aprobado por dicha corporación, instrumento que planifica la gestión del patrimonio ecológico y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, resguardando de este modo la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos²⁰.

²⁰ En el mismo sentido, GÁNDARA, E. et al. (2013). *CONAF, por un Chile forestal sustentable*. Santiago: Ediciones Zig-Zag, p. 26.

Sin embargo, la referida ley no ha entrado en vigencia hasta hoy, dado que el artículo 19 pospone su entrada en vigencia hasta la publicación en el Diario Oficial, del Decreto Supremo que disuelva a la Corporación Nacional Forestal (CONAF); decreto que no se ha dictado. A mayor abundamiento, en la actualidad se está tramitando un proyecto de ley que deroga la Ley N° 18.362 (que depende de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.348), por lo que es probable que ambas normativas nunca sean norma obligatoria en nuestro ordenamiento. Por su parte, el proyecto referido (ingresado a tramitación el año 2014) que crea el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, ha sido objeto de múltiples debates dentro de la tensión de disolver la CONAF y la necesidad de ampliar los márgenes de las áreas protegidas, desde las terrestres (que cae bajo la competencia de la CONAF), hacia las marinas, en donde no existe un sistema de protección.

Política	Institución responsable	Año	Perspectiva Ambiental
Ley N° 20.283 sobre la “Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal”.	Ministerio de Agricultura	2008	No

La aplicación de este instrumento de planificación medioambiental ha sido objeto de reacciones diversas en nuestro medio. Lo anterior se debe a que ciertas disposiciones de su normativa podrían ser consideradas adversas a la luz de la protección de los bosques nativos²¹. Con todo, la misma ley creó un fondo concursable destinado a la conservación,

²¹ En este sentido, algunos estudios han arrojado la subsistencia de los problemas de des-protección de los bosques nativos, en el siguiente orden de ideas: “Actualmente se han seguido realizando actividades de tala de bosque nativo al amparo de la ley, con un espíritu cuestionable en lo que respecta a la buena fe que inspira a las mismas. Es así como nos encontramos con situaciones de antaño realizadas, donde ‘...varios rodales de bosques secundarios de bosques siempreverdes y de *Nothofagus obliqua* fueron clasificados como ‘matorrales’ y entonces sustituidos por plantaciones comerciales, especialmente de *Pinus radiata*’ (Donoso y Lara, 1996)”. LUENGO, S. (2014). A cinco años de la



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

recuperación o manejo sustentable del bosque nativo a través del cual se bonifican ciertas actividades inherentes a los objetivos de la misma.

Por su parte, tal y como lo apuntamos en otra parte del presente estudio, la Ley N° 19.300, que aprueba las Bases Generales del Medio Ambiente, del año 1994, se inserta dentro del contexto de la preocupación medioambiental devengado en el seno de la comunidad internacional. Hacemos referencia nuevamente a esta ley con la finalidad de destacar la importancia del referido cuerpo legal, puesto que a partir de su entrada en vigencia, y con mayor dentro de los últimos años, Chile ha avanzado hacia la asunción de la necesidad de contar con una política nacional de ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, la CONAMA y el MINVU, entre otros organismos ministeriales (como el Ministerio del Medioambiente), han venido trabajando sobre la base de un concepto integral de ordenamiento territorial al cual han denominado Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), que sumado al plan del mismo orden en el campo del borde costero, se dirige a *“Desarrollar una Política y una Ley Marco de Ordenamiento Territorial, que permita ordenar los actuales conflictos por el uso del territorio, orientando su gestión y administración, en el marco de una participación adecuadamente informada de los actores públicos y privados, tanto en la definición de perspectivas de desarrollo, como en el proceso de gestión territorial y de proyectos”*²².

En relación a esta materia, el Estado ha impetrado la puesta en marcha de la PNOT a través de su bajada al ámbito regional. Así, se han desarrollado múltiples talleres en algunas ciudades de nuestro país, a través de un trabajo coordinado interministerial, mediante el cual se pretende *“establecer un nuevo equilibrio entre los requerimientos del crecimiento económico, las necesidades de las comunidades y el respeto y cuidado por el medio ambiente.*

promulgación de la ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal: ¿Son las normas de protección ambiental contempladas, un instrumento efectivo para el fomento de la conservación del bosque nativo?. Boletín Electrónico de Geografía (1): p. 53.

²² Véase en ITURRIAGA MENESES, J. (2003). *Ordenamiento territorial en Chile: Instituciones, instrumentos, problemas y propuestas*. Tesis para optar al grado de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Santiago, Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 16.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Para ello, [la PNOT] contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices a las que deberán sujetarse los Planes de Ordenamiento Territorial”²³.

Es así como nuestro país ha iniciado el tránsito hacia la valorización de los planes de ordenamiento territorial como mecanismo de protección medioambiental. Es en este concierto en el cual se inserta el Decreto Supremo N° 32, de 4 de noviembre de 2015, a partir del cual se aprueba el “Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica” (en adelante “EAE”), declarando expresamente en su artículo 2° que el objetivo de la Evaluación Ambiental Estratégica es la incorporación de consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial que la ley establece²⁴.

Lo anterior aparece como un triunfo en materia de ordenación territorio-ambiental de nuestro país y ha sido complementado con el documento “Comunicación de inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica” de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, aprobado el 4 de mayo de 2017, por la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio. Dicho documento reconoce que la atención reciente que el Estado está volcando en los alcances de las políticas públicas de ordenación del territorio se justifica a partir de la falta histórica de políticas integradoras y consensuadas respecto del ordenamiento territorial en

²³ El 27 de junio recién pasado, se llevó a cabo el primer taller regional “Hacia una Política Nacional de Ordenamiento Territorial”, en la ciudad de O’Higgins; instancia que se desarrolló dentro del trabajo de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), la cual está integrada por los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Medio Ambiente, Agricultura, Minería, Economía, Desarrollo Social y Energía, además de la Subdere y la Secretaría General de la Presidencia.

A su vez, se desarrollaron talleres rubricados de la misma manera, en las regiones de Antofagasta y Bío-Bío (14 de junio) y Antofagasta (7 de junio).

²⁴ Por su parte, el artículo 3° del Decreto, establece en cuanto a la obligatoriedad del sometimiento a la Evaluación Ambiental Estratégica, lo siguiente: “*Carácter Obligatorio de la Evaluación Ambiental Estratégica. Se someterán a Evaluación Ambiental Estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, decida.*

En todo caso, siempre deberán someterse a Evaluación Ambiental Estratégica los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunes y Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas, las modificaciones sustanciales de los señalados instrumentos, o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen, o sistematicen”.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Chile. El defecto antes anotado, ha sido acrecentado en sus efectos por las crecientes y complejas transformaciones sociales y ambientales, tanto en el plano nacional como a escala global, mismas que desafían las posibilidades de desarrollo sustentable dentro del territorio del país.

B) Instrumentos de ordenación territorial estrictos indicativos

Estas expresiones dicen relación con aquellos instrumentos que, aun cuando tienen un contenido planificador, se reducen a directrices y lineamientos generales, por lo que sus disposiciones no son obligatorias para los particulares, sino que más bien están dirigidos a las autoridades con la finalidad de que introduzcan en la normativa vinculante que de ellos emane, las orientaciones devengados por aquellos.

Se conforman por una serie de políticas, planes y estrategias de orden nacional que inciden en las manifestaciones a través de las cuales se materializan en el ámbito más específico de ordenación del territorio las PNOT y de la EAE, y pueden ser expuestas de la forma que sigue:

Políticas	Institución responsable	Año
Política Nacional de Uso de Borde Costero	Ministerio de Defensa	1994
Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable	CONAMA	1998
Política Nacional de Áreas Protegidas ²⁵	CONAMA	2005
Política de Infraestructura Portuaria y Costera al 2020	Ministerio de Obras Públicas	2009
Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas	SUBDERE	2010

²⁵ Este instrumento también puede ser clasificado como uno de carácter zonificador, en la medida en que protege un ámbito particular del ecosistema y se la atribuye una función particular. Volveremos sobre este punto.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Política Nacional de Transportes	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	2013
Política Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre	ONEMI	2014
Plan Nacional de Desarrollo Urbano	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	2014
Plan Nacional de Desarrollo Rural	SUBDERE, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio del Medio Ambiente	2014
Propuesta de una Política de suelo para la Integración Social Urbana	Comisión Nacional de Desarrollo Urbano	2015
Política Nacional de Recursos Hídricos	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2015
Política Forestal 2015-2035	Ministerio de Agricultura	2016
Política Energética de Chile-Energía 2050	Ministerio de Energía	2016
Propuesta de una Política Nacional de Gestión Sustentable de las Montañas	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Bienes Nacionales	2017

Planes	Instituciones	Año
Plan Director de Infraestructura del MOP 2010-2025	Ministerio de Obras Públicas	2009
Plan Nacional de Desarrollo Portuario	Ministerio de Obras Públicas	2013
Plan de Adaptación al Cambio Climático Sector Silvoagropecuario	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Agricultura	2013
Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad	Ministerio del Medio Ambiente	2014
Plan Nacional de Infraestructura de Telecomunicaciones	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	2015
Plan de Desarrollo Turístico Sustentable	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	2015
Plan de Adaptación al Cambio Climático, Pesca y Agricultura	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	2015

Plan de Acción de Turismo Sustentable en Áreas Protegidas del Estado 2014-2018	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Subsecretaría de Turismo	2015
Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático	Ministerio del Medio Ambiente	2015
Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018	ONEMI	2016

Estrategias	Instituciones	Año
Estrategia Nacional de Biodiversidad ²⁶	CONAMA	2003
Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile	CONAMA	2005
Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Subsecretaría de Turismo	2011
Estrategia para la Gestión de Olores en Chile 2014-2017	Ministerio del Medio Ambiente	2013
Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025	Ministerio de Obras Públicas	2013
Estrategia Nacional de Crecimiento Verde	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Hacienda	2013
Estrategia de Ciudad Inteligente para el Transporte Chile 2020	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y Subsecretaría de Transportes	2014
Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025	CONAF y Ministerio de Agricultura	2016

C) Instrumentos de zonificación territorial específica

²⁶ Este instrumento también puede ser clasificado como uno de carácter zonificador, en la medida en que protege un ámbito particular del ecosistema y se la atribuye una función particular. Volveremos sobre este punto.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Los instrumentos de zonificación territorial específica no están afectos a la persecución de un fin planificadorio propiamente tal, sino que tiene por la protección de algún elemento particular (v.gr. recurso natural, cultural, económico u otro) o bien recaen sobre ciertas áreas del territorio nacional, otorgándoles un uso o función especial.

Precisamente en materia de zonificación es donde se refleja con mayor claridad la dispersión de instrumentos y competencias existentes, ergo, de la falta de un sistema integrado y coherente de áreas sujetas a protección especial.

Una de las manifestaciones de la presente técnica de ordenación del territorio, estrechamente vinculada con la protección del medioambiente, es la creación de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE), a partir de la Ley N° 18.362 del año 1984. Sin embargo, la creación de dicho sistema no es más que una aspiración programática, según señalamos en páginas precedentes.

Desde la perspectiva de la zonificación, la Política Nacional de Áreas protegidas del año 2005, al cual nos referimos al tratar las políticas nacionales de ordenamiento territorial. Comparte el carácter zonificar por cuanto no tiene por objeto la planificación en términos estrictos, sino que busca estructurar un sistema nacional de áreas protegidas, terrestres y acuáticas, a partir de lo existente y de las adecuaciones jurídicas, normativas e institucionales en los subsistemas público, privado y público-privado, para optimizar la gestión y protección de dichas áreas²⁷.

En el mismo contexto es posible situar la Estrategia Nacional de Biodiversidad, dictado al amparo del Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito y ratificado por Chile en el año 1994, que persigue suplir los vacíos existentes y crear un marco orientador, inserto en un plan

²⁷ Cfr. Comisión Nacional del Medio Ambiente. (2005). Política Nacional de Áreas Protegidas, aprobada por el Consejo Directivo de CONAMA, en sesión del 27 de diciembre de 2005, p. 11.

nacional con acciones específicas que actúen sobre el patrimonio ambiental de nuestro territorio.

Ahora bien, en el marco de los instrumentos específicos de zonificación como mecanismo de protección ambiental basada en el valor medioambiental del territorio, cabe destacar las siguientes categorías.

Categoría de protección medioambiental	Instrumento de protección	Alcance de la protección
Parque Nacional ²⁸	Convención de Washington y Ley N° 20.417 (Ministerio del Medio Ambiente) y D.L N° 1.939 de 1977 ²⁹	Prohibición de realizar actividades de explotación económica que pongan en riesgo el equilibrio ecológico ³⁰ .
Parque nacional de turismo	Ley de Bosques	Con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, el Presidente de la República podrá establecer reservas de bosques y parques nacionales de turismo, en los terrenos fiscales apropiados a dichos fines y en terrenos particulares

²⁸ Actualmente existen 36 parques nacionales en nuestro territorio, los que son administrados por la CONAF.

²⁹ Al respecto cabe señalar que no está clara la institucionalidad en cuanto a la competencia para declarar un parque como nacional. Esto porque el D.L N° 1.939 se la entrega el Ministerio de Bienes Nacionales. Por su parte, la Ley N° 20.417 mantiene la referida competencia, pero a su vez entrega al Ministerio del Medio Ambiente las atribuciones en lo que respecta a proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

³⁰ En este punto la jurisprudencia no ha sido uniforme. Así, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, en Sentencia ROL N° 267-2010, de 18 de agosto de 2010, acogió el recurso de protección deducido por CONAF en contra una resolución de la Dirección General de Aguas (DGA), dictada en un procedimiento de otorgamiento de derechos de aprovechamiento de agua al interior del Parque Nacional Chiloé, mientras que en el mismo año, la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso deducido por CONAF en contra de una resolución dictada por la DGA en el marco del otorgamiento del derecho de aprovechamiento de aguas al interior del Parque Nacional Puyehue (Sentencia ROL N° 1082-2010, de 18 de octubre de 2010).



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

		que se adquieran por compra o expropiación.
Reserva nacional ³¹	Convención de Washington y Ley N° 19.300	Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas ³² . Además existe la obligación de someterse al SEIA ³³ .
Reserva regiones vírgenes	Convención de Washington y Ley N° 19.300	Aun cuando no existen en Chile, la Contraloría General de la República ha declarado que debiese prohibirse cualquier actividad de explotación. Toda actividad debe someterse, además, al SEIA.
Reserva forestal	Ley de Bosques y D.L 1.939 (Ministerio	Se permite desarrollar actividades siempre que éstas no pugnen con el objetivo de protección del

³¹ En Chile existen 49 reservas nacionales administradas por la CONAF.

³² A propósito de la Central Hidroeléctrica Chacayes, la Contraloría General de la República señaló: "(...) mediante el decreto supremo N°127, de 1985, de los Ministerios de Agricultura y Bienes Nacionales, se creó –al amparo de la Convención de Washington- la Reserva Nacional Río de Los Cipreses con el objeto de preservar y aprovechar racionalmente sus riquezas naturales y dar a la flora y fauna toda protección compatible con dichos fines, en razón de que el sector donde se emplaza reúne características y recursos naturales de gran relevancia, constituyendo una excelente representación ecológica en lo que respecta, entre otros aspectos, a la geomorfología de la zona.

De este modo, contrariamente a lo sostenido por los parlamentarios recurrentes, y tal como lo manifiesta la Comisión Nacional del Medio Ambiente en su oficio N°81.139, del año en curso, ya citado, la utilización eficiente de los recursos hídricos existentes en la zona destinados a la generación de energía eléctrica mediante una central de pasada como la que se proyecta construir; configura una actividad económica lícita cuyo desarrollo no pugna con el objeto para el cual fue creada la reserva, siempre que se otorgue una debida protección a la flora y fauna del lugar". Contraloría General de la República, Dictamen N° 56.465 del año 2008.

³³ Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, dependiente del Servicio de Evaluación Ambiental creado por la Ley N° 20.417 de 26 de enero de 2010, que modificó la Ley N° 19.300. Complementa lo anterior, la entrada en vigencia del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto N° 40, del Ministerio el Medio Ambiente), de 12 de agosto de 2013.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

	de Bienes Nacionales)	área y se adopten los resguardos ambientales necesarios para aquello.
Santuario de la naturaleza	Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales ³⁴	Se debe solicitar autorización para intervenir dichas áreas al Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas del Estado, sin embargo, este servicio no ha sido creado tal como apuntamos en otra parte del presente estudio. Las actividades a ejecutarse deben someterse al SEIA.
Zonas húmedas de importancia internacional, especialmente hábitat aves acuáticas	Convención Ramsar ³⁵	El Estado debe adoptar las medidas necesarias para fomentar la conservación y uso racional de los humedales. Sin embargo, no existen medidas específicas de protección. Se debe contar con autorización para realizar actividades en dichos sitios.
Monumentos naturales ³⁶	Convención de Washington	Sólo pueden realizarse investigaciones científicas, cuentan con amparo absoluto. Están sometidos al SEIA.
Sitios Prioritarios de conservación de la biodiversidad	Convenio sobre la Diversidad Biológica y Estrategia Nacional de	No existe prohibición de realizar actividades, como

³⁴ En 2010 se promulgó la Ley N° 20.417 que creó el Ministerio del Medioambiente y que modificó el artículo 31 de la Ley de Monumentos Nacionales, creándose el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. A este último se le facultó para proponer al Presidente de la República la creación de nuevas áreas protegidas en cualquiera de sus categorías, incluida la de Santuarios Naturales, administrada por el Consejo de Monumentos Nacionales. En ese escenario, a través de su Comisión de Patrimonio Natural, el Consejo de Monumentos Nacionales debe pronunciarse remitiendo un informe técnico sobre nuevas declaratorias que dentro de esta categoría haga el Ministerio del Medioambiente.

³⁵ Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, a la cual Chile adhirió en el año 1981.

³⁶ Nuestro país cuenta con 16 monumentos nacionales.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

	Biodiversidad de la CONAMA	tampoco obligación de someterse al SEIA.
Parques marinos ³⁷	Ley de Pesca y Acuicultura y Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura	Están prohibidas las actividades productivas al interior de los parques marinos ³⁸ .
Reservas marinas	Ley de Pesca y Acuicultura y Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura	Sólo podrán efectuarse en actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de la Subsecretaría, así como existe obligación de someterse al SEIA.
Áreas marinas y costeras protegidas	Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marina y Costera Protegidas del Pacífico Sudeste	Los alcances de la protección de estas áreas estarán determinados por sus respectivos decretos de creación. Están sometidas al SEIA.
Destinación del D.L N° 1939 de 1977	D.L N° 1939	La destinación, para efectos de nuestro estudio, tiene como objetivo la conservación ambiental, la protección del patrimonio y/o la planificación, gestión y manejo sustentable de los recursos.

³⁷ La administración de los parques marinos corresponde al Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) según lo dispuesto en el artículo 3 letra d) de la Ley General de Pesca y Acuicultura y por el artículo 7° del Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas.

³⁸ Según el artículo 3 d), Ley General de Pesca y Acuicultura y 9° y 14 del Reglamento sobre Parques y Reservas Marinas, las actividades de investigación deben someterse al respectivo Plan General de Administración.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Sin desmerecer, el incipiente esfuerzo por armonizar el desarrollo territorial en base a criterios medioambientales de extensión nacional, lo cierto es que al igual que en Europa, la ordenación del territorio en Chile, caracteriza el modelo de gestión pública del mismo, principalmente a través del orden urbanístico y de las políticas de regionalización.

2.2 Ordenamiento territorial-ambiental a nivel regional

En el plano regional, el ordenamiento territorial se lleva a cabo a través de formas disímiles.

En principio, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (en adelante “PROT”) son instrumentos indicativos (no vinculantes). En Chile, el PROT fue introducido el año 2011, por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), en cuya presentación expresa que *“(…) no se ha logrado resolver eficaz y eficientemente algunos problemas y procesos territoriales adversos e indeseados: permanecen desequilibrios territoriales de población y actividades; localizaciones incompatibles con el medio natural que provocan impactos ecológicos y paisajísticos no deseados; existen situaciones de vulnerabilidad frente a la localización de ciertos usos y actividades en zonas de riesgos naturales; aún hay déficits en infraestructura y equipamientos; y persisten conflictos entre sectores y actividades entre otros problemas”*.

El PROT fue creado con la finalidad de emplazarse como un mecanismo concreto de ordenamiento territorial a nivel regional a través del cual se integran las diversas problemáticas de los territorios regionales, entre las cuales destaca la temática ambiental. En consecuencia, el PROT establece criterios generales de ordenación, pero prevé la necesidad de evaluar la

compatibilidad de los planes regionales territoriales y la sustentabilidad ambiental³⁹. En este sentido, el referido instrumento expresa:

“La sustentabilidad implica un modelo socioeconómico ambiental conducente, entre otras cosas, al consumo de recursos renovables por debajo de su tasa de renovación; al consumo de recursos no renovables por debajo de su tasa de substitución; al vertido de residuos por debajo de sus posibilidades de asimilación; y a la conservación in situ de la biodiversidad”⁴⁰.

La orientación general que el PROT plasma a nivel regional se manifiesta en las diversas Estrategias Regional de Desarrollo (ERD), a cargo de la SUBDERE. Actualmente las ERD vigentes son las siguientes:

Región	Estrategia
Arica y Parinacota	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009 en adelante.
Tarapacá	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2011-2010.
Antofagasta	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
Atacama	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2007-2017.
Coquimbo	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
Metropolitana	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2012-2021.
O'Higgins	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2011-2020.
Maule	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.

³⁹ SUBDERE. (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial: contenido y procedimientos*. 1ª Edición. Santiago: Ediciones Centro de Documentación y Publicaciones, CEDOC SUBDERE, p. 5.

⁴⁰ Op. cit. p. 21.



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Bío-Bío	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2015-2030.
Araucanía	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2010-2022.
Magallanes y Antártica Chilena	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2012-2020.
Araucanía	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2010-2022.
Los Ríos	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2019.
Los Lagos	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2020.
Aysén	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2009-2030.
Magallanes y Antártica Chilena	Estrategia Regional de Desarrollo Periodo 2012-2020.

El marco normativo de los planes regionales de planificación urbana del territorio se encuentra dado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones del año 1976 y por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones del año 1992.

Por su parte, El D.F.L N° 1, del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, establece en su artículo 17 las funciones del Gobierno Regional en materia de planificación territorial urbana.

Cabe apuntar que la función que desempeña el PROT como marco orientador de las ERD y de las políticas públicas regionales en el territorio, se relaciona, entre otros con: i) reservar territorios para proyectos estratégicos, ii) fortalecer la descentralización y la modernización del Estado, iii) facilitar la ordenación de áreas y grandes espacios para garantizar un desarrollo urbano y territorial, con la protección del medio ambiente, iv) ayudar a la prevención y, cuando



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

eso no es posible, a la solución de conflictos, y v) fortalecer la capacidad de gobiernos de los niveles comunal y regional, en la medida que se democratiza el mecanismo del ordenamiento territorial⁴¹.

2.3 Ordenamiento territorial-ambiental a nivel comunal

El ordenamiento territorial a nivel comunal corresponde a la Municipalidad, que son corporaciones autónomas y con patrimonio propio sin dependencia ni supervigilancia por parte del Presidente, conformadas por el Alcalde y el Concejo Municipal. Tienen a su cargo el desarrollo social, cultural y económico de la comunidad.

Las municipalidades principalmente elaboran dos instrumentos para la planificación del desarrollo comunal, estos son, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (PRC).

2.3.1 Plan de Desarrollo Comunal

El PLADECO es un instrumento de gestión del territorio local, puesto a disposición de las Municipalidades en virtud de lo establecido en el artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad⁴². Por su parte, el artículo 7° del mismo cuerpo normativo establece que el

⁴¹ Ministerio del Medio Ambiente. (2015). Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. Santiago: Oficina de Evaluación Ambiental, p. 14.

⁴² La Ley N° 18.695, también especifica que la municipalidad debe contar con unidades obligatorias que soporten el trabajo de planificación como por ejemplo: i) la Dirección de Obras Municipales, la cual tiene funciones principalmente urbanísticas como velar por el cumplimiento de la Ley General de Urbanismo y Construcción, fiscalización de obras en uso y tomar medidas relacionadas con la vialidad, y ii) la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), que tiene entre otras funciones, asesorar al Alcalde en la



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

PLADECO es el instrumento rector del desarrollo en la comuna, por lo que contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Contribuye en los aspectos de planificación, la Secretaría Comunal de Planificación, que es una unidad técnica asesora del Alcalde y del Concejo Municipal en la elaboración de la estrategia municipal, así como en la definición de las políticas y en la elaboración y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo comunal.

En lo que respecta a la ordenación ambiental del territorio comunal, el Ministerio de Desarrollo Social, junto con el Ministerio de Planificación, ha elaborado una serie de lineamientos estratégicos del PLADECO, contenidos en una Propuesta General de Estructura básica del Plan Comunal, subrayando que en ellos deben tenerse en cuenta los criterios y prioridades sobre todo lo relacionado con la protección del patrimonio natural y la preservación de la calidad del medio ambiente urbano y rural⁴³.

2.3.2 Plan Regulador Comunal

El artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece:

“Se entenderá 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-social.

La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

elaboración de los proyectos del PLADECO y evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, etc.

⁴³ Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Planificación. (s/a). Estructura Básica del Plan Comunal[en línea]<<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/metod.pladeco20-46.pdf>>[consulta: 23 agosto 2017].



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos”.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la norma transcrita, en materia de ordenamiento territorial ambiental a nivel no comunal es posible identificar dos problemas.

Primero, no todas las comunas cuentan con un Plan Regulador Comunal. Según la información entregada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los planes de ordenamiento territorial comunal vigentes, son los siguientes:

Instrumento	Comuna/s	Estado
Plan Regulador Intercomunal / Plan Metropolitano	Plan Regulador Intercomunal Arica y Putre	En proceso de formulación
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Estudio de Reconversión Urbana Arica	Publicado D.O 11 de julio de 2009/ En modificación



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Modificación Plan Regulador Comunal Arica	Publicado D.O 11 de julio de 2009/ En modificación
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Plan Regulador Comunal de Arica	Publicado D.O 11 de julio de 2009/ Vigente
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Limite Urbano Camarones	Publicado D.O 5 de agosto de 1944/Vigente
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Plan Seccional Codpa – Guañacagua	En proceso de formulación
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Plan Seccional Cuya - Caleta Camarones	En proceso de formulación
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Modificación Plan Regulador Comunal de Putre	En proceso de modificación
Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Plan Regulador Comunal de Putre	Publicado D.O 12 de noviembre de 1987/ Vigente



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano	Plan Regulador Comunal General Lagos	Sin publicación
---	---	-----------------

El segundo problema, es que no existe articulación real con las políticas, planes y estrategias planteadas desde el ámbito central, plano en el cual existen esfuerzos incipientes de hacer efectiva la incorporación de la protección medioambiental a las políticas públicas de ordenamiento territorial, quedando el ámbito local muy desfasado en los objetivos estatales planteados en torno a la gestión del medioambiente.

3. Constataciones y propuestas

El presente estudio se ha construido en base a una visión panorámica del estado de la cuestión ambiental en el marco de las políticas de ordenación, planificación y gestión del territorio nacional en sus distintos niveles.

La identificación de los principales defectos históricos y actuales en la formulación de nuestro ordenamiento territorial trae aparejada la necesidad de proponer un consenso en torno a las directrices bajo las cuales el Estado debe impetrar la política nacional de ordenamiento del territorio. Esto porque existe un claro desequilibrio territorial e institucional que repercute directamente en la calidad de la protección del medio ambiente, así como de los recursos naturales y de sus derivados.

En el citado contexto, además del desequilibrio territorial, el ordenamiento del territorio en Chile adolece de una notable inequidad en materia de costos ambientales (recuérdese el caso de la bahía de Chañaral al cual aludimos en nuestro estudio), carente de soluciones concretas



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

que imputen responsabilidad a los actores que condicionan la sobre-explotación o mal uso de los recursos naturales, ergo, que condicionan la sustentabilidad de nuestro propio desarrollo.

Por tanto, resulta preciso asumir las medidas de atenuación de los costos ambientales de la economía nacional, marcada por un acentuado carácter extractor de recursos naturales, abierta a la exportación y dependiente de las economías extranjeras. Es del caso adicionar en la contingencia nacional de los instrumentos de planificación territorial, en todos sus niveles, el impacto ambiental de las presiones ejercidas por la actividad económica y demográfica dentro del territorio.

De allí que la OCDE, en su informe sobre Evaluación Ambiental de Chile, del año 2009, haya señalado que, a raíz de la esencialidad de los recursos naturales como valor económico en nuestro país, deba evitarse la sobreexplotación de dicha base económica, invocando un cambio de modelo hacia uno de desarrollo sustentable como prioridad nacional.

CONCLUSIONES

La formulación de una hipótesis de estudio que tenga por objeto mostrar cómo los instrumentos de ordenamiento territorial, devengados en el seno de una política pública que descienda hasta alcanzar el ámbito local, tiene por objeto exaltar la impostergable tarea de introducir correctivos medioambientales a dichas políticas y de crear instrumentos de planificación del territorio que tengan en vista, como fundamento de su estructuración, los objetivos que plantean los requerimientos de una ordenación del territorio sustentable para con el desarrollo humano de la comunidad nacional y de las generaciones futuras.

Aun cuando hemos advertido la incipiente preocupación de la autoridad central por incorporar la dimensión ambiental en los procesos de ordenamiento territorial, a través de iniciativas que cabe destacar (tales como la contenida en la Resolución Exenta N° 7.017, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 5 de junio de 2017, que “Inicia Proceso de Evaluación



Rafael Castro Meza
Abogado. Asesor Legislativo
H. Senador Rafael Prohens E.

Ambiental Estratégica para la Política Nacional de Ordenamiento Territorial”), lo cierto es que nuestro país está lejos de contar con un sistema coherente de ordenación del territorio.

Contribuye al precitado defecto genérico, la confusa institucionalidad que tensiona en el plano de las competencias planificadoras del territorio. Por tanto, estimamos, hace falta un organismo central que concentre la coordinación efectiva de la elaboración y ejecución de las políticas, planes, estrategias y acciones de ordenación territorial.

En el mismo orden de ideas, la dispersión normativa en torno a la materia, en ocasiones entregadas a cuerpos normativos sin vigencia regular dentro de nuestro sistema, distorsiona los afanes sistemáticos de ordenación territorial.

La comunidad nacional ha sufrido las nocivas consecuencias de las carencias de nuestro “sistema” de planificación del territorio. Las voces se han hecho oír, principalmente, a partir de la instalación de empresas hidroeléctricas en áreas de valor ambiental, pero también se ha extendido a otras áreas, que han ingresado al triste listado de las llamadas “zonas de sacrificio”.

Es de esperar que nuestro país inicie una política nacional seria de ordenamiento territorial, focalizada en los aspectos o temáticas ambientales que explican los problemas identificados dentro de cada nivel territorial, centrando la mirada en los tópicos medioambientales que generan degradación del medio ambiente, ergo, de la calidad de vida de las personas asentadas en el nivel respectivo, materializando dicha política en instrumentos de planificación territorial que solucionen los problemas medioambientales de la ordenación existente o que, al menos, mitiguen los daños que de ella se derivan.

Hemos visto que la respuesta normativa del Estado es fraccionada, lo que tiene el efecto también de fraccionar normativamente el territorio. Las actuales prioridades legislativas del ejecutivo tampoco van por la senda de una mirada integradora, sino más bien siguen el camino de la regulación parcial como es el caso del proyecto que cambia la dependencia de la administración del borde costero desde la Armada al Ministerio de Bienes Nacionales.