



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO CATALIZADOR DE
CONFLICTOS TERRITORIALES**

Memoria de prueba para optar al grado de

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile

Autor: Victoria Belemmi Baeza

Profesor Guía: Luis Cordero Vega

Santiago, Chile 2015

*A mis padres, por el apoyo incondicional
en todos los caminos.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente al profesor Luis Cordero Vega, por su dirección y comentarios en la realización de esta memoria y por haber motivado en mí el interés por el Derecho Público.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPITULO I: ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	7
1. Antecedentes generales.....	7
1.1 Sociedad, naturaleza y territorio.....	7
1.2. Medioambiente y desarrollo: sus conflictos.....	12
2. Del ordenamiento territorial en particular.....	19
2.1. Planificación administrativa.....	19
2.1.1. Evolución del Derecho Administrativo. Nueva forma de concebir el rol de la Administración.....	19
i. Desde el Estado Absoluto hasta la avenida del Estado Social de Derecho.....	20
ii. El Estado conformador y cooperador.....	25
2.1.2. Planificación administrativa y planificación territorial.....	32
2.2. Ordenamiento territorial en Chile.....	38
2.2.1. Instrumentos de planificación Territorial (IPT).....	43
i. Planificación Nacional.....	45
ii. Planificación regional.....	49
iii. Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos.....	50

iv.	Planes Reguladores Comunales	51
v.	Planes seccionales y Límites Urbanos	53
2.2.2.	Usos del suelo	54
i.	Distinción entre suelos urbanos y suelos rurales.....	60
ii.	Problemáticas de zonas urbanas y de zonas rurales	63
a)	Zonas urbanas.....	63
b)	Zonas rurales.....	72
2.2.3.	Evaluación ambiental estratégica	77
i.	Origen y concepto	77
ii.	Debilidades y fortalezas de la EAE.....	83
iii.	Regulación Legal de la EAE en Chile.....	85
CAPITULO II: DERECHO A LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA ...		96
1.	Contexto	96
2.	Derecho a la ciudad.....	101
2.1.	Concepto	101
2.2.	Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.....	109
3.	Participación ciudadana	114
3.1.	Concepto	114
3.2.	Niveles de participación.....	121

3.3.	Participación ciudadana en materia territorial y Ambiental en Chile	125
CAPITULO III: PLANTEAMIENTO DE CASOS		137
1.	Problemas de saneamiento	140
i.	Vertederos de Lepanto, Lo Errazuriz y Cerro Blanco en su máxima capacidad	143
ii.	Relleno Sanitario Santiago Poniente de Rinconada de Maipú	144
iii.	Relleno Sanitario Santa Marta	151
iv.	Relleno Sanitario de Til Til (Lomas las Coloradas).....	158
2.	Proyectos energéticos	162
i.	Caso Campiche	164
ii.	Central Termoeléctrica Barrancones	170
iii.	Central Termoeléctrica Castilla.....	175
iv.	Sistema de Respaldo de Red de Distribución de Gas Natural Zona Oriente de la Región Metropolitana.....	186
CONCLUSIONES		192
BIBLIOGRAFÍA.....		198
ANEXO: ABREVIATURAS.....		220

RESUMEN

El siguiente trabajo aborda los conflictos que se generan a raíz de la necesidad de distribuir el territorio y resolver los problemas asociados a la creciente competencia y conflictividad entre los diversos usos del suelo. Así, realiza una revisión de la noción de ordenamiento territorial y de los instrumentos generales de ordenamiento territorial en Chile, en su relación con el medioambiente, abordando temáticas como la conexión entre el territorio y la sociedad, el derecho a la ciudad y la participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

La devastación que provoca la guerra, como bien se conoce, es incuantificable. Más aún si se trata de una con ribetes globales como lo fue la Segunda Guerra Mundial. Es por eso que una vez finalizada, los países involucrados en ella debieron generar mecanismos para recomponerse. En este contexto surge la ordenación del territorio, en los países industrializados europeos, como una herramienta de política pública típicamente utilizada por el Estado de bienestar con el objeto de mejorar las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos¹.

Con el tiempo el instrumento de ordenación territorial se ha ido configurando con un carácter más político que técnico, en el cual se refleja el proyecto país que una nación desea. Ello requiere, entonces, que la comunidad además de manejar coherentemente los factores técnicos propios de la regulación del territorio, tome una decisión profunda respecto de las potencialidades y necesidades que cree tener o quiere asignar a cada sector de su territorio. Por ello es que Pujadas y Font señalan que:

“se considera que los dos elementos exteriores que inciden estrechamente en la ordenación del territorio son, por una parte, la ideología y, por otra, el conjunto de disciplinas científicas, procedentes tanto de las ciencias sociales como de las físicas y

¹ MELLEA ÁLVAREZ, María Isabel. 2009, Ordenamiento territorial y la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación en Chile. Revista de derecho ambiental. (N°20), p. 57.

medioambientales, que tienen el territorio como objeto de estudio (...)"².

Determinar a qué nos estamos refiriendo cuando se alude a la ordenación del territorio es complejo, y por lo mismo, se han elaborado múltiples definiciones. Sin embargo, la que parece ser más clara es la que entrega la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, la cual señala que:

“la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendiente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz”³.

Agrega la Carta que sus objetivos fundamentales son: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medioambiente y, finalmente, la utilización racional del territorio. Es decir, la ordenación territorial engloba variados aspectos fundamentales para el desarrollo armónico

² PUJADAS, Romá y FONT, Jaume. 1998. Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis, p. 15.

³ Carta Europea Ordenación del Territorio. 20 de mayo de 1983 [En línea] virtual.eapc.cat/file.php/1/continguts_cursos_EAPC/urbanisme/bloc_1/unitat_1/media/ceot.pdf [Consulta: 24 mayo 2015]

de un país, siendo una herramienta clave a la hora de dirigirlo, ya que permite articular los diferentes intereses en juego: los de la Administración –que debe ser garante del desarrollo armónico– y los de los privados, los que si bien deberán aceptar y ceñirse a los patrones establecidos por la Administración en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT), también tendrán en ellos un respaldo para el respeto de sus demandas, de tal forma que se les permita desarrollar adecuadamente sus actividades. Como señalan, nuevamente, Pujadas y Font:

“la ordenación del territorio es una competencia del sector público repartida entre los diferentes niveles de la Administración, pero va destinada, en buena medida, a ordenar la ocupación del territorio por parte de los agentes privados”⁴.

Dicho lo anterior, no se debe olvidar que en la actualidad el ordenamiento territorial está fuertemente ligado con los problemas ambientales. Esto tiene especial relevancia en países como el nuestro, donde la comunidad nacional se identifica fuertemente con la variedad de paisajes y riquezas territoriales de cada región.

Justamente, desde el punto de vista regulatorio-ambiental, el territorio importa mucho porque gran parte de los conflictos ambientales se suscitan en la

⁴ PUJADAS, Romá y FONT, Jaume. Op.cit. p. 15.

etapa de localización de una actividad. Por supuesto, esto no quiere decir que la planificación territorial pueda considerarse, por sí sola, como un instrumento capaz de evitar los problemas medioambientales. Sin embargo, su relevancia es tal que la propia noción de ordenamiento territorial comentada incorpora o integra los factores medioambientales, y bien podría ser un instrumento capaz de morigerarlos y canalizarlos ya que como señala Ávila Orive:

“una buena parte de la protección ambiental, fundamentalmente la relacionada con la biodiversidad, el suelo y el agua, bien podía y puede encontrar en la ordenación del territorio, un instrumento fundamental y eficaz de salvaguarda”⁵.

En el presente trabajo el interés estará puesto en los conflictos que se generan a raíz de la necesidad de distribuir el territorio y resolver los problemas asociados a la creciente competencia y conflictividad entre los diversos usos del suelo⁶. Los instrumentos de ordenamiento territorial pueden abrir caminos para alcanzar un equilibrio entre todos los intereses en juego.

Para estos efectos, el trabajo se divide en cuatro capítulos: el primero analiza cuál es el significado del territorio y su conexión concreta con la

⁵ AVILA ORIVE, José Luis. 1998. El suelo como elemento ambiental. Bilbao: Universidad de Deusto, p. 222.

⁶VERGARA ARRIBAS, Nicolás. Ordenamiento territorial en Chile: un análisis crítico desde los instrumentos de planificación regional. En: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio y MORAGA, Pilar (ed). Desarrollo sustentable: gobernanza y derecho: actas de las cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. 2008, Santiago de Chile, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile, Legal Publishing, p. 401.

sociedad, el segundo establece una panorámica de la regulación territorial en Chile, el tercero se hace cargo de la noción de derecho a la ciudad y presenta el problema de la participación ciudadana y su necesidad para establecer una política pública sobre el territorio y, finalmente, el cuarto identifica algunos casos relevantes a la luz del ordenamiento territorial.

Cabe destacar, antes de continuar, que el foco en el presente trabajo estará puesto en los instrumentos generales de ordenamiento territorial, excluyéndose aquellos instrumentos secundarios como los que pretenden regular un área o elemento específico, sin perjuicio del reconocimiento de la importancia que tienen dichos instrumentos. Es decir, se intentará abordar aquellas soluciones que se desprenden de los instrumentos que requieren de procesos planificadores o –haciendo uso de la terminología empleada en el “Estudio análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile”, elaborado para el Ministerio de Economía–⁷ de los instrumentos estrictos de planificación territorial, propios de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, excluyéndose aquellos identificados como de Zonificación Sujetas a Protección Especial.

⁷ Distinción metodológica utilizada en el Estudio: LEYTON, Patricio; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola equipo de Derecho Ambiental y Recursos Naturales de FerradaNehme y MORIS, Roberto. et. al. académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. 2011. Estudio análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile. Informe final Ordenamiento Territorial. Santiago: Ministerio de Economía.

CAPITULO I: ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Antecedentes generales

1.1 Sociedad, naturaleza y territorio

La relación del hombre con el territorio que habita data desde su aparición en la tierra. El hombre primitivo generó un vínculo de dependencia absoluta con la naturaleza, recolectando sus frutos, cazando animales y escogiendo aquellos hábitats más favorables, razón por la que le guardó infinito respeto. Con el tiempo fue descubriendo la agricultura, asentándose en lugares determinados, y en este transcurso, conformando la ciudad tal como las conocemos hoy en día.⁸ En todo este proceso, siempre el territorio habitado fue de vital importancia para el desarrollo social del hombre y es por ello es que Aliste Almuna señala que “el territorio es ontológicamente un concepto sujeto a transformaciones de diversa índole, pues en sí mismo, sienta su base en las incidencias de la sociedad sobre el espacio vivido”⁹.

Ello quiere decir, que el territorio cambia físicamente, no sólo por meros efectos científico-naturales, sino también, por la apreciación que la sociedad

⁸GASTÓ, Juan, et al. Ordenamiento Territorial Rural en Escala Comunal. Bases Conceptuales y Metodología. 2002, Serena: Centro de Estudios Regionales Universidad de La Serena, Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica. p. 28.

⁹ALISTE ALMUNA, Enrique. Territorio y ciencias sociales: trayectorias espaciales y ambientales en debate. En: ALISTE, Enrique y URQUIZA, Anahí. Medio Ambiente y Sociedad: Conceptos, Metodologías y Experiencias desde las Ciencias Sociales y Humanas. 2010, Santiago, Universidad de Chile: RIL Editores. p. 55.

que lo rodea tiene de él. Así, como señala Vergara Arribas, “territorio y sociedad se influyen mutuamente y dialécticamente. Entonces, dada la influencia del territorio sobre los fenómenos sociales y por ende políticos, se puede hablar con propiedad de una territorialidad del proceso político”¹⁰.

Para los efectos antes descritos, la noción de espacio se torna fundamental. Este concepto, que cambia de significado dependiendo del área desde el cual se analice, significa para la geografía un orden racional que permite construir una “posibilidad” de posición en un plano de coordenadas. Así, la idea de espacio implica la generación de un continente que le da forma a lo contenido. Nada queda fuera del espacio, pues es éste el que otorga la posibilidad de existencia. En tal sentido, María Josefina Correa señala que:

“Esta imposibilidad de existencia sin el sustrato espacial es lo que queremos señalar al decir que el espacio es una determinación constitutiva (e inseparable) de las cosas y los procesos físicos mismos, o cuando decimos que estos son ‘espaciales’”¹¹.

Y la importancia de ello radica en que es ahí, en el espacio, donde aparece la necesidad de entender el rol que la sociedad juega, ya que este es el medio y la forma para materializar y dar vida a las representaciones sociales.

¹⁰ VERGARA ARRIBAS, Nicolás. Op.cit. p. 404

¹¹ CORREA PÉREZ, María Josefina. 2011, Ordenamiento territorial: criterios para un nuevo equilibrio. Memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, p. 10.

Ahora bien, dentro de este espacio, lo social se configura en un “lugar” determinado y “(...) el hecho es que el lugar continúa siendo importante en la vida de muchas personas, tal vez de la mayoría –al menos el lugar en tanto que experiencia de una localización particular con una cierta ligazón a la tierra, un cierto sentido de los límites y una conexión con la vida cotidiana incluso si su identidad se construye continuamente, sin quedar nunca fijada”¹².

De esta forma el lugar responde a las interrogantes sobre, en y desde las cosas cotidianas, lo que le otorga al espacio una conexión con la habitualidad de las cosas sociales. Esto significa, ciertamente, que en un espacio existen diversos lugares con contenido e importancia distintos dependiendo de la interacción que generen con la sociedad, es decir, del contenido e importancia que le asigne la sociedad o del significado social que ésta le otorgue. Esto tiene directa relación con la dimensión cultural pues le otorga al espacio un carácter tal que sólo se hace comprensible conforme con lenguajes, códigos, estructuras y elementos, los que por lo demás, no son únicos ni estáticos sino que varían y se movilizan dentro de este mismo espacio.

Dicho lo anterior, debemos identificar cuál es el lugar que ocupa el territorio en todo esto. Lo primero que se puede decir es que el territorio comprende tanto los espacios como los lugares debido a que es un fenómeno

¹² ALISTE ALMUNA, Enrique. Op.cit. p. 58. Citando a ESCOBAR, A. El lugar de la naturaleza y la naturaleza el lugar. Globalización o posdesarrollo. En: VIOLA, A. (Comp). 2000, Antropología del desarrollo. Barcelona: Paidós Studio, p. 170.

de apropiación de ellos. Aliste Almuna nos dice al respecto que “los actores sociales bajo sus distintas formas, logran desarrollar un proceso de asimilación e incorporación del espacio geográfico como una extensión y parte de sí mismos, plasmando sobre él, la complejidad propia de la sociedad”¹³. Es por ello que, tal como he señalado previamente, el territorio se va creando de acuerdo a las formas en que la sociedad lo va asimilando, al significado cultural que se le asigna, al lenguaje con que se le aprehende y a los rituales que se desatan en él. No obstante, ello no significa que el territorio sea una mera formación psico-social moldeable de manera absoluta por nuestros imaginarios colectivos. Ello resulta imposible, dado que preexisten en él elementos tanto físicos como biológicos. De hecho, los elementos físicos y biológicos cobran tanta importancia que “cabría sostener que el territorio que ocupa una especie, es aquel espacio que le permite vivir, su hábitat, es decir el lugar que provee a cada organismo los flujos e intercambio de materia y energía que sustentan la existencia”¹⁴.

El territorio conlleva esa dimensión de propiedad, de historia o memoria social, de identidad, de común, cotidiano y complejo. Por ello, se diversifica el modo de vivir ese espacio de acuerdo a las diferentes prácticas sociales. Mientras para algunos las montañas pueden albergar dioses, para otros pueden significar el sustento económico por los minerales que guardan en su interior.

¹³ *Ibíd.* p. 59.

¹⁴ CORREA PÉREZ, María Josefina. *Op.cit.* p. 12

Mientras que para algunos el bosque es un lugar sagrado como rincón de preservación de la naturaleza, para otros puede significar calefacción para el invierno o un obstáculo para la agricultura, y resulta necesario deforestar lo antes posible.

De acuerdo con esas significaciones es que se va modificando el paisaje, en tanto reflejo de la asimilación del territorio y de la impresión de las prácticas culturales en él. El territorio cambia, el paisaje cambia y el medio ambiente cambia entre más interacción tiene el ser humano y la sociedad con ellos. La sociedad crea su imaginario territorial, es decir: “la imagen de los territorios vividos que (...) remiten a memorias, tradiciones, usos y costumbres, (...) que se extienden sobre el espacio abarcando áreas comunes a más de un modo de vida, de tal suerte que estos se encuentran/desencuentran con costumbres variadas”¹⁵. Ello es la fuente de un sinnúmero de conflictos cambiantes a lo largo de los tiempos.

Entendiendo lo anterior, es que se puede afirmar que el medio ambiente tiene una relación estrecha con el territorio y la sociedad. El medio ambiente es aprehendido como un elemento más del territorio y, a su vez, el territorio forma parte de este medio ambiente vital para el desarrollo de las sociedades. Las temáticas ambientales siempre se dan dentro de un territorio determinado y en

¹⁵ ALISTE ALMUNA, Enrique. Op.cit. p. 69. Citando a THER R. Francisco. 2008. Prácticas cotidianas e imaginarios en sociedades litorales. El sector de Cucao, isla grande de Chiloé. Chungará revista de antropología, Chile: Universidad de Tarapacá, vol.40,(Nº 1), p. 68.

una localización espacial específica, por lo que los efectos de cualquier alteración (para bien o para mal) tienen impacto sobre el medioambiente. Por lo mismo, es que podemos entender que las interacciones culturales, de las que hablaba anteriormente, tienen también gran importancia para la comprensión del medio ambiente. Es gracias a las prácticas sociales y a la cultura, que existe una mediación entre el entorno (territorio y medioambiente) y el hombre.

1.2. Medioambiente y desarrollo: sus conflictos

Durante largo tiempo los seres humanos hemos vivido en la tierra sin preocuparnos particularmente por la huella que hemos dejado. Con normalidad e incluso optimismo se enfrentó la Revolución Industrial como un gran progreso para el bienestar de la población mundial. Los avances en agricultura y tecnología fueron aminorando los problemas alimentarios que se habían acrecentado con fuerza y no tenían solución aparente.

Por lo mismo, durante más de siglo y medio, se potenció a las industrias y a las empresas como labores necesarias e incuestionables. Así, en estrecha ligazón con el concepto de propiedad, se tenía la convicción de que quien era dueño de un terreno tenía el derecho de realizar la actividad que mejor le pareciera, siempre y cuando cumpliera con la legislación, ya que, de una u otra forma, eso significaba progreso económico y social (laboral). No se requería

más que cumplir con los permisos correspondientes y el proyecto tenía luz verde para ejecutarse.

Con el paso del tiempo la sensación de bienestar, de apogeo industrial y económico fue disminuyendo hasta encontrarnos hoy con una visión distinta al respecto. Los años de industrialización han dejado huellas profundas en el entorno y la población mundial comienza a internalizar la existencia de problemáticas ambientales asociadas a todo aquel proceso. Por un lado, a raíz de estas problemáticas se ha tomado conciencia de que el territorio no es un factor neutro que pueda utilizarse libremente para realizar cualquier actividad que materialice las aspiraciones de la humanidad. Por otro lado, existe también una gran variedad de actividades deseables aún, lo que inevitablemente origina una conflictividad considerable¹⁶. Así las cosas, aun cuando se entiende en la actualidad que los recursos naturales no son una fuente inagotable, que una industria emite sustancias tóxicas que contaminan el aire, el agua y el suelo provocando problemas de salud, tanto en la población como en toda la biodiversidad colindante; no se asume del todo su relación con sus manifestaciones físicas: polución, agujero de ozono, efecto invernadero, vertidos líquidos, etc.

Frente a ello la población mundial actual se siente amenazada, ya que se ha comprendido que el desecho y agotamiento de recursos naturales

¹⁶ AVILA ORIVE, José Luis. Op.cit. p. 226.

parecieran llevarnos al fin de nuestra civilización.¹⁷ Por esto es que se ha gestado un fenómeno de “concientización global” que pretende lograr que la población tome conciencia de la necesidad de “disminuir los impactos sobre los ecosistemas, y comunidades, que están siendo ocasionados como consecuencia de la sobreexplotación de los recursos naturales”¹⁸.

Lo anterior es importante porque la existencia de deterioro ambiental no implica que necesariamente exista un problema ambiental, ya que este último es una construcción social. Un problema ambiental sólo puede caracterizarse como tal cuando es reconocido socialmente. Y eso es precisamente lo que ha sucedido a nivel mundial; a pesar de que los signos de contaminación ambiental no son exclusivos de nuestro tiempo, es recién ahora que la sociedad ha reparado en ellos, convirtiéndolos en un problema de primera necesidad¹⁹. Hay un cuestionamiento profundo respecto a la posibilidad de un crecimiento ilimitado, en un mundo naturalmente limitado.

Todo lo anterior ha llevado a la construcción del concepto de desarrollo sostenible, el que explica que como humanidad tenemos la necesidad de reglamentar el uso y sobreexplotación de los recursos naturales en aras del

¹⁷ ARROYO ILERA, Fernando; CAMARERO BULLON, Concepción y VASQUEZ VARELA, Carmen. Análisis de los problemas medioambientales. En: BALLESTEROS, Jesús y PEREZ ADAN, José (ed). 1997. Sociedad y medio ambiente. Madrid: Trotta, p. 50.

¹⁸ DÍAZ ÁLVAREZ, Asunción. Tensiones entre lo global y lo local en el conflicto ambiental: posibilidades de observación del problema socioambiental. En: ALISTE, Enrique y URQUIZA, Anahí. 2010. Medio Ambiente y Sociedad: Conceptos, Metodologías y Experiencias desde las Ciencias Sociales y Humanas. Santiago, Universidad de Chile: RIL Editoriales. p. 78.

¹⁹ ARROYO ILERA, Fernando et. al. Op.cit. p. 49.

futuro de las nuevas generaciones. Así se concluyó, en el marco de la comisión Brundtland de la Organización de las Naciones Unidas, acuñar y definir el concepto de desarrollo sustentable como:

“desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”²⁰.

Este concepto entraña un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente y “se ha instalado como un eslabón obligado y fundamental en la cadena de las relaciones entre la sociedad, el desarrollo económico y los recursos naturales, centrando los debates y reflexiones en la valoración adecuada del medio ambiente y de la utilización responsable de los recursos renovables y no renovables, asegurando la posibilidad de su uso a largo plazo”²¹. En Chile, por ejemplo, ya no es posible realizar actividades que puedan afectar el entorno sin someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y consultar la opinión de las comunidades posiblemente afectadas. Ello porque en las últimas décadas, la noción de protección del medioambiente ha hecho profundo eco en las comunidades, las que han comenzado a exigir

²⁰CANUT DE BON L., Alejandro. 2007. Desarrollo sustentable y temas afines. Santiago de Chile: Consejo Minero. p. 20.

²¹ MORENO FLORES, Osvaldo. 2009. Problemática ambiental urbana y desarrollo sustentable en Chile Apuntes y consideraciones desde una larga y angosta faja de tierra. Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile, VI N°17, p. 3.

participación en aquellos procesos que puedan afectar su entorno, presionando a las autoridades a tomar decisiones que vayan en la línea de su protección²².

Por supuesto que esta mayor participación también entraña problemas. Por un lado, la comunidad es más consciente y se organiza para oponerse a los proyectos que considera perjudiciales, se ubiquen o no dentro del radio de afectación directa. Por el otro, tenemos a un Estado que muchas veces necesita de los proyectos para conseguir sus objetivos de desarrollo y abastecimiento, por lo que se ve en medio de dos intereses válidos, sin saber a cuál apoyar. Es lo que ha sucedido en Chile con varios proyectos energéticos, por ejemplo, con el denominado proyecto hidroeléctrico Hidroaysén²³, que contemplaba la construcción de 5 centrales hidroeléctricas en los ríos Baker y Pascua, ubicados en el Parque Nacional Laguna San Rafael de la región de Aysén, y que provocó una fuerte tensión entre una gran parte de la ciudadanía, que se organizó con el fin de proteger la reserva natural en que se pretendía emplazar el proyecto, el gobierno central, que veía en la instalación del proyecto una solución a las crecientes necesidades energéticas del país y los intereses económicos de la empresa, la que desplegó una fuerte campaña publicitaria para dar a conocer el proyecto.

²² CANUT DE BON L., Alejandro. Op.cit. p. 130. Nos señala al respecto que “En las últimas décadas la comunidad, más informada y más organizada, ha empezado a exigir una mayor cuota de participación en las decisiones de proyectos industriales que –directa o indirectamente– les pudieran afectar. Esto ha significado un nuevo factor en la concepción y en el desarrollo de las empresas (particulares y estatales)”.

²³ Ver [En línea]: <http://www.hidroaysen.cl/> [Consulta: 20 septiembre 2015]. Una revisión un poco más pormenorizada de este caso se realiza en el capítulo II de este trabajo, en la página 122.

Por lo anterior, la necesidad de llegar a un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección socio-ambiental resulta apremiante. No se trata, por cierto, de que la comunidad se imponga con todos sus deseos y bajo cualquier circunstancia a los proyectos, ya que eso podría llevar al estancamiento de las actividades económico productivas necesarias para el desarrollo de un país. De hecho, algunos de los argumentos que se han esgrimido en contra de una participación ciega de la comunidad son, en palabras de Alejandro Canut de Bon, que:

a. Existen proyectos que ninguna comunidad desea que se construyan en sus cercanías, pero que son necesarios para la sociedad;

b. Requerir la voluntad de la sociedad equivale a dejar a los industriales entregados a la posibilidad de un boicot social o a la obligación de convertir a la comunidad en una suerte de copropietaria del proyecto;

c. Tarde o temprano esto significará un flaco favor a la misma sociedad, puesto que los proyectos –contar (sic) de obtener la aprobación social– deberán incurrir en inversiones sociales desmedidas, que se traducirán en mayores precios del producto final, o en menor cantidad de proyectos construidos;

d. La comunidad muchas veces no es capaz de comprender los aspectos altamente técnicos de un proyecto, o es manejada por grupos con agendas políticas propias”²⁴.

Sin embargo, la necesidad de incluir a la comunidad como un actor importante también es ineludible. Se trata de equilibrios, de acuerdos y deliberación social y política que sólo se logra estableciendo marcos jurídicos claros dentro de los cuales una verdadera construcción de ordenamiento territorial es vital, ya que es ahí donde se pueden conjugar y coordinar las distintas dimensiones que el desarrollo económico y el interés general requieren.

²⁴ *Ibíd.* p. 132.

2. Del ordenamiento territorial en particular

2.1. Planificación administrativa

2.1.1. Evolución del Derecho Administrativo. Nueva forma de concebir el rol de la Administración

Para comprender la importancia de la labor planificadora, es preciso tener en cuenta que la Administración desde su aparición en la organización de las sociedades no es la misma. De hecho, ha sufrido múltiples modificaciones a lo largo del tiempo conforme se suscitan los distintos hitos históricos y evoluciona el mismo Estado que pretende organizar. A pesar de que planificar hoy parezca ser la misma actividad de hace 300 años, hay matices que pueden cambiar la percepción que la comunidad tiene de su Administración y su labor planificadora. Hoy en día, conforme a la evolución del Estado y de la sociedad, la incorporación de factores ciudadanos a las decisiones administrativas –en contraposición a lo que ocurría antaño– es de vital importancia para minimizar los conflictos y dar garantías de una verdadera y transparente democracia. Ello sin olvidar, por supuesto, que finalmente corresponde a la Administración y no a los particulares velar por el interés general.

En atención a lo anterior es que, antes de entrar a explicar a qué se refiere la actividad planificadora de la Administración, se trazará una breve línea de tiempo respecto a su proceso evolutivo. A grandes rasgos, podemos

distinguir tres acentos²⁵ del Derecho Administrativo: el de la defensa individual, de la defensa colectiva y el considerado “actual” del trabajo en común o de la cooperación y la corresponsabilidad²⁶.

i. Desde el Estado Absoluto hasta la avenida del Estado Social de Derecho

Inicialmente, incluso antes de la configuración del Derecho Administrativo como tal, conocida ha sido la existencia de un Estado Absolutista que regulaba cada esfera de la vida de los administrados, llegando en muchos casos a la opresión. La relación entre el soberano y los súbditos implicaba el sometimiento de los últimos a los designios del primero sin posibilidad de réplica.

Como respuesta a lo anterior, y de la mano de la Revolución Francesa, identificamos una nueva etapa del Estado catalogada, en un primer momento, como Estado Constitucional para culminar en lo que conocemos actualmente como “Estado Liberal”. En este primer momento se dio inicio al proceso de legalización del poder público²⁷, centrando su atención en el ejercicio de los derechos naturales, inalienables e imprescriptibles de los hombres. Mientras

²⁵ Téngase presente que se trata de etapas que, lejos de excluirse, se van sumando a lo largo del tiempo conforme evoluciona la concepción del Estado-sociedad.

²⁶ BARNES, Javier. 2013. Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Presentación realizada ante la Contraloría General de la República. Santiago de Chile. p. 11 ss.

²⁷ PANTOJA, Rolando. 1994. El Derecho Administrativo: clasicismo y modernidad. Editorial jurídica de Chile. p. 74.

que en el segundo, el objetivo estaba puesto en frenar aquello que se veía como poder ilimitado de la Administración, dando gran importancia a las libertades individuales y a la protección de la propiedad. Es aquí donde podemos percibir al Derecho Administrativo como el de la “defensa individual”, teniendo su eje, por una parte, en la acción unilateral de la Administración (manifestada típicamente en el acto administrativo) y, por otra, en el contrapeso natural que correspondía articular al mismo Derecho Público para lograr la defensa del individuo ante aquella manifestación del poder²⁸. Tal obstinación llevó a subordinar la Administración al Parlamento, –y, por tanto, su actuación a la Ley– potenciando de esa forma, un principio que ha sido importante en el actuar de la Administración hasta nuestros días: el principio de legalidad²⁹. Éste adicionado al principio de separación de poderes, a los derechos fundamentales y a la tutela judicial, conforman aquello que conocemos actualmente como Estado de Derecho.

El Estado de Derecho tiene por esencia garantizar –valga la redundancia–, por medio del derecho, la libre determinación de las personas³⁰. En tal sentido, sus tareas principales son, según advierte Schmidt-Assman: el

²⁸ BARNÉS, Javier. Op. Cit., p. 12

²⁹ En palabras de PANTOJA, Rolando. Op. Cit. p. 79: “Mientras el Estado Constitucional del siglo XIX había buscado establecer una adecuada estructura de poder frente al absolutismo monárquico y logrado consolidar la teoría de la representación política y la separación de poderes, el Estado del siglo XX había sometido a derecho la actuación de las autoridades representativas de esa estructura política, bajo control individual: había creado el Estado de derecho”.

³⁰ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. 2003. La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid. Marcial Ponds, p. 52.

reconocimiento y delimitación de los ámbitos privativos de los individuos; la garantía de esos ámbitos y su coherencia con los de los demás, a partir de postulados elementales de justicia; y, por último, la articulación de procedimientos jurídicos que conduzcan a la racionalidad³¹. En otras palabras, el Estado de Derecho pone sus esfuerzos en proteger los intereses y autonomía individual de los administrados, otorgándoles, para estos efectos, las garantías y controles necesarios (principalmente mediante el control jurisdiccional).

Pese a los avances evidentes que presentaba el Estado Liberal (de Derecho), éste mantenía grandes deudas con la sociedad. Dentro de otras cosas, mantuvo una marcada escisión entre el Estado y la sociedad civil ya que se creía que el mundo que conformaban los ciudadanos se comprendía por sus propias Leyes, entendiéndose como una entidad en constante tensión y oposición a los afanes “controladores” del Estado. Ello sumado a la noción de completa separación de poderes, al impacto que tuvieron los postulados socialistas y a las enormes crisis que experimentaban las diferentes naciones (a raíz, especialmente, del azote que había significado la Segunda Guerra Mundial) –que dieron lugar a la creciente conciencia adquirida de una mayor solidaridad humana y al sentimiento de que la vida es un valor que puede y debe ser asegurado individual y colectivamente³²–, provocaron un necesario

³¹ *Ibíd.*

³²MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. 1966. Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa. *Revista de Administración Pública*. N° 50. p. 111.

replanteamiento del rol del Estado y de la Administración pública, la cual debía actuar eficientemente en pro de la estabilidad económica y social de todos.

Aquí surgen principios claves en el desarrollo de las sociedades actuales: el principio de igualdad de los ciudadanos frente al Estado y el principio de soberanía popular. Atrás quedaba el Estado procurador de derechos de unos pocos, debía hacerse cargo ahora de la sociedad plena que, en extrema necesidad, clamaba por seguridad social. Así, la Administración nuevamente alcanzó un rol protagónico. Pero no como antaño: ahora el poder no estaba formulado a favor de reyes en oposición a súbditos, sino que estaba destinado a proteger a toda la población. Por lo mismo, es que toman inusitada relevancia instrumentos administrativos que permitían abarcar extensas esferas de las naciones: es la época de la euforia planificadora³³.

En síntesis, el eje había cambiado. Ya no se trataba de estar en contra de la Administración sino de actuar a través de ella, lo que tuvo evidentes impactos en el Derecho Público, el que debió cambiar su objeto de análisis al de la organización de los servicios públicos. Estamos en presencia de lo que Javier Barnés identifica como el “acento de la defensa colectiva”³⁴ o, como se conocerá más generalizadamente, del Estado Social de Derecho.

³³ BARNES Javier. Op.cit. p. 14.

³⁴ *Ibíd.*

En este periodo el servicio público se convierte en el núcleo central de toda la Administración, resumiendo su labor, entre otros temas relevantes, al principio de eficiencia. Muy pronto la misma Administración se permitió traspasar algunas labores, entendidas como exclusivas y excluyentes de ella, a manos de privados sin que por ello dejásemos de estar en presencia de un servicio público. Como señala Rolando Pantoja:

“La teoría del servicio público, majestuosa construcción administrativa, implicó, pues, la modificación del eje rector del Derecho Administrativo sustentado hasta entonces en el derecho subjetivo y la potestad, para derivarlo hacia el deber prestacional y la solidaridad; desmontó la visión restrictiva del conceptualismo individualista, ligada a la determinación de las competencias habilitadoras del actuar administrativo, para modelar la idea de deber finalizado: el interés general, en una jurisprudencia de intereses ligada al fin perseguido por la actuación administrativa, erigiéndose, en definitiva, en la doctrina inspiradora del Estado social de derecho”³⁵.

El entendimiento del Estado como uno social o de bienestar tuvo grandes repercusiones en el mundo de occidente, retomando nuevamente la importante noción de que el Estado y la sociedad civil no son dos fenómenos con objetivos

³⁵ PANTOJA, Rolando. Op.cit. p. 103

abiertamente opuestos y en tensión. El Estado es una manifestación más de la necesidad de la sociedad civil de organizarse y, por lo mismo, debe ser entendido como la propia “sociedad en acción”, es decir, como la comunidad social, política y jurídicamente ordenada³⁶.

Sin embargo, ello no significó que se dejaran de lado las nociones propias del Estado Liberal, ya que el Estado Social de Derecho convivió con las instituciones preexistentes, reconociendo los avances y logros del Estado Liberal.

ii. El Estado conformador y cooperador

En lo que va de esta modesta línea temporal del Derecho Administrativo (y de la humanidad) hemos de llegar a un último punto central en lo que a este trabajo respecta. Se trata de aquella noción del Derecho Administrativo acuñada por el profesor Ernest Forsthoff, quien en un esfuerzo por conciliar la noción de libertad individual, propia del Estado Liberal, con la de justicia social, introducida por el Estado Social de Derecho, consideró necesario dejar de lado

³⁶ MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Op.cit. p. 114

los intentos de articular el Derecho Administrativo desde una perspectiva abstracta para aterrizar de frente con la realidad social. En este sentido, corresponde al Estado, a través de la Administración, hacerse cargo del orden social procurando su perfeccionamiento. Es decir, para esta perspectiva el mejoramiento del orden social se convierte en el objetivo central del Derecho Administrativo, adquiriendo por ello una función conformadora de la realidad social. En sus propias palabras:

“El Estado moderno, no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que, al contrario, el establecimiento y mantenimiento de un orden social adecuado es el cometido más urgente del Estado, un cometido que reclama todas sus fuerzas”³⁷.

Esta función conformadora tiene dos manifestaciones principales: 1) la conformación del orden social a través de la intervención directa de la Administración y 2) la conformación por medio de la participación del Estado y la Administración en las funciones de la vida social de modo tal que ésta adquiere el calificativo de productor, comerciante o distribuidor del tráfico³⁸. Desde esta perspectiva (en especial atendiendo a la segunda manifestación), el individuo es entendido de modo distinto ya que no se enfrenta a la

³⁷ FOHSTHOFF, Ernst. 1958. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 15; también. Citado en: MARTIN RETORTILLO, Sebastián. (Ibíd). p. 113.

³⁸ PANTOJA, ROLANDO. Op.cit. p. 129.

Administración como si fuese su enemigo. Acepta, más bien, su dependencia a ella y su incorporación a la planificación del Estado como el modo más correcto de dar efectiva satisfacción a sus necesidades. A su vez, la Administración requiere el entendimiento constante de la ciudadanía para lograr satisfacer los requerimientos de la sociedad civil de modo eficiente y eficaz. En síntesis, lo importante para los administrados, en la actualidad, es desarrollar al máximo su capacidad para trabajar conjuntamente con la Administración en pro de los mismos objetivos.

Lo anterior, para Forsthoff, se traduce en la necesidad de que el Estado se impregne de una “preocupación vital” por la existencia de la persona humana, caracterizada por el signo de la participación de los ciudadanos y concretada en una Administración prestadora de servicios y bienes.³⁹

La preocupación por la existencia vital tiene su importancia arraigada en el hecho de que en la sociedad actual –entendiendo al Estado en estricta vinculación con la sociedad– el ciudadano no está en confrontación constante con la Administración y, por tanto, no requiere que se le aseguren los modos de oposición a ella. Prefiere más bien adaptarse, consensuar y cooperar, tornando inútil las formas garantistas de la libertad, propias del Estado Liberal de Derecho. Por ello el punto no está en que el Estado vuelva a controlar cada esfera de la vida de los ciudadanos como lo hiciera antaño, ni tampoco implica

³⁹ *Ibíd.* p. 133.

olvidar la protección de la libertad de los sujetos (cuestión tan abiertamentepreciada en la sociedad moderna), sino que, como señala Martin-Retortillo:

“si se trata de salvar la libertad –libertad de todos, se entiende–, hay que acudir, precisamente, a la ordenación política y coactiva de los esquemas fundamentales a los que debe responder el orden económico y el orden social”⁴⁰.

Lo anterior sin duda que ha repercutido en la doctrina del Derecho Público actual, la cual ha debido dejar de lado su visión unilateral y jerárquica de la Administración para adoptar una posición colaborativa con los particulares. En palabras de Schmidt-Assman:

“La práctica, en efecto, pone de manifiesto que la cooperación es condición o presupuesto para el funcionamiento del Estado. Sólo a través de la cooperación con la sociedad puede el Estado obtener la información que precisa para llevar a cabo su función directora y de liderazgo. Para ello no bastan los contactos puntuales entre ambas esferas. Más bien resultan necesarias fórmulas de actuación integradas y duraderas que

⁴⁰ MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. Op.cit. p.115.

permitan identificar problemas e idear soluciones de forma conjunta”⁴¹.

Es así como en la actualidad se presenta, a modo de fundamento del Derecho Administrativo, el “principio de cooperación” como rector de la ampliación de la esfera estatal ante el aumento de actividades que ésta debe realizar. Ya no sólo como garantizadora de la existencia de la prestación, sino como garante de los resultados esperados⁴². Se ha ido aceptando que para dar cuenta de resultados⁴³ no es posible aplicar, sin más y de modo jerárquico, los postulados que tecnócratas han podido articular pues es preciso que tal erudición de la Administración se inserte en la sociedad (o, desde lo teórico, sea manifestación de ella) utilizando mecanismos⁴⁴ que permitan hacerse cargo de las variadas necesidades. En tal sentido, corresponderá al Derecho

⁴¹ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Op.cit. p. 39.

⁴² El principio de cooperación tiene su aceptación en el derecho chileno mediante diferentes mecanismos de comunicación entre la Administración y los administrados. Como ejemplo podemos citar: la creación de instancias de participación con especialistas privados, de participación ciudadana, de incentivo a los particulares para la realización de una actuación determinada, reconocimiento de entidades fiscalizadoras, etc. Para más pormenorización de ello ver: BERMUDEZ SOTO, Jorge. 2010. Derecho Administrativo General. Legal Publishing. p. 71 ss.

⁴³ BARNES, Javier. Op. Cit. p. 6. La idea de conseguir resultados en la acción política tiene que ver directamente con el principio de eficacia al que debe honores la Administración. Y por eficacia, como señala el mismo autor en la página 35 de su texto: “se entiende aquí, en un doble sentido, no sólo la efectividad o la aplicación efectiva, esto es, que se cumpla el plan, programa, norma o estrategia aprobados, que se lleve a su puro y debido efecto (en términos formales), sino además, nótese bien, que consiga los resultados que persigue”.

⁴⁴ Se considera a este modelo como un “modelo de negociación” lo que me parece una nomenclatura equívoca. Al Estado no le toca “negociar” con los particulares pues, pese a la noción de cooperación entre ambos, el primero sigue estando en una posición de superioridad. Ello debido a que, como mencioné anteriormente, el Estado debe comprenderse como la sociedad misma en acción, es decir, como una manifestación más de la necesidad de autogobernarse. Frente a ello, al Estado le toca hacerse cargo de la sociedad plena, abogando por el interés general por sobre los intereses particulares, cuestión para la cual se hace inviable la negociación. Ésta implica, inevitablemente, ceder en pos del interés contrapuesto, pese a que ello pueda ser perjudicial para el interés general.

Administrativo darle la adecuada estructuración a la cooperación Estado-sociedad, manteniendo la capacidad del primero de actuar en favor del interés general en situaciones cambiantes⁴⁵.

Ciertamente que, para algunos, esta noción puede resultar “dudosa” pues parece dar demasiada preponderancia a los particulares. Sin embargo, simplemente da cuenta de la realidad de nuestros tiempos: si bien la Administración tiene hoy en día gran y especial preponderancia, no se puede olvidar que ninguna agencia estatal es capaz de dominar toda la información que circula en un mundo globalizado. Tal constatación obliga a mantener una relación constante entre unos y otros, pues es la única forma de dar correcto cumplimiento a la labor que corresponde al Estado: dar protección al interés general. Como señala Javier Barnés:

“el Derecho Administrativo del trabajo en común, surge pues, por necesidades de guion: la interdependencia social, económica, ambiental o informativa, en que consiste la globalización, reclama la colaboración de todos, de autoridades nacionales y supranacionales, de organizaciones públicas, privadas y mixtas, dentro y fuera de las fronteras”⁴⁶.

⁴⁵ SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. Op. cit. p. 40.

⁴⁶ BARNÉS, Javier. Op.cit. p. 16.

Dicho todo lo anterior es que podemos volver al centro de este trabajo: es dentro de una concepción conformadora del Estado y de la Administración que la planificación –instrumento latamente conocido por el Estado Social de Derecho– se torna indispensable para el logro de los objetivos queridos. A la clásica noción de una Administración ejecutiva se ha de sumar la de una “Administración conformadora de la planificación”⁴⁷. En tal sentido, el rol del Estado se torna vital para el desarrollo de la sociedad. Es a la Administración a la que toca aunar en un solo criterio los intereses particulares para que resurjan como un interés general, cuestión para la que requiere de la planificación administrativa en variados aspectos: social, económico, ambiental y, en lo que a este trabajo respecta, territorial. Y es precisamente en la planificación donde la Administración encuentra un mecanismo óptimo (en términos de eficiencia y eficacia) para su actuar político de modo tal que puede encaminar la dirección de una nación hacia el proyecto país querido⁴⁸. Como señala Martín-Retortillo, con el avance propio de la sociedad moderna hoy en día no hay opción entre planificar y no planificar; la alternativa sólo se da entre buena o mala planificación, pues la organización ya no puede estar dejada al azar⁴⁹.

⁴⁷ WAHL, Rainer. 2013. Los últimos cincuenta años del Derecho Administrativo alemán. Marcial Pons, p. 74.

⁴⁸ Por lo general expresado como principio en la Constitución Política.

⁴⁹ MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. Op.cit. p. 121.

2.1.2. Planificación administrativa y planificación territorial

La planificación administrativa, como ya se relató, es un fenómeno reciente relacionado al Estado Social de Derecho, es decir, como indica Parejo Alfonso, surge ligada al “proceso de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social y, por tanto, a la aparición y desarrollo de la Administración pública providente y prestadora de servicios (...)”⁵⁰. Este fenómeno puede ser definido como una técnica de intervención que tiene por objeto suplir el déficit de la legislación en aquellas situaciones en que no es capaz de prever todos los casos posibles a suceder en la cotidianidad. A la Ley le toca limitarse a identificar los bienes protegidos y la determinación de los fines perseguidos por una comunidad, quedando para la Administración, dentro del marco entregado por la Ley, tomar decisiones públicas y ponerlas en juego. Conforme a ello, la planificación actúa como un escalafón decisonal intermedio entre la Ley y el reglamento, articulándose, principalmente, mediante planes y programas. Parejo Alfonso nos dice que tal escalafón intermedio no es sino “la concentración o agrupación en conjunto coherente de una pluralidad de decisiones para concretar el marco legal –en relación con un problema o serie de problemas y para un cierto periodo de tiempo (...)”. Y que se debe considerar que “puede presentar, a su vez, una composición compleja, por

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. 1986. Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Edición Ciudad Argentina. p. 221.

integrada por una pluralidad de escalones o fases de planificación”⁵¹. Por ello – sumado a la multiplicidad de áreas diferentes con realidades diversas que se pretenden abordar con la planificación– no es posible establecer un concepto genérico de plan ya que sus manifestaciones son múltiples.

Hoy en día este escalafón intermedio, como ya señaló en el apartado anterior, es imprescindible en la organización de cualquier sociedad, siendo una realidad que no se puede ignorar. En tal sentido es importante destacar lo que nos dice Parejo Alfonso al respecto:

“el fenómeno de la planificación ha adquirido tal importancia que puede y debe hablarse ya del mismo como forma específica de actividad administrativa. Administración de planificación sería, así, aquella que realiza fines y objetivos legales mediante una actividad de programación previsor de la evolución futura. Se trata en todo caso, de una actividad que no se agota en la mera ejecución (entendida en términos de aplicación al caso concreto por el método de la subsunción), por comprender verdaderas decisiones de configuración social mediante la ponderación, armonización entre sí de bienes, intereses y fines”⁵².

⁵¹ PAREJO ALFONSO, Luciano. 2003. Derecho Administrativo. La Actividad de la Administración Pública. Editorial Ariel. p. 656.

⁵² *Ibíd.* p. 657

En Latinoamérica las experiencias de planificación también son recientes. Hasta los años sesenta, –y producto de la ya mencionada euforia planificadora que se identificaba, por un lado, con las experiencias socialistas de la Unión Soviética y, por otro, con estrategias de carácter intervencionista, dirigista o proteccionista– era mirada con recelo por los diferentes gobiernos, los que incluso utilizaban el eufemismo “programación” para evitar referirse directamente a ella⁵³. De la mano de la expansión del modelo neoliberal, se consideraba que toda actuación del Estado que no fuese simplemente la de garantizar el orden público conduciría a la desaparición de la libertad personal⁵⁴ y a la opresión de la iniciativa privada.

Sin embargo, en la década de los sesenta hubo un cambio pues se vislumbró la necesidad de utilizar la planificación para lograr el progreso de las naciones latinoamericanas. Se comprendió, como nos señala Dominique Herve, que la labor de planificar es un “proceso comprensivo, coordinado y continuo cuyo objetivo es ayudar a quienes toman las decisiones, ya sean públicas o

⁵³ DE MATTOS, Carlos. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista de la CEPAL N° 31. p. 119.

⁵⁴ MARTIN RETORTILLO, Sebastián. Op.cit. p. 116. El autor realiza una crítica a esta visión que se extiende hasta la actualidad. Expresa que si bien el Estado no puede ser considerado la solución de todos los problemas, sólo bajo una ordenación política y coactiva de los esquemas fundamentales a los que debe responder el orden económico y social, es posible salvar la libertad, entendida como la libertad de todos. Continúa haciendo énfasis en lo sospechosa de aquella postura que considera que, para salvaguardar la democracia, se requiere de un Estado débil e ineficaz y considera que “la acción del Estado limita la iniciativa privada, la limita también la planificación administrativa, pero de hecho no la limita más que cuando lo hace cualquier grupo monopolista con el fin de eliminar o reducir la concurrencia; sólo que con una diferencia. La diferencia de que, en el primer caso, tales limitaciones se justifican por los fines sociales y extraeconómicos que están en la base de la acción misma del Estado, mientras que la presión ejercitada de hecho por el sector privado, tiene como fin único y exclusivo, la salvaguardia de unas singulares posiciones de privilegio”.

privadas, a llegar a decisiones que promuevan el bien común de la sociedad”⁵⁵. Así, se aceptó que la labor planificadora de la Administración atravesara todas las esferas de la sociedad, manteniendo el interés público como objetivo principal y significando, incluso, un marco seguro dentro del cual pueden actuar los privados⁵⁶.

Por esto último es que una de las áreas que comúnmente se relacionan con la planificación es la economía pese a ser donde, aparentemente, hay mayor aprehensiones respecto de ella. Sin embargo, no es la única área alcanzada por la planificación, ya que se pueden identificar también la seguridad, la salud, la educación, la conservación de los bienes naturales, la calidad ambiental, la equidad social y la territorial, siendo esta última de vital importancia debido a que la definición de los usos del suelo se interrelaciona con todos los otros objetivos perseguidos⁵⁷. Así, a la hora de planificar el territorio entran al campo visual del planificador muchos otros problemas provenientes no necesariamente de la regulación del territorio en particular, pero que igualmente han de ser regulados.

No es baladí reconocer que el origen de la actividad planificadora de la Administración, como la conocemos hoy en día, suele relacionarse con la

⁵⁵ HERVE, Dominique. 20011. Las causales del conflicto Barrancones. Santiago. Anuario de Derecho Público UDP. p. 197.

⁵⁶ Por ello es que Martín Retortillo citando a W.A. Levis, señala que la disputa en torno al tema de la planificación no coincide ya con la división entre derechas e izquierdas, ni tampoco tiene nada que ver con la disputa sobre el socialismo. RETORTILLO MARTÍN, Sebastián. Op.cit. p. 123

⁵⁷ HERVE, Dominique. 2011. Op.cit. 197.

planificación urbanística o territorial. En este sentido, Rainer Wahl, haciendo referencia al Derecho Alemán, señala que “la planificación del territorio fue en los años cincuenta el primer ejemplo de cómo solucionar jurídicamente problemas complejos que van mucho más allá de la tradicional evitación de peligros. Fue así, también, el primer gran campo del Derecho para el que el Derecho de policía, que hasta ese momento actuaba como sector de referencia, ya no resultaba determinante”⁵⁸.

Reconocer tal relación implica reconocer el lugar especial de la planificación territorial dentro de la Planificación general y, por lo tanto, su importancia para el desarrollo armónico de un país. Siguiendo nuevamente a Wahl, vemos que es en la planificación territorial donde la concepción de relación bilateral entre los particulares y el Estado colapsa, siendo necesario comprender que en la realidad, las relaciones pueden ser trilaterales o multilaterales. Ya no se trata de resolver problemas puntuales de pugna entre el interés particular y el interés de la Administración, pues en el espacio propio del derecho urbanístico entran en juego terceros; “los vecinos”⁵⁹ o los interesados en el sector, que pueden ser directa, indirecta, emocional o concretamente afectados. En razón de ello es que Wahl señala que “una evolución urbanística ordenada presupone la realización de un gran número de objetivos y de amplios contextos para que del cúmulo de proyectos individuales no surja una

⁵⁸ WAHL, Rainier. Op.cit. p. 79.

⁵⁹ *Ibíd.* p. 80.

yuxtaposición inconexa, sino que la zona urbana en cuestión presente las características de una satisfactoria composición”⁶⁰.

En consideración a lo anterior se puede entender la complejidad de un Plan territorial, el que como explica Parejo Alfonso, comprende la integración de tres técnicas distintas: el plano (como representación gráfica de una realidad), el proyecto técnico (como el diseño anticipado de una obra, la ordenación de los actos precisos para la realización de ésta y la evaluación económica que deben quedar adscritos a tal fin); y la ordenanza (la ordenación normativa de conductas).⁶¹

La necesidad de planificar el uso del suelo, no es sino el modo “científico” de señalar que como humanidad requerimos planificar el devenir de nuestras ciudades, estableciendo (mediante una decisión política) aquellos sectores que podemos y debemos intervenir, y aquellos que no. Esto es determinado, en principio, por cuatro circunstancias específicas: la escasez del suelo urbano que se agudiza por el rápido crecimiento demográfico y por la apetencia de más y mejores servicios; la característica de bien colectivo del suelo para sus habitantes como herencia cultural que se deja, por lo que no puede disponerse de él libremente sin atención a las necesidades del resto de la comunidad; a la necesidad de hacer rendir al máximo el bien; a la importancia que tiene el territorio como factor de equilibrio para la biodiversidad y la propia vida humana;

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ PAREJO ALFONSO. 1986. *Op.cit.* p. 224

y por último, al crecimiento de la ciudad que obliga a racionar el uso de su infraestructura.

Finalmente, lo importante a considerar, como señala María Isabel Mellea, es que:

“el desarrollo de la ciudad [o de la humanidad]⁶² no debe ser una suma de actos espontáneos e imprevisto, sino la progresiva materialización de un proyecto colectivo –es decir, ideado con la participación de la comunidad– cuyas determinaciones están contenidas, con mayor o menor detalle, en las diversas categorías de instrumentos de planificación urbana”⁶³.

2.2. Ordenamiento territorial en Chile

Antes de desarrollar lo que sigue, es justo explicitar que ordenamiento territorial y planificación territorial no son sinónimos aunque muchas veces se traten como tal. El primero se refiere a las directrices y objetivos necesarios para alcanzar una meta preestablecida (pero no necesariamente estática). Es decir, se trata del desarrollo de las líneas principales de la planificación y los instrumentos involucrados en ello, pues lo que persigue es la integración racional de las diferentes perspectivas sectoriales con incidencia sobre el

⁶² Comentario agregado

⁶³ MELLEA ÁLVAREZ, María Isabel. Op.cit. p. 63.

territorio⁶⁴. Por su parte, la planificación territorial implica el desarrollo de planes y medidas para la implementación de aquellos objetivos y directrices⁶⁵.

La confusión viene dada porque, entendidos como fenómenos de intervención, la ordenación es una fase evolutiva de la planificación en tanto gráfica de una realidad física del territorio e implica un sentido más profundo, pues no sólo se refiere a distribución sino que presupone una decisión política consciente. Hecha la anterior precisión, es que podemos continuar hablando del ordenamiento territorial en particular.

El ordenamiento territorial surge a mediados del siglo XX como una herramienta vinculada a la planificación física del territorio que involucra la distribución espacial de todas las actividades humanas y la toma de decisiones respecto de los usos óptimos del espacio regional o nacional. Hasta ese momento había sido un tema fundamentalmente sectorial, ligado al urbanismo y la planificación urbana⁶⁶. Sin embargo, fue menester comenzar a hacer esfuerzos teóricos y prácticos para vincular la planificación económica con la planificación física del territorio. Esto debido a que “La ordenación del territorio se justifica conceptualmente como un mecanismo de prevención y ataque de

⁶⁴ AVILA ORIVE, José Luis. Op.cit. p. 214.

⁶⁵ HERVE, Dominique. 2011. Op.cit. p. 198.

⁶⁶ LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola equipo de Derecho Ambiental y Recursos Naturales de FerradaNehme y MORIS, Roberto. et. al. académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. 2011. Estudio análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile. Informe final Ordenamiento Territorial. Santiago: Ministerio de Economía. p. 10

los problemas generados por los desequilibrios territoriales y las externalidades provocadas por el espontáneo crecimiento económico, donde los mecanismos del mercado resultan insuficientes”⁶⁷.

En Chile, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, ha adoptado la definición de la Carta Europea (ya referida en la introducción de este trabajo), señalando que tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional⁶⁸. Pero el reconocimiento va más allá del adoptado por la SUBDERE puesto que la Constitución Política de la República reconoce los sistemas de ordenamiento territorial en su artículo 3 al señalar que:

“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”.

Cuestión que es reafirmada en el artículo 115 del mismo cuerpo legal el que señala que:

⁶⁷ GASTÓ, José et. al. Op.cit. p. 19, citando a Barragán 1996.

⁶⁸ LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra, SALAMANCA Carola, y MORIS, Roberto. et. al. hile. Op.cit. p. 12.

“Para el gobierno y Administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo [Gobierno y Administración Regional] se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. 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”.

Asimismo, tal declaración de la Carta Fundamental es concretada en la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su artículo 13 donde se establece que la Administración superior de las regiones está a cargo de los Gobiernos Regionales y, en específico, en su artículo 17, el que se refiere a las funciones que en materia de ordenamiento territorial les competen⁶⁹.

A ello se suma el DFL 458 del 13 de abril de 1976, mejor conocido como Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su ordenanza respectiva (OGUC) o Decreto 47/1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, siendo

⁶⁹ Estas funciones, en síntesis son: a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes; b) Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región; c) Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región; d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región; e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.

éstos últimos los instrumentos de regulación territorial generales más importantes del país. Sin embargo, este reconocimiento legal no es pleno ya que se trata de Leyes que se enfocan, más bien, en la planificación física y urbana y no en la visión integral de nuestro territorio. Es decir, a pesar de existir reconocimiento constitucional sobre la necesidad de un desarrollo territorial armónico (lo que implica ir más allá de la planificación física) no hay una correlación de ello a nivel de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, sobre todo considerando que no poseemos un plan nacional con carácter vinculante que mire de manera integral el territorio. Así, ligados a la LGUC y la OGUC nos encontramos con múltiples instrumentos y autoridades con competencia en la materia que no necesariamente actúan de modo coordinado⁷⁰.

A continuación, se realizará una somera descripción de los instrumentos de planificación territorial más importantes que contempla la LGUC, finalizando con un nuevo instrumento de gestión territorial contemplado en la Ley 19.300; la

⁷⁰ Así podemos identificar, en la LGUC que intervienen el Gobierno Regional a través del Intendente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Las Secretarías Regionales del MINVU, los municipios a través de los Alcaldes, el Consejo Municipal y el asesor urbanista y el Presidente de la República. Lo anterior sumado a otros órganos intervinientes conforme a diferentes leyes. Por ejemplo, para los PRI conforme a la ley 20.423 se debe consultar al SERNATUR y conforme a la Ley 19.300, interviene el Ministerio del Medioambiente en la aprobación de los PRC, PRI, PRDU, PS y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. Se puede agregar a lo anterior que, para los instrumentos de Zonificación del Uso del Borde Costero, intervienen el Ministerio de Defensa y la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero, así como las Comisiones Regionales del Uso del Borde Costero. Finalmente, en el ordenamiento territorial también influyen las convenciones internacionales, como la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, más conocida como Convención de Washington, que permite la creación de parques nacionales, con la intervención del Ministerio del Medioambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Ministerio de Bienes Nacionales. (Para un análisis más acabado de las autoridades intervinientes en los diferentes Instrumentos que inciden en el territorio ver: LEYTON, Patricio; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola.Op.Cit.

Evaluación Ambiental Estratégica. Se debe tener en cuenta que la revisión que se realizará, tal como se señaló en la introducción de este trabajo, se enfocará sólo en los Instrumentos de Planificación Territorial generales establecidos en la LGUC y no en la normativa secundaria de planificación territorial (identificada como de Zonificación Sujeta a Protección Especial)⁷¹ la que no es creada conforme a un criterio de planificación general, sino atendiendo a las particularidades y requerimientos específicos de cada lugar. Así, por ejemplo, se dejan fuera instrumentos de protección como los parques o reservas nacionales, los que, sin lugar a dudas, también tienen mucho que agregar al ordenamiento territorial y que contribuyen a enmarañar, aún más, el entramado de autoridades que influyen en la materia.

2.2.1. Instrumentos de planificación Territorial (IPT)

En el ordenamiento jurídico chileno la forma que existe de planificar es en base a instrumentos de planificación territorial, los que están orientados hacia la regulación de las áreas urbanas del país, descuidando las áreas rurales. Por ello no es de extrañar que la LGUC, al regular los instrumentos de planificación –en su Título II–, se refiera a la planificación urbana. Dicho cuerpo normativo, en su artículo 27 define planificación urbana como: “el proceso que

⁷¹ LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola equipo de Derecho Ambiental y Recursos Naturales de FerradaNehme y MORIS, Roberto. et. al. Op.cit. p. 52 y ss.

se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”, y establece en el artículo 28, que se desarrollará en cuatro niveles de acción que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal los que, conforme a los artículos 2.1.1 y 2.1.2 de la OGUC, se estructuran de modo jerárquico, dando lugar a lo que se conoce como cláusula de prevalencia.

Cabe destacar, antes de continuar, que la potestad que posee la Administración para la dictación de instrumentos de planificación territorial es de carácter discrecional, lo que quiere decir, en palabras de los profesores García de Enterría y Fernández que “es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y sometidos al juicio subjetivo de la Administración”⁷². En otras palabras, la Administración tiene una potestad sin todos sus elementos reglados, teniendo un margen de movimiento mayor que le permite adaptar los instrumentos a las necesidades de la contingencia nacional. Sin embargo, pese a la atribución de esta potestad, la Administración en algunos casos, no ha hecho uso de ella. Un ejemplo es que el país estuvo 14 años sin la dictación de una Política Nacional de Desarrollo

⁷² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 2004. Curso de Derecho Administrativo, 12ª ed., Tomo I., Civitas, Madrid, p. 467.

Urbano y que a la fecha, no existen Planes Regionales de Desarrollo en todas las comunas. Ello ha derivado, como se irá revisando, en que sea el mercado del suelo el que en la mayoría de los casos, determine el devenir del territorio nacional, lo que sin duda genera problemas porque como señala Pablo Trivelli:

“el mercado del suelo, por sus características propias, difícilmente podría operar en condiciones de competencia perfecta. Este mercado se define con mayor exactitud como un caso de competencia monopólica y bajo ciertas circunstancias simplemente como un monopolio. Debe quedar entonces claro que en el caso del suelo urbano, la libre competencia no es equivalente a competencia perfecta ni tampoco tiende a ella”⁷³.

i. Planificación Nacional.

La planificación a nivel nacional está a cargo del MINVU, el cual tiene como función orientar el desarrollo urbano a nivel del país mediante la LGUC y la OGUC. Esta función se refiere especialmente a las facultades que tiene el MINVU para modificar, interpretar e impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la LGUC y OGUC.

⁷³ TRIVELLI, Pablo.2014. Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Revista Eure-Revista de Estudios Urbanos Regionales, 8 (22). p. 48.

Pero, si bien la LGUC menciona en sus artículos 28 y 29 una planificación urbano nacional, nunca se ha aprobado un instrumento de esta naturaleza, ni ha sido considerado dentro de los instrumentos de planificación territorial contemplados en la OGUC, optándose por la sustitución mediante “Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano”⁷⁴.

El año 1979, en Chile, pocos años después de la entrada en vigencia de la LGUC, se dictó la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que fue reemplazada en el año 1985, mediante el Decreto N°31 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta última estableció las políticas a impartirse en materia urbana durante un largo periodo hasta que fue derogada por el Decreto N° 259 del año 2000 del MINVU. Ello significó un prolongado vacío de directrices políticas porque no se dictó otra en su reemplazo sino hasta el año 2014.

Sin duda la actual vigencia de la Política Nacional Urbana del año 2014, dictada mediante el Decreto N°78 del año 2014 del MINVU⁷⁵, se erige como un gran progreso en materia territorial, sobre todo porque reconoce el postulado central de este trabajo en su considerando C) N°11: “que es necesaria una mirada integral del territorio, que reconozca los valores de la ruralidad y las

⁷⁴ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2007. El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 29-2, p. 277.

⁷⁵ El documento que sirvió de respaldo a la dictación de la PNDU del año 2014, se encuentra disponible para su revisión [En línea] <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf> [Consulta: 20 septiembre 2015]

características propias de las diferentes localidades”. Sin embargo, este avance debe mirarse con resguardo ya que, tal como reconoce el MINVU, una política urbana no es un plan ni un plano y tampoco tiene el carácter de Ley o reglamento; sino que es en cambio, un documento breve que establece principios rectores, directrices y orientaciones estratégicas para la realización de acciones en materia urbana⁷⁶. Es decir, si bien se trata de un documento sumamente importante, no tiene un efecto vinculante para la Administración, estableciéndose como un pliego de carácter referencial que pretende alinear las voluntades de los diferentes organismos que participan en la regulación territorial.

Cabe mencionar que la PNDU del año 2014, por una parte mantiene los lineamientos que han dominado la regulación territorial desde la dictación de la primera Política mencionada, sin hacerse cargo de uno de los grandes problemas del desarrollo territorial actual –la especulación inmobiliaria– y por otra, incorpora dos conceptos importantes: la participación ciudadana y el desarrollo sustentable. Así, la actual PNDU, si bien perpetúa la idea de liberalización de los usos del suelo, en tanto entiende que es el mercado el que puede regular naturalmente la expansión de las ciudades sobre los suelos agrícolas y determinar de mejor modo la zonificación del territorio⁷⁷, también ha

⁷⁶ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. [En línea] http://www.minvu.cl/aopensite_20120508161110.aspx [Consulta: 20 septiembre 2015]

⁷⁷ Un análisis interesante y detallado sobre la nueva PNDU es realizada por Pablo Trivelli quien señala, dentro de otras cosas, que no sólo es necesario velar por el bien común en tanto protección de los intereses de las personas particulares, sino que es necesario velar por el bien

hecho eco de la necesidad de considerar los factores ambientales en las decisiones territoriales y de incorporar las impresiones de la ciudadanía a la hora de tomarlas, significando un paso adelante respecto de las políticas anteriores.

Finalmente, la actual PNDU en su artículo 2° incorporó la creación un consejo asesor del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, con el fin de servir de instancia consultiva y asesora del Presidente de la República para la implementación de la misma PNDU⁷⁸, el cual se encuentra actualmente en funcionamiento.

común en tanto interés de la sociedad. Textualmente señala que: “El resguardo del bien común no sólo implica el resguardo de los derechos de las personas, sino que también el de necesidades y requisitos definidos a escala de toda la sociedad. El bien común trasciende y es diferente a la suma de los intereses individuales. La salvaguarda del bien común exige, por lo tanto, la presencia de una instancia pública que lo defina y represente (...) Para el sector público se requeriría una definición positiva de su rol en el desarrollo urbano, más que una que se estructura por exclusión respecto a los intereses o posibilidades de acción del sector privado. Pero la adopción de un rol activo también implica definir un campo de acción para el sector privado. Ello significa encuadrar el mecanismo de mercado dentro de los objetivos de política pública, de tal forma que los estímulos y orientaciones a los agentes individuales conduzcan a decisiones acordes con los objetivos de política”. En: TRIVELLI, Pablo. 2014. Op.cit. p. 46.

⁷⁸ El Consejo conforme al artículo 2 del Decreto 78 del año 2014, del MINVU, se encuentra conformado por:

- a) Un representante del Presidente de la República, que se desempeñará como Presidente del mismo;
- b) Un Consejero designado por el Presidente de la República, que será el Secretario Ejecutivo del Consejo y actuará como Ministro de Fe;
- c) El Ministro de Vivienda y Urbanismo o quien lo represente;
- d) El Ministro de Obras Públicas o quien lo represente;
- e) El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones o quien lo represente;
- f) El Ministro de Economía, Fomento y Turismo o quien lo represente;
- g) El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo o quien lo represente;
- h) El Presidente del Colegio de Arquitectos o quien lo represente;
- i) El Presidente del Colegio de Ingenieros o quien lo represente;
- j) El Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción o quien lo represente;
- k) El Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte o quien lo represente;
- l) El Secretario Ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales o quien lo represente;

ii. Planificación regional

Se encuentra a cargo de la SEREMI de vivienda, la que ejerce esta acción a través del Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), el cual debe ser aprobado por el Consejo Regional y promulgado mediante Resolución del Intendente, según indica el artículo 2.1.6 de la OGUC. Este instrumento guía el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos de las regiones y una de sus características más importantes es que sus disposiciones deben ser integradas en los instrumentos de planificación metropolitanos, intercomunales y comunales conforme indican los artículos 30, 31, 32 y 33 de la LGUC.

En la actualidad podemos contar los PRDU de Arica y Parinacota, de Antofagasta, Coquimbo y O'Higgins. Es decir, no todas las regiones cuentan con un PRDU, lo que es un gran déficit en la configuración de nuestro territorio si consideramos el carácter regionalista que tiene el Estado de Chile y que pretende potenciar.

-
- m) Dos representantes de las Asociaciones de Municipalidades;
 - n) Dos decanos de facultades universitarias de arquitectura y urbanismo, designados por el Presidente de la República o quienes los representen;
 - o) Tres profesionales o expertos de reconocida experiencia y conocimiento en materias relacionadas con el desarrollo urbano y territorial, designados por el Presidente de la República;
 - p) Dos ex Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República;
 - q) Dos representantes de organizaciones ciudadanas, designados por el Presidente de la República;
 - r) El Presidente de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados;
 - s) El Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado.
 - t) El Ministro de Bienes Nacionales o quien lo represente.

iii. Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos

Los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Así, fija las normas de uso del suelo para el territorio regulado con carácter obligatorio.

Tanto el artículo 34 de la LGUC como el artículo 2.1.7 de la OGUC, señalan que cuando una unidad urbana sobrepasa los 500.000 habitantes se adscribe a la categoría de área metropolitana para los efectos de la planificación y debe obligatoriamente elaborar un Plan Regulador Metropolitano (PRM). De todas maneras, en términos de contenido este último es similar a un PRI y corresponde al mismo nivel de planificación. En la actualidad existen tres PRM en: Santiago, Valparaíso y Concepción⁷⁹ y 8 PRI en: Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Bío Bío, Los Lagos y Magallanes⁸⁰. Cabe destacar que si bien se encuentra casi todo el territorio nacional regulado por estos instrumentos, existen sectores que aún no se contemplan, como la Araucanía o la nueva región de Parinacota.

La elaboración de los PRI está en manos de la SEREMI de vivienda y deben ser aprobados por el Gobierno Regional y promulgados por Resolución

⁷⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. OBSERVATORIO URBANO. [En línea] www.observatoriourbano.cl/ipt/busca_decreto.asp [Consulta: 20 septiembre 2015].

⁸⁰ *Ibíd.*

del Intendente, según establece el artículo 2.1.9 de la OGUC. Además, la gestión del instrumento se encuentra tanto en las municipalidades, que deben velar por hacer cumplir el instrumento (específicamente mediante el otorgamiento de permisos de edificación que recaen en las Direcciones de Obras Municipales o DOM), como en la SEREMI de vivienda, la que tiene la facultad de interpretar las disposiciones que se encuentren en el PRI o PRM y de resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por la DOM.

Finalmente, un aspecto importante a considerar respecto de los PRI es que son los únicos instrumentos que incluyen la regulación de las áreas rurales, y aunque lo hacen de forma bastante laxa –ya que su objeto no es la regulación de las áreas rurales propiamente tal, sino los espacios existentes entre las comunas ligados al efecto de la conurbación–, son los instrumentos que existen para regular estas áreas que se encuentran descuidadas por nuestra legislación.

iv. Planes Reguladores Comunales

Este instrumento obedece al nivel de planificación comunal. Y como indica Cordero Quinzacara: “La Comuna es una unidad administrativa mínima a través de la cual se divide el país y fija los límites territoriales de las

competencias municipales”⁸¹. Tal como lo hacen los PRI, los PRC regulan el desarrollo físico de la comuna. Sin embargo, éstos no regulan lo que sucede con el ámbito rural, limitándose al ámbito urbano.

Su importancia está en que consideran los aspectos más relevantes de la comuna (en su dimensión territorial) tales como: higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, usos de suelo o zonificación, normas de edificación, trazados viales, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos entre otras (artículo 41 LGUC), siendo sus disposiciones obligatorias para las obras y actividades que se emplacen en la comuna⁸².

Conforme al artículo 43 de la LGUC, la elaboración de estos planes corresponde a los Municipios a pesar de que la SEREMI de Vivienda debe realizar un informe al respecto. Este instrumento debe ser aprobado por el Consejo Municipal y promulgado mediante Decreto Alcaldicio, previa instancia de participación ciudadana. De todos modos, se debe tener presente que conforme al artículo 38 de la LGUC, el Ministerio de Vivienda tiene la posibilidad de incidir en la modificación de un PRC mediante los PRI, ya que en caso de que estos últimos constituyan alteraciones a las disposiciones de los primeros, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones.

⁸¹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op.cit. p. 279.

⁸² LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola et. al. Op.cit p. 39.

Así, modificando disposiciones en un PRI o en un PRM, de modo contrario a lo establecido en los PRC, se modifica el contenido de estos últimos.

v. Planes seccionales y Límites Urbanos

Dentro de la organización territorial comunal encontramos dos instrumentos adicionales: los planes seccionales y los Límites urbanos. Los primeros son instrumentos equivalentes a los PRC, pero con un ámbito de aplicación territorial menor. Conforme al artículo 46 de la LGUC, se deben elaborar PS cuando se requiera información más detallada para la elaboración de los PRC en aquellas comunas donde este último no existe y en los casos en que se haya establecido una “Zonas de Remodelación”.

En cuanto al límite urbano, se trata de los instrumentos más básicos de planificación –regulados en el artículo 2.1.16 de la OGUC– y “consiste en una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”. Se considera como un instrumento independiente y separado de los planes pese a que el límite urbano de acuerdo al artículo 54 de la LGUC es fijado por el PRI o PRC. Para fijarlo se debe seguir el mismo procedimiento que para elaborar un PRC pero se debe añadir un informe del Ministerio de Agricultura. Su principal efecto es que divide el territorio entre área rural y área urbana.

Cabe destacar que los PRI, PRM y PRC deben someterse, actualmente, a la Evaluación Ambiental Estratégica, conforme dispone la Ley 19.300 en los artículos 2 letra i bis y 7 bis inc. 2°, proceso que requiere de la intervención del Ministerio del Medio Ambiente. Esto, como se comentará más adelante, es un paso adelante en materia de previsión de los impactos ambientales que pudiesen provocar los instrumentos de planificación territorial, por lo que debe destacarse aunque todavía no se ha evaluado su desempeño en la práctica.

2.2.2. Usos del suelo

Dicho lo anterior, es preciso tener en cuenta, a la hora de hablar de ordenamiento territorial, que aquellos instrumentos de planificación, dentro de otras cosas, lo que hacen es determinar los diferentes usos del suelo para cada sector.

La tierra, como ya se esbozó previamente, en tanto factor de producción, puede ser utilizada para la generación de diversos bienes y servicios, por lo que es un bien jurídico cada vez más congestionado. Esto, ya que los suelos no tienen un solo destino de uso, sino que poseen, casi siempre, usos alternativos. Así, cada propietario es totalmente libre para actuar en su predio pudiendo

otorgar aquel uso que le brinde el mayor retorno o satisfacción⁸³. Es decir, el mejor uso puede variar de acuerdo a los vaivenes del mercado y la tecnología. Esto ha permitido desarrollar la noción de que los suelos no pueden estar determinados a perpetuidad a un mismo uso, existiendo la necesidad de que sean cambiables. Tal idea no es nueva, ya que desde siempre el hombre ha modificado el uso de los suelos para beneficiarse. Así, ha eliminado vegetación originaria con el fin de utilizar los terrenos para el cultivo de alimentos, para los tranques de riego, hidroelectricidad, relaves mineros o para la construcción de asentamientos urbanos⁸⁴. Lo anterior ha traído como consecuencia grandes procesos de deterioro ambiental, los que se manifiestan particularmente como erosión y desertificación de los suelos. El problema de ello, es que junto con la deforestación se han determinado miles de hectáreas de suelos a la improductividad por el cansancio y el impacto ambiental provocado.

Ahora bien, no sólo el arbitrio, mercado o tecnología determinan el uso, o cambio de uso, de un territorio. Pese a la importancia de aquellos factores, son las decisiones de la autoridad política, mediante el empleo de la legislación, las que tienen, o debiesen tener, la última palabra respecto al destino de un territorio. Ello no significa que se impongan, sin más, sobre los otros factores, ya que, ciertamente, mercado, tecnología y decisiones administrativas se

⁸³ORMAZABAL, César. Conversión del uso de suelos en Chile desde la perspectiva ambiental. En: KATZ BIANCHI, Ricardo (coord.). 1994. Antecedentes para una legislación sobre uso del suelo. Comisión de Medio Ambiente del Centro de estudios Públicos, Santiago de Chile: Documentos de trabajo n°214. p. 43.

⁸⁴ Desde la colonización que en Chile se han utilizado los sectores con más aptitud agrícola para la construcción de asentamientos urbanos.

relacionan mediante políticas de fomento y restricción en base a impuestos, subsidios, multas, etc. Sin embargo, es la legislación, haciéndose cargo de los distintos factores en juego, la que puede aunar e identificar las medidas más adecuadas para cada sector, procurando evitar que la existencia de necesidades ilimitadas abuse de nuestro territorio limitado.

La legislación chilena, regula los usos del suelo conforme a la gran división que hace de nuestro territorio: urbano y rural. Y, es en materia urbana dónde mayor definición hay respecto a los usos del suelo. Esto se da ya que como nos dice Cordero Quinzacara, es en el área urbana donde se produce el mayor grado de intervención administrativa, estando regulada mediante planes que zonifican y determinan los diversos usos del suelo, permitidos, así como las actividades que se pueden realizar en ellos⁸⁵.

La OGUC en su artículo 1.1.2, señala que uso del suelo es el “conjunto genérico de actividades que el IPT admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones.” Agrega, en su artículo 2.1.24, que corresponde a los IPT definir los usos de suelo de cada zona, y establece que para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en seis tipos de uso susceptibles de emplazarse

⁸⁵ CORDERO QUINZACARA. Eduardo. Op.cit. p. 282.

simultáneamente en la misma zona: Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público y Área Verde⁸⁶.

Lo anterior es complementado por el artículo 57 de la LGUC, el cual indica que el uso de suelo urbano, en las áreas urbanas, se regirá por lo dispuesto en los planes reguladores, y por el artículo 58 de la LGUC, el que dispone que las Municipalidades sólo pueden otorgar patentes que sean concordantes con el tipo de uso de suelo, pues de lo contrario caducarán inmediatamente⁸⁷.

Estas precisiones de la Ley son de gran relevancia para el crecimiento de las ciudades y para el desarrollo económico e inmobiliario pues determinan el tipo de construcción, permitida o no, en cada sector. En tal sentido es que Fernández y Holmes señalan que el uso del suelo es importante, porque “todas las edificaciones deben ser concordantes con el uso del suelo establecido, ya sea para requerir un permiso de edificación o para no sufrir un congelamiento”⁸⁸.

Por su parte, el uso de suelo en áreas rurales, asociado en principio a zonas de carácter agrícola, tiene una regulación mucho más laxa, estableciéndose en el artículo 34 de la LGUC y en el artículo 2.1.7 de la OGUC,

⁸⁶ En los artículos 2.1.25, 2.1.27, 2.1.18, 2.1.19 y 2.1.31 se explica detalladamente a qué se refieren estos usos.

⁸⁷ Es más, para poder modificar el uso del suelo establecido previamente, es necesario modificar el Plan Regulador conforme lo establece el artículo 61 de la LGUC.

⁸⁸ FERNÁNDEZ RICHARD, Fernando y HOLMES SALVO, Felipe. 2012. Derecho Urbanístico Chileno. 3° edición. Santiago de Chile: Jurídica de Chile. p.167.

que será labor de los Planes Intercomunales regular lo que suceda en tales áreas. Además, la LGUC agrega en su artículo 55, la posibilidad de cambiar el uso de suelo agrícola para otro fin, siempre que se cuente con la autorización de la SEREMI de Agricultura, previo informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Ello es complementado con el DL 3.516 de 1980 que dispone en su artículo 1° que los predios rústicos (inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal) 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, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas⁸⁹.

Es preciso indicar que la normativa anterior no es la única que puede afectar los usos del suelo, ya que existen otros cuerpos normativos, que sin regular directamente el territorio, inciden en él. Dentro de estos podemos mencionar a la normativa de Zonificación de Uso del Borde Costero regulada mediante el D.S. N°475 del 14 de diciembre de 1994/Ministerio de Defensa

⁸⁹ Cabe consignar que la posibilidad de subdividir los predios rústicos se ha visto como un problema ya que afectaría la capacidad agrícola de nuestro país y por tanto, su economía. Así, se señala que la posibilidad de subdividir se ha ido transformando en la posibilidad de eludir la normativa establecida por el MINVU en los Planes Reguladores (permitiendo construir más allá del límite urbano) y de generar parcelas de agrado que convierten suelo fértil en suelo improductivo. Ello demostraría descuido de nuestra legislación para con las zonas agrícolas y rurales del país. Una columna que hace una crítica a la práctica instaurada por el DL 3516 de 1980, es la del profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, don César Ladrón de Guevara. En línea: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/05/30/%C2%BFque-hacer-con-las-%E2%80%9Cparcelas-de-agrado%E2%80%9D-crear-bosques-de-amortiguacion-o-cinturones-verdes/> [Consulta: 21 septiembre 2015].

Nacional, la que puede afectar tanto a zonas rurales como urbanas; a la normativa sobre Zonificaciones Sujetas a Protección Especial, la que no ha obedecido a un proceso de planificación coordinado, debido a que ha sido creada según los criterios fijados por cada sector y con finalidades de protección diversas⁹⁰; a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que también puede tener incidencia en materia rural como urbana al establecer, dentro de otras cosas, la obligación de entrar al SEIA en caso de afectar ciertas zonas específicas (asentamientos humanos, patrimonios históricos, etc); y a la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, entre otras. Por ello, tratar de articular la normativa involucrada y a sus respectivos responsables no es materia fácil y ciertamente habría más esperanzas si hubiese una guía clara y general que diera lineamientos certeros de las decisiones a tomar.

Antes de continuar, y como se habrá percibido, debemos tener en cuenta que uso del suelo no es sinónimo de zonificación, pese a que en muchas ocasiones pueden sonar como algo similar. Por zonificación se entiende “el proceso por el cual se establecen en una porción de territorio regulado por un instrumento de planificación territorial iguales condiciones de uso de suelo o de edificación”⁹¹. Es decir, los instrumentos de planificación territorial pueden dividir el territorio en varias zonas, y a su vez, dentro de aquellas zonas, pueden

⁹⁰ LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola et.al. Op.cit. p. 52

⁹¹FERNÁNDEZ RICHARD, Fernando y HOLMES SALVO, Felipe. Op.cit. p. 172

regular el suelo estableciendo usos específicos. Ahora bien, es característico que se establezcan dentro de una misma zona, iguales condiciones de uso del suelo. Como ejemplo podría establecerse que una zona es turística, industrial, extractiva, agrícola, de interés ecológico, etc.

i. Distinción entre suelos urbanos y suelos rurales

Como ya se esbozó previamente, cuando se habla de instrumentos de ordenamiento territorial es necesario hacer una distinción general, que tendrá importantes implicancias, entre la planificación urbana y la rural. La primera se encuadra dentro de un sistema jerarquizado de instrumentos conforme indica el artículo 2.1.2 de la OGUC. Así, distingue entre la planificación nacional, regional, intercomunal y comunal. Por su parte la segunda no encuentra una regulación tan detallada y coherente, siendo su regulación más bien dispersa. Tal distinción consta en los artículos 52 y siguientes de la LGUC. Así, de acuerdo con el artículo 52 se entenderá por límite urbano:

“ (...) la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”, para agregar luego en el artículo 55 que “fuera de los límites urbanos [áreas rurales]⁹²

⁹² Comentario agregado.

establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”.

Asimismo, la ya extinta Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en un documento de discusión realizado en 1998 llamado “Ordenamiento territorial o regulación de comportamiento espacial” señala que es posible distinguir tres tipos de territorios, claramente determinados, dónde la normativa sectorial define espacios operacionales⁹³. En esta línea, definió al espacio urbano como aquella área que por excelencia ha sido parte de los instrumentos de planificación urbana desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A su vez, estableció como territorio rural al resto del territorio no urbano⁹⁴, por lo que este último corresponde a la mayor parte del país.

⁹³ CONAMA. 1998. Una política ambiental para el desarrollo sustentable: Ordenamiento territorial o regulación del comportamiento espacial. Comisión Nacional de Medio Ambiente, Departamento de Recursos Naturales. Documento de discusión, no oficial. Santiago de Chile.

⁹⁴ Al respecto PUJADAS, Romá y FONT, Jaume. Op.cit. p. 250, señalan que “Definir lo rural como contraposición a lo urbano, constituye una manera bastante habitual de identificar y caracterizar el espacio rural, aunque conlleva el riesgo de pasar por alto la existencia de núcleos urbanos que forman parte del espacio rural. No se ha de olvidar esta dimensión urbana del mundo rural, es decir, la presencia de núcleos urbanos de pequeñas, y a veces medianas dimensiones, que tradicionalmente han proporcionado servicios a la población rural más

Finalmente, establece que hay territorios sujetos a normas específicas dentro de lo que incluye a las áreas silvestres protegidas y a los sitios arqueológicos⁹⁵.

Mantener la distinción es relevante, ya que mientras las zonas urbanas están reguladas por los Planes Reguladores Comunales, las zonas rurales son alcanzadas por los Planes Reguladores Intercomunales, en razón de su importancia para el desarrollo urbano⁹⁶. Ello provoca una diferencia práctica importante ya que conforme a los PRC se entenderá por zona urbana tanto aquella que ya se encuentra urbanizada, como aquella que potencialmente lo estará, siendo posible realizar construcciones de carácter urbano y generar núcleos poblados sin mayor conflicto, dentro del radio considerado por el plan. Al contrario, en las zonas rurales tal pretensión está proscrita, debiendo la SEREMI de Vivienda velar porque aquellas construcciones con fines ajenos a la

diseminada, y que actualmente también suelen constituir focos significativos de ocupación industrial y terciaria". Ordenación y planificación territorial".

⁹⁵MARQUEZ POBLETE, Marco Aurelio. 1999. El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile. Revista de Geografía Norte Grande. Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile., N° 26, p. 114.

⁹⁶ Para dimensionar los conflictos que se pueden originar por efecto de la calificación de una zona

como urbana o rural, es posible consultar el rol 2346-2004 de la Corte de Apelaciones de Santiago, sobre la construcción de central energética La Candelaria. En este caso se recurre en contra de la calificación favorable del EIA del proyecto de la Central, alegando que los actos impugnados infringirían las normas de ordenamiento territorial en cuanto esas resoluciones, sostienen que los PRI sólo se aplican a las zonas urbanas, no obstante que la Ley los hace expresamente extensivos a las áreas rurales. Añaden que de todas formas el proyecto se pretende emplazar en una zona que ha dejado de ser rural. La Corte rechaza el recurso sosteniendo, entre otras cosas, que no sería efectivo que la obra se pretenda emplazar en terrenos urbanos, por cuanto como lo señala el informe de la SEREMI, aún no estaban aprobados los límites urbanos propuestos, manteniéndose el carácter de rural del área donde se instalará la central.

agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación regional⁹⁷.

Lo anterior redundaría en que el tipo de proyecto a realizarse en uno u otro sector será distinto y, por lo tanto, los impactos o daños ambientales que potencialmente puedan provocar, también lo serán. Asimismo, el tipo de realidad de una u otra zona, hará que los impactos ambientales los afecten de manera diferente.

ii. Problemáticas de zonas urbanas y de zonas rurales

a) Zonas urbanas

En sus inicios la planificación urbana en Chile siguió exactamente el rumbo que los conquistadores españoles desearon. Así, durante los primeros años las ciudades se desarrollaron meticulosamente de acuerdo con la estructura del conocido plano damero. Con el pasar del tiempo, ya para finales del siglo XIX, se instauró una tendencia modernizadora que pretendió que la ciudad creciera de tal modo que “requería que los proyectos de urbanización aparecieran como una creación compacta y orgánica, respaldados por la intervención pública para imponer restricciones al individualismo económico y

⁹⁷ Ello es complementado por el artículo 1° del DL 3.516 de 1980 que regula el sistema de subdivisión de predios agrícolas.

asegurar la cohesión de la ciudad”⁹⁸. Ello se proyectaba lograr regulando el uso del suelo con el fin de que fuese lo más racional posible, intensificando el uso de los suelos libres en el centro de la ciudad para evitar recurrir al crecimiento periférico. El esfuerzo estaba en mejorar las condiciones de vida aumentando la densidad de la ciudad, mediante infraestructura más tecnológica, desarrollo vial fuerte, etc.

Estas ideas, identificables con la tradición europea francesa, fueron las que predominaron durante buena parte de la vida del país. Sin embargo, también tuvo importancia práctica, aunque no estuviese en las consideraciones del planificador, el modelo de ciudad jardín inglés el cual considera, a diferencia del modelo francés, que la densidad poblacional es perjudicial y que los problemas urbanos se relacionan con la lejanía de la naturaleza. Este último fenómeno fue especialmente acogido por los sectores de mayores ingresos de la población, y ha sido aceptado a punta de presión por el planificador. De este modo, se ha ido generando una tensión entre los dos modelos imponiéndose finalmente el último, lo que ha provocado un crecimiento horizontal de las ciudades (especialmente Santiago) sin atender a modelos de crecimiento sustentable y compacto⁹⁹. El conflicto ya lo vislumbraba el Ministro Director de

⁹⁸ MARQUÉZ POBLETE. Marco Aurelio. Op.cit. p. 3. citando a GROSS, Patricio. (1991) Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos. Revista Eure (vol. Xvii, nº 52/53), pp. 27-52, Santiago. p. 33.

⁹⁹ De acuerdo a lo señalado por el Instituto Nacional de Estadística en su Compendio Estadístico del año 2011, es de notar que pese a este fenómeno de crecimiento horizontal, la mayor densidad demográfica del país se encuentra en la Región Metropolitana acogiendo al 40,3 % de la población nacional con una densidad de 450, 9 hab/Km².

la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), a fines de los años setenta, por lo que argumentaba que:

"De ser cierto que resulta más barato construir en altura que en extensión, cabe la pregunta de por qué el mercado no ha apuntado en dicha dirección y, por el contrario, apunta a hacer crecer horizontalmente las ciudades"¹⁰⁰.

La planificación urbana chilena se ha configurado de normas estrictas de uso del suelo y construcción, por lo que se la ha calificado como una planificación severa con estricta regulación de los usos del suelo¹⁰¹. Así, la instalación y construcción en zonas urbanas debe sujetarse a los instrumentos de ordenamiento territorial normativos establecidos por la LGUC y la OGUC. Sin embargo, contrario a lo que podría pensarse, este estilo tildado como severo nos ha conducido, como indican Sabatini y Soler, "a un resultado histórico paradójico: ciudades que crecen expansivamente sin orden formal aparente, deteriorando espacios urbanos preexistentes, socavando su patrimonio

¹⁰⁰ KAST, Miguel. Citado en: DAHER, Antonio. 1989. Neoliberalismo urbano en Chile. Estudios Públicos. p. 284.

¹⁰¹ El profesor Lucas Sierra realiza una crítica a la estructura normativa "estricta" de la regulación territorial en Chile. Según explica, la normativa chilena adolecería de excesivo verticalismo y centralismo, ya que las normas serían "impuestas por los órganos públicos y no acordadas por las personas mediante el mecanismo más horizontal de los contratos". Ello, de acuerdo a su posición, afectaría el derecho de propiedad debido a que impediría moverse en un escenario de normas claras al tener el gobierno central demasiada discrecionalidad para actuar, y al impedir aquello, negociar en el plano urbanístico. Además, el centralismo impediría llevar a cabo la descentralización, pues finalmente la última palabra la seguiría teniendo el gobierno central. Para un desarrollo acabado de esta idea ver: SIERRA, Lucas. Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En: GALETOVIC, Alexander (2006). Santiago Dónde estamos y hacia dónde vamos. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

arquitectónico y agravando los problemas de eficiencia urbana y calidad de vida”¹⁰².

Dentro de esto último, el factor ambiental se ha tornado sumamente relevante, pues los niveles de congestión de todo tipo (construcción, transporte y residuos domésticos) hacen que la contaminación concentrada en la ciudad afecte directamente la calidad de vida, salud y futuro de los habitantes. Existe una demanda creciente sobre los recursos naturales (especialmente agua y suelo) lo que, a su vez, redundo en un mayor grado de intervención humana sobre el sistema natural. Y no sólo eso; las urbes y sus entornos, además de enfrentar problemas de contaminación, enfrentan graves problemas de degradación del suelo¹⁰³, haciendo irreparable el daño ambiental provocado.

Las ciudades concebidas como centros de progreso, bienestar social, innovación y creatividad, tienen como contrapartida el florecimiento de la marginalidad, segregación y deterioro del medioambiente. Por lo mismo es que en la actualidad, como señala Moreno Flores, hay ciertos consensos respecto a que:

“El ambiente urbano se encuentra sometido a fuertes demandas generadas por el modelo de desarrollo económico y por el rápido aumento de la población en las ciudades, produciendo un

¹⁰² SABATINI, Francisco y SOLER, Fernando. 1995. Paradoja de la planificación urbana en Chile. Santiago de Chile. Revista Eure. Vol XXI, N°62, p. 61.

¹⁰³ ALLENDE LANDA, José. 2000. Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. p. 132.

acelerado declive de su calidad y capacidad para sostener los ecosistemas y las distintas formas de vida en ellos. Los impactos negativos que surgen de estos procesos se pueden observar en la progresiva contaminación y degradación de recursos del agua, el aire y el suelo. Así también, han generado una serie de efectos sociales, caracterizados por la distribución desigual de los costos ecológicos del crecimiento económico, por las disímiles posibilidades y condiciones de acceso a los recursos naturales”¹⁰⁴

La raíz del problema, pareciera ser, es que el explosivo crecimiento urbano va mucho más rápido que lo que puede medir la planificación, lo que sumado a la influencia de los agentes privados, descontrola los objetivos previamente trazados¹⁰⁵. Es así como se puede identificar que un sinnúmero de agentes movilizados por lógicas privadas para la realización de actividades de gran impacto, como la construcción de viviendas, de infraestructuras y la expansión del transporte, han llegado a influir mayormente sobre el desarrollo de las ciudades que la planificación urbana¹⁰⁶.

Lo anterior, tiene que ver con el mismo proceso que ha desarrollado el planificador, el cual al decidir implementar una política de liberalización del precio del uso del suelo, vio mermadas sus facultades planificadoras, debiendo

¹⁰⁴ MORENO FLORES, Osvaldo. Op.cit. p. 11

¹⁰⁵ Así por ejemplo en la actualidad el sector inmobiliario genera gran presión sobre el planificador urbano para que se les permita construir por sobre los 1000 metros de altura, cota que se ha establecido como límite del radio urbano en el Plan Regulador Metropolitano.

¹⁰⁶ SABATINI, Francisco; SOLER, Fernando. 1995. Op.cit. p. 61.

centrarse principalmente en el nivel de barrios y sectores o “microformas urbana”. A través de ello, ha intentado incidir sobre los agentes del desarrollo urbano, tratando de contener una dinámica que escapa de su control¹⁰⁷. Ciertamente, el intento de incidir de tal manera, sin articular políticas integrales, ha llevado muchas veces a pasar por alto los intereses sociales en juego. Esto evidencia que el problema radica en que la regulación chilena ha tendido a ver a las ciudades netamente desde la planificación territorial física, olvidándose de la necesidad de hacer valer el concepto de ordenamiento territorial, el cual como ya se señaló, si bien contempla a la planificación física como uno de sus principales elementos, no olvida que es necesario hacerse cargo de los elementos sociales, ambientales y económicos involucrados en el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Existe también otro problema que influye en el descontrol de las ciudades, que dice relación con que el Estado enfrentado al crecimiento demográfico¹⁰⁸ desmedido, tiende a resolver a través de una intervención

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ Mike Davis, en su artículo *La ciudad de los Tugurios*, genera una alarma sobre el crecimiento de las ciudades. Muestra que en 1950 "había 86 ciudades en el mundo con una población de más de un millón de habitantes; hoy hay 400 y para el 2015 habrá, al menos 550". Continúa indicando que "las ciudades han absorbido, sin dudas, casi los dos tercios de la explosión que se ha producido en la población mundial a partir de 1950, y en estos momentos crecen en un millón de bebés y emigrantes a la semana. La población urbana actual (3200 millones) es mayor que la población total del mundo en 1960. Las zonas rurales, mientras tanto, han alcanzado su población máxima (3200 millones) y comenzarán a reducirse después del 2020. Como resultado, las ciudades representarán todo el crecimiento futuro de la población mundial, que se prevé alcance su punto máximo en 2050, en unos 10 mil millones". En: DAVIS, Mike. 2006. *El planeta de los tugurios*. *New Left Review*. Temas, N°48, octubre-diciembre. p. 4

pública¹⁰⁹ que muchas veces se encuentra descoordinada. Por un lado soluciona el problema de vivienda, por otro el de agua potable y alcantarillado, por otro resuelve los temas de viabilidad y conectividad de la ciudad, para por último aplicar, si es que queda tiempo, algún criterio medioambiental. De ese modo, el Estado va regulando sectorialmente sin atender a la armonización de las variables que inciden directamente en el ordenamiento territorial, y que por lo mismo, requieren de una coordinación acabada entre los órganos administrativos con facultades territoriales y medioambientales (o sanitarias)¹¹⁰. Las soluciones de vivienda, hasta los años setentas provocaron un crecimiento de las ciudades más allá de su perímetro (para poder dar abasto con el proceso de migración campo ciudad), sustituyéndose aún más los suelos agrícolas por zonas urbanizables y eliminándose las tierras fértiles, las cuales fueron y seguirán siendo, reemplazadas por el hormigón armado para la construcción de calles, infraestructura y autopistas.

La razón de que esto suceda así, tiene que ver con el rol que juega la Administración. El MINVU debe solucionar los problemas habitacionales de la población, reduciendo las situaciones de hacinamiento y allegamiento, para cumplir con su deber de dar cobertura al derecho a la vivienda. Pero a su vez, tiene la necesidad de someter su actuar al principio de eficiencia y al

¹⁰⁹ Lo que en ningún caso es negativo.

¹¹⁰ Es importante señalar que la regulación sanitaria se puede considerar con el antecedente de la regulación medioambiental y que esta última, con el correr del tiempo, ha ido abarcando gran parte de las materias de carácter sanitario.

presupuesto público, por lo que inevitablemente elige construir más viviendas, que viviendas bien ubicadas, y en aquellos lugares en donde el precio del suelo es menor, es decir, en la periferia de la ciudad. Los problemas generados son conocidos: segregación, pobreza, problemas de conectividad e incluso, carencia de servicios básicos. Lo anterior, si bien es efectivo en cuanto a solucionar problemas habitacionales, redundante en que se carga de responsabilidad a los municipios, los cuales deben hacerse cargo de las demás aristas no consideradas coordinadamente, un tema especialmente grave si se considera que el grueso de la vivienda social se encuentra en comunas periféricas y de escasos ingresos.¹¹¹

Finalmente, otro problema a identificar tiene que ver con la especulación inmobiliaria. Siguiendo a Pablo Trivelli en esto, es que se debe tener en cuenta que el valor del suelo constituye un excedente que no tiene como contrapartida ningún esfuerzo productivo, ya que está determinado, por ejemplo, por su conectividad, por el sector en el que se encuentre, por la cercanía a servicios y comercios, entre otras cosas, que no tienen que ver con un valor agregado del

¹¹¹ Un texto muy ilustrador al respecto es el de Andrea Tokman. En específico, la autora señala, dentro de otras cosas, que “Desde hace tiempo se sabe que el Minvu considera casi exclusivamente el costo directo de los proyectos cuando licita—suelo más urbanización y construcción—e ignora otros, como la infraestructura necesaria para conectar a la población con el resto de la ciudad; los costos en que deben incurrir las municipalidades para proveer servicios, tal como la recolección de basura; y el costo del tiempo que deben destinar los beneficiarios del subsidio para trasladarse a sus trabajos. Así, el criterio de asignación implica que las poblaciones que encarga se ubicarán casi inevitablemente en la periferia, porque allí el suelo es más barato, mientras que el costo de construcción es parecido en todas las comunas de Santiago”. En: TOKMAN, Andrea. 2006. El Minvu, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago. En: GALETOVIC, Alexander. 2006. Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos. Capítulo 17. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile. p. 493.

propietario. Ello genera un incentivo perverso para los particulares, los cuales pueden obtener grandes ganancias sin ningún esfuerzo productivo de por medio, fomentando la expansión de la especulación sobre el suelo urbano. Esto es un fenómeno generalizado en los países con economías de libre mercado, y el problema es que si bien en otras áreas se ha considerado como un fenómeno positivo, el sector urbano tiene características especiales que no hacen deseable per se la especulación, debido a que el suelo no está sometido a las leyes de producción de otros bienes. El suelo es un bien que se transforma a pesar de que su propietario no haya hecho nada para que esto suceda y su carácter local provoca que se genere una especulación monopólica más que competitiva¹¹². Ello lleva a que el valor del suelo suba indiscriminadamente, debido a la retención de ciertos terrenos construibles en sectores con accesos adecuados para la población, obligando a optar por terrenos de menor valor en sectores más alejados, intensificándose la segregación social. Trivelli explica que:

“La especulación del suelo urbano provoca serias distorsiones en la operatoria del mercado, y por lo tanto, en la asignación de recursos a nivel urbano. Sus efectos nocivos tienen una duración mucho más amplia que en otros mercados, dada la rigidez de la estructura física y las modificaciones estructurales que genera en el

¹¹² TRIVELLI, Pablo. 2014. Op.cit. p. 49.

desarrollo urbano, todo lo cual dice relación con el lento proceso de ajuste que se produce en el mercado”¹¹³.

b) **Zonas rurales**

A diferencia de lo que ocurre con las zonas urbanas, en las zonas rurales los instrumentos de planificación territorial son prácticamente inexistentes, basándose en regulaciones particularísimas respecto de determinados bienes, las que muchas veces son inconexas entre sí. Por lo mismo, los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables no son de carácter normativo sino de carácter indicativo.

Los principales instrumentos aplicables son el artículo 55 de la LGUC, que permite un cambio de uso del suelo de una zona rural (de predio rural a otra categoría: industrial, residencial, etc) y el DL 3.516 sobre División de Predios Rústicos. Pero no son los únicos instrumentos con incidencia territorial rural, pues se identifica como normativa que puede tener impacto sobre estas zonas: a la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales (que incluye los monumentos históricos, arqueológicos y los santuarios de la naturaleza); al Código de Minería; a la Ley 19.300, en específico en cuanto a la regulación de las áreas silvestres privadas y a la declaración de zona latente o saturada y la

¹¹³ *Ibíd.* p. 50.

aplicación de los planes de prevención y descontaminación; a la Ley 20.423 de Turismo, que regula las zonas de interés turístico; a la Ley 19.223, más conocida como Ley indígena; y finalmente, a la regulación de Zonificación de Uso del Borde Costero y las Zonificaciones Sujetas a Protección Especial, entre otras.

El que en las áreas rurales no exista una regulación efectiva es un gran problema del ordenamiento territorial chileno. Ello, porque la afectación de los suelos rurales tiene directa incidencia sobre comunidades consideradas de especial valor cultural, sobre los recursos naturales existentes en estas zonas y, sobre los paisajes naturales que aún se conservan más o menos prístinos. Resultado de ello es el surgimiento de conflictos de interés que no tienen fácil resolución, por la inexistencia de una política global que determine el adecuado uso del territorio. Por ello, Juan Gastó señala que: “Los conflictos de intereses que provoca la carencia de un marco regulatorio para el ordenamiento territorial rural, afectan tanto a los actores sociales y agentes económicos que observan que la instalación de determinado proyecto o actividad afecta su calidad de vida o interés comercial, como a las instituciones públicas y sus servicios, los cuales suelen tener legítimas diferencias sobre la locación de uso de determinados territorios”¹¹⁴. Así, suele suceder que en las zonas rurales se ven enfrentados proyectos turísticos, agrícolas, mineros o industriales.

¹¹⁴ GASTÓ, Juan et. al. Op.cit. p. 3.

Se suma a lo anterior, el que en las zonas rurales existen estructuras agrarias deficientes, pocas oportunidades de empleo, tecno-estructuras y equipamiento inadecuadas, escasa diversificación del tejido económico, desvalorización social de la actividad agraria y abandono del campo por parte de la población más joven¹¹⁵. Tales problemas, si bien corresponden más a un plano social, son significativos desde un punto de vista territorio-ambiental, porque se trata de sectores en que existe una identificación entre las comunidades y el territorio mucho más fuerte que la que se da en las zonas urbanas, lo que provoca que la conservación del medio ambiente sea mayor, reconociéndose en la actualidad, tal característica como digna de cuidar y potenciar¹¹⁶. Sin embargo, lo último se hace difícil si las oportunidades laborales y el equipamiento para la población son escasas, y ésta prefiere migrar a las ciudades.

Afortunadamente, hoy se ha comenzado a cuestionar el valor marginal que se le ha dado históricamente a las zonas rurales, pero aún falta mucho por hacer. Antiguamente se veía a las zonas rurales, simplemente, como espacios del territorio útiles para la actividad económica y abastecimiento de las zonas urbanas en constante crecimiento. Sólo a partir de los años setenta esa concepción fue cambiando, y en la actualidad, se encuentra casi

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 3.

¹¹⁶ Ello ha sido reconocido por el mismo Banco Mundial el que, de acuerdo a lo señalado por Juan Gastó, ve al “desarrollo rural como una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida económico y social de grupos específicos de la población”. *Ibíd.* p. 4.

completamente desarraigada por el replanteamiento que la población tiene sobre lo natural-autóctono, y la creciente conciencia sobre la importancia de la protección de la identidad de las comunidades y sus tradiciones. Este es un fenómeno que no es particular de nuestro país, sino que sucede de igual modo en casi todo el mundo, por lo que los Estados en general, ya no pueden sublimar el aspecto económico, sino que deben verificar la protección de los valores culturales y paisajísticos de las comunidades rurales posiblemente afectadas. El tema aquí es promover una diversificación de la actividad económica, que impulse el desarrollo de las comunidades rurales, sin perder de vista la identidad cultural de aquellas zonas, lo que incluye el patrimonio medioambiental.

Lo anterior parte de una presión que no le ha sido siempre inherente a la zona rural, pese a que la concientización se ha expandido a estas zonas, puesto que es en las urbes en dónde la gente ha comenzado a valorar la ruralidad. Esto es importante porque muchas veces se generan contradicciones vitales entre el sentir de las zonas urbanas y el de las zonas rurales, generándose conclusiones como que “muchas organizaciones no gubernamentales tienden a oponerse a los proyectos industriales sin tomar en cuenta el sentir de las localidades y pueblos que se beneficiarán de los respectivos proyectos”¹¹⁷. Ello puede llevar a situaciones en que la instalación de un proyecto es aceptada por la población local, porque es susceptible de

¹¹⁷ CANUT DE BON L., Alejandro. Op.cit. p. 132

traer trabajo y bienestar económico para una comunidad cesante, mientras que son las urbes más grandes las que se oponen a su instalación, en atención al valor ambiental y cultural del sector, acaparando la mayor atención de la opinión pública¹¹⁸.

Finalmente, los objetivos a visualizar en las zonas rurales tienen en claro la necesidad de tender hacia un equilibrio territorial, ecológico y recreacional, cuestión para la que es importante tanto tomar en serio los instrumentos de ordenamiento territorial existentes (cuestionándose incluso la posibilidad de establecer no sólo una política a nivel nacional, sino un plan general que de las pautas a seguir para el Estado, Ministerios, Gobiernos Regionales, Municipios, agentes privados y comunidad en general) como poner el tema de ordenamiento territorial en la opinión pública con el fin de tomar una decisión a nivel país de lo que queremos hacer con nuestro territorio, que involucre a todos los actores existentes. Poco probable es que la gestión territorial sea adecuada si es que, por ejemplo, las necesidades económicas de un Municipio lo hacen aceptar la instalación de actividades diversas, que poco tienen que ver con la orientación de la comunidad, y que probablemente afectarán su desarrollo. Ello se vería forzosamente cambiado si es que existiera la noción de ordenamiento territorial integral.

¹¹⁸ Ello no quiere decir que siempre sea así. Por la conexión de la comunidad con su entorno se hace altamente probable que pueda suceder lo contrario.

2.2.3. Evaluación ambiental estratégica

El último de los instrumentos que revisaremos aquí, es la Evaluación Ambiental Estratégica, la cual no se encuentra incorporada ni en la LGUC ni en la OGUC, sino que forma parte de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Su incorporación es muestra de la preocupación que existe sobre la necesidad de proteger el medioambiente, y de la comprensión de que los instrumentos de ordenamiento territorial tienen gran impacto en nuestro entorno.

i. Origen y concepto

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es, en la actualidad, uno de los instrumentos más importantes para el correcto devenir del ordenamiento territorial, de la mano del avance potente que ha tenido el concepto de desarrollo sustentable para el progreso económico de las Naciones. Ello, pese a que, inicialmente, no estuvo pensado como un instrumento ligado exclusivamente al territorio.

En términos generales, la EAE es un instrumento de gestión ambiental “preventivo”, es decir, que obliga a considerar ex-ante los posibles efectos dañosos de una propuesta de inversión. En tal sentido, no se diferencia particularmente de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), sin embargo,

mientras esta última se enfoca en los posibles efectos dañosos y en los métodos de mitigación de un proyecto en especial, la EAE se dedica al estudio previo en el caso de las políticas, planes y programas (PPP), por lo que su enfoque es global.

Por mucho tiempo y ante la inexistencia de un instrumento global, se responsabilizó al EIA por los problemas globales existentes en materia ambiental. Por ello, hoy, se hace necesario dejar en claro que no se puede responsabilizar a la EIA, y en específico al SEIA, por dichos problemas, ya que no es un instrumento pensado para solucionarlos. En específico, y a grandes rasgos, se pueden señalar como cosas que no le son exigibles a la EIA:

a) la consideración de los impactos indirectos, acumulados y la interacción entre impactos¹¹⁹ (o sinérgicos), pues su objetivo es determinar los posibles impactos directos de un proyecto en particular. El enfoque propio del EIA es reactivo¹²⁰, contraponiendo en todo el proceso el proyecto singular al entorno, sin mayores consideraciones de otro tipo.

b) La aplicación a propuestas de desarrollo, pues se trata de un procedimiento que contempla un delimitado ámbito espacial y temporal, acotado al proyecto individual.

¹¹⁹ OÑATE, Juan José. et al. 2002. Evaluación Ambiental Estratégica. La evaluación de políticas, planes y programas. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid. p. 40.

¹²⁰GOMEZ OREA, Domingo. 2007. Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas. Ediciones Mundi-prensa. Madrid, p. 29.

c) Transformar a la participación ciudadana en codecisor¹²¹, ya que aunque la participación ciudadana juega un rol importante en la EIA, no es ahí donde corresponde evaluar la viabilidad o no de una política frente a la ciudadanía. EL SEIA es un procedimiento pensado para aprobar proyectos individuales, no para poner trabas a su aprobación.

Considerando lo anterior, es que se requirió de un procedimiento que pudiera hacerse cargo de todas esas variables, generándose para tales efectos la EAE, la que tiene como particularidades¹²²:

a) Su carácter estratégico a la hora de prever los impactos ambientales, considerando que genera una evaluación lo suficientemente abstracta para ser aplicada a largo plazo.

b) Su enfoque adaptativo (versus el ya señalado enfoque reactivo) en tanto incorpora el factor ambiental desde un inicio, haciéndolo parte de la elaboración del plan e incluso de su evaluación posterior, una vez que este se encuentra en ejecución, procurando adaptarse a las vicisitudes que acontezcan en el proceso. Es decir, su

¹²¹ DEL FÁVERO, Gabriel; KATZ, Ricardo. 1996. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes. Estudios Públicos, N° 64 ,p. 98.

¹²² GOMEZ OREA, Domingo. Op.cit. p. 29

espíritu propicia la integración del medio ambiente y luego la verificación de su realidad¹²³.

c) Su visión integral, la que implica no sólo analizar el factor ambiental aisladamente, sino que requiere ser analizado conjuntamente con los efectos económicos y sociales que puedan derivar de la medida¹²⁴.

La similitud entre los instrumentos analizados, EIA y EAE no es arbitraria, ya que ambos tienen su origen en Estados Unidos, a fines de los años 60. Para esa fecha en aquel país predominaba una visión fatalista sobre el futuro de la humanidad, debido al surgimiento de profundas interrogantes en la ciudadanía que veía como gran espectador el crecimiento económico de las naciones y la aplicación de políticas públicas sin ser sometidas a ningún tipo de evaluación de efectos futuros, provocando el reconocimiento de que había recursos naturales que no se estaban renovando por su utilización indiscriminada. Estas interrogantes no pudieron ser resueltas por los científicos y técnicos de la época, quedando asentado en la opinión pública, que aquellos grandes

¹²³ GÓMEZ OREA, Domingo; GÓMEZ VILLARINO, Mauricio (2001). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); un instrumento preventivo de gestión ambiental. Revista Salud Ambiental, N°11 (1-2).

¹²⁴ Ello, precisamente por su relación directa con la noción de desarrollo sustentable, la cual tiene tres ejes fundamentales: el aspecto económico, el social y el ecológico o ambiental, a los que se les debe otorgar, desde este punto de vista, el mismo nivel de preocupación y análisis.

promotores del crecimiento y desarrollo económico eran a la vez “los villanos que encaminaban al planeta tierra a una destrucción segura”¹²⁵.

Este escenario llevó a la creación de la National Environmental Policy Act de 1969, que es el hito legislativo germinal de la EAE y que estableció un procedimiento común de análisis para todos los niveles de intervención, como forma de apoyar la toma de decisiones. A ello se sumó, la creación de la Environmental Protection Agency (EPA) en 1970, la que lideró las políticas de gestión ambiental en los países en vías de desarrollo, colaborando con la posterior generación del concepto de desarrollo sustentable, el que como se indicó previamente, pretende compatibilizar el crecimiento económico, la equidad social, la conservación ambiental y un contexto de transparencia institucional.¹²⁶

Desde entonces, la EAE se ha ido reconociendo a lo largo de todo el mundo, aunque de formas muy desiguales, atendiendo al desarrollo económico-ambiental y a la diversidad político institucional de cada país, adquiriendo mayor atención en las áreas de transporte, energía y uso del suelo. Así, se pueden mencionar como ejemplos a Canadá en 1973, Nueva Zelanda y Australia en

¹²⁵ DEL FÁVERO, Gabriel; KATZ, Ricardo. Op.cit. p. p. 96

¹²⁶ Ibid.

1974, Alemania en 1975 y a la Comunidad Europea, como tal, en 1985, mediante la dictación de la Directiva N°85/337 CEE¹²⁷.

Sin embargo, pese al reconocimiento alcanzado, el análisis proyecto a proyecto ha tenido una aplicación vinculante mucho más extendida, e incluso antes que lo hiciera el análisis de PPP, lo que resulta paradójico pues la necesidad de EAE se ha manifestado desde los orígenes de un estado organizado, debido a que las políticas, planes y programas preceden a los proyectos. La razón de ello podría estar en que, como indica Gómez Orea, “el proyecto es más asequible en cuanto menos abstracto, más inmediato, más simple y con resultados más rápidos y evidentes, más productivo en suma, para los decisores”¹²⁸, y en que, como señalan Del Fávero y Katz, “la EAE se aplica directamente al ámbito de las políticas públicas, por lo que tiende a ser percibida como una intromisión en aspectos tradicionalmente reservados a la discrecionalidad de los gobiernos”¹²⁹.

No obstante ello, la implementación de la EAE tiene un halo de superioridad, debido a la utilidad que otorga al bienestar general, un enfoque planificado y estratégico, frente a un enfoque casuístico—proyecto a proyecto—, para enfrentar los efectos acumulativos y sinérgicos presentes en las políticas y planes estatales.

¹²⁷ GUERRERO VALLE, Gonzalo. 2012. La evaluación ambiental estratégica: desafíos y propuestas tras su incorporación al ordenamiento jurídico Chileno. Revista de Derecho Público. Vol 77. p. 102.

¹²⁸ GOMEZ OREA, Domingo. Op.cit. p. 35.

¹²⁹ DEL FÁVERO, Gabriel; KATZ, Ricardo. Op.cit. p. 100.

ii. Debilidades y fortalezas de la EAE

El procedimiento de EAE está marcado por 3 principios: el de cautela frente a los posibles efectos ambientales, el de integración del medio ambiente a las políticas y actividades, y el de transparencia respecto a la información que se va recopilando en el proceso¹³⁰. Esto último, sin duda, muy ligado al reconocimiento de la participación ciudadana en la planificación.

De los tres principios anteriores deriva la fortaleza de la EAE, que son: 1) el que se aplique antes de que se elaboren los proyectos individuales, de modo tal de poder influir incluso en la generación de los proyectos que se quieran realizar; 2) el que permite evaluar impactos acumulativos y sinérgicos, cuestión que no se logra analizando cada proyecto en particular, lo que redundaría en la promoción de la sustentabilidad y el uso racional de los recursos¹³¹; 3) el que permite evaluar la existencia de alternativas frente a un determinado proyecto, procurando optar por la que sea sustentablemente más adecuada; 4) el que al permitir la incorporación sistemática de la ciudadanía en el proceso, disminuyendo la conflictividad y facilitando el alcance de acuerdos¹³²; 5) y por último, el que quien la utiliza para adoptar decisiones a nivel político “tiene mayor información acerca de las dimensiones ambientales de las mismas, de

¹³⁰ GOMEZ OREA, Domingo. Op. cit. p.30

¹³¹ CONAMA. 2010. Marco conceptual para la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Chile. Informe Final, Santiago. p. 140

¹³² *Ibíd.*

manera de considerarlas junto con las otras dimensiones que involucran este tipo de decisiones¹³³.

En síntesis, sus fortalezas se pueden resumir en su capacidad para:

“incorporar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles a los procesos de toma de decisiones estratégicas sobre los modelos de desarrollo y en particular los grandes retos que la determinan, cual son, el uso racional del suelo, la explotación sostenible de los recursos naturales, el respeto a la capacidad de asimilación de los vectores ambientales, la innovación tecnológica y la cohesión social”¹³⁴.

Sin embargo, no se puede desconocer que la EAE también tiene debilidades presentes en todo proceso de planificación, como son, el riesgo e incertidumbre que implica. Ello se da precisamente por su nivel de abstracción, necesario para que pueda aplicarse a largo plazo, pero que inevitablemente, genera incertezas respecto a cuáles serán los reales impactos de la medida tomada, los que pueden ser significativos e irreversibles. Además, se corre el riesgo de duplicar los procedimientos, pues algunos de ellos ya incorporan el

¹³³ HERVE ESPEJO, Dominique. 2010. Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho. Vol, XXIII-Nº1-Julio. p. 31

¹³⁴ GOMEZ OREA, Domingo. Op.cit. p. 31

componente ambiental sin necesidad de una EAE, lo que podría redundar en mal manejo de tiempo y recursos públicos¹³⁵.

Por lo anterior, es importante que en el procedimiento de EAE se tomen los resguardos necesarios para minimizar los riesgos e incertidumbres, procurando realizar un análisis serio, transparente, sinérgico y que incorpore la opinión de todos los actores involucrados.

iii. Regulación Legal de la EAE en Chile

En los años 90, la preocupación ambiental en Chile se desplazó a un segundo plano y, la razón principal de ello, estuvo en el “miedo infundado a que frenara el crecimiento económico”¹³⁶. Por esto, pese a la creación de una institucionalidad ambiental, esta careció por mucho tiempo de la fuerza jurídica

¹³⁵ Autores como Del Fávero y Katz y D. Clark, que escribían antes de la implementación de la EAE en Chile, señalaban como problemáticos el hecho de que la autoridad asuma el doble rol de juez y parte de sus decisiones y, el que la información, respecto a una determinada política, pueda ser considerada confidencial antes de su aprobación. Ver: DEL FÁVERO, Gabriel y KATZ, Ricardo. 1996. Op.cit. p. 101 y D. CLARK, Brian. 1997. Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Estudios Públicos 65, CEP. Santiago, primavera de 1997. p. 6. Respecto de lo primero, se debe considerar que, aunque la autoridad sea la gestora y la evaluadora de su proyecto, no hay nadie más preocupado de que la política tenga los mejores resultados posibles, lo que incluye minimizar los impactos ambientales. Sobre lo segundo, cierto es que el no entregar información sino hasta que una política o plan sea aprobada, puede atentar contra el principio de transparencia de la Administración. Sin embargo, como se trata de un conflicto más bien político, debe mediar un nivel de discrecionalidad para la autoridad respecto a la confidencialidad, al menos en etapas tempranas de la EAE, atendiendo al caso concreto.

¹³⁶ RODRIGO, Patricio. Evaluación Ambiental Estratégica, territorio y política urbana: estado actual y desafíos pendientes. En: López M., Ernesto. et al. (editores). 2014. Chile Urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Editorial Universitaria. Santiago. p. 180.

suficiente como para generar cambios trascendentales en la conducción ambiental. No es de extrañar entonces, que la EAE fuese reconocida como instrumento en nuestro sistema jurídico recién en el año 2010, mediante la Ley 20.417, que modificó la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente, y que tal incorporación, no fuese producto de una discusión interna sino que impulsada, principalmente, por los compromisos que el país adquirió al ingresar a la OCDE¹³⁷¹³⁸.

Antes de ello, el mecanismo de evaluación estaba determinado por el SEIA, conforme indicaba el antiguo artículo 10 letra h de la Ley 19.300, que incluía dentro del listado de proyectos que debían someterse al procedimiento, a “Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas”. Esta situación fue duramente criticada, pues como se señaló previamente, el SEIA era, y es, un procedimiento establecido para la evaluación de impactos ambientales directos de proyectos de inversión, es decir, de proyectos individuales—caso a caso— y no para la evaluación de

¹³⁷ GUERRERO VALLE, Gonzalo. Op.cit. p. 100.

¹³⁸ Para la OCDE la EAE se refiere a un conjunto de “enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales en los planes, políticas y programas, y evaluar las interconexiones con las consideraciones económicas y sociales”. En: OCDE. 2007. Evaluación ambiental estratégica. Una Guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo (pdf). Paris. p.15. Citado en: RAMIREZ SFEIR, Daniela. 2010. Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental estratégica en el ejercicio de la función pública. En: El Derecho Ambiental en tiempos de Reformas. Actas de la V Jornadas de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Legal Publishing. p. 52.

instrumentos de planificación¹³⁹, que requieren atender a factores mucho más abstractos, provocando confusión respecto a lo que efectivamente podía esperarse de este instrumento.

Por lo anterior, y haciéndose cargo de la conflictividad generada, es que el mensaje de la Ley 20.417, señala:

“Las políticas y planes que se someterán a Evaluación Ambiental Estratégica serán definidos voluntariamente por cada Ministerio, siendo su aplicación obligatoria en el caso de los instrumentos de planificación territorial, que hasta ahora estaban sometidos al SEIA, sistema que no es el adecuado para evaluar instrumentos tales como la planificación urbana.”¹⁴⁰

Actualmente, si bien no existe un concepto unánime respecto a lo que significa la EAE, la Ley 19.300 la define en su artículo 2 letra i) bis como:

“el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean

¹³⁹ CONAMA. 2010. Marco... Op.cit. p. 121.

¹⁴⁰ HISTORIA DE LA LEY 20.417. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial el 26 de enero del año 2010. p. 18.

integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”¹⁴¹.

De esta definición se desprenden, al menos, dos importantes cosas.

Primero, que para el sistema jurídico chileno, la EAE es un procedimiento administrativo, que tiene la particularidad de incorporar variables ambientales¹⁴². Lo anterior, generó importantes interrogantes para su aplicación práctica¹⁴³, debido a que la Ley 19.300, establece en su artículo 7 ter¹⁴⁴, que corresponde a un reglamento establecer el procedimiento y los plazos en virtud del cual se debe tramitar la EAE, el que se dictó largo tiempo después de la incorporación de la EAE a nuestro sistema jurídico, a saber, 5 años después de haberse publicado la Ley 20.417 que la incorporaba. La práctica jurídica se vio

¹⁴¹ Esta definición se complementa con lo señalado en el Mensaje de la Ley 20.417 que establece como objetivos de la EAE “anticipar los eventuales efectos ambientales adversos asociados o que puedan derivarse de la definición de una determinada política o plan y de ese modo, considerar la prevención o mitigación de tales efectos o los mecanismos para evitar la generación de efectos ambientales acumulativos”. En: HISTORIA DE LA LEY 20417, p 18.

¹⁴² GUERRERO VALLE, Gonzalo. Op.cit. p. 103

¹⁴³ OÑATE, Juan José. et al. Op. Cit. p. 60 y 61, acentúa la necesidad de que la EAE se aplique mediante un procedimiento reglado, con fases bien definidas, al igual que sucede con la EIA. Sin embargo, también evidencia el argumento contrario, que considera que “le restaría flexibilidad para acomodarse a los condicionantes que enfrenta en la mayoría de los ámbitos”. Ante ello considera un riesgo carecer de procedimiento, pues dadas las resistencias que pueden existir a su aplicación, la ausencia de procedimiento puede transformar a la EAE en un mero trámite.

¹⁴⁴ El artículo 7° ter de la Ley 19.300, dispone que: “Un reglamento establecerá el procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará este tipo de evaluación, el que deberá considerar:

- a) Los aspectos básicos a considerar durante la etapa de diseño, incluida la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado que puedan vincularse con la política o plan objeto de evaluación;
- b) Los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los Informes Ambientales de las políticas o planes;
- c) Forma de participación del público interesado. El reglamento considerará la participación ciudadana en sus tres dimensiones: informativa, consultiva y resolutive, y
- d) Forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior”.

conflictuada, sin saber claramente si, a pesar de no existir el reglamento ordenado, y por tanto, no existir un procedimiento a seguir, se debía de todas maneras aplicar la evaluación.

La solución inicial a este problema, estuvo dada por la Contraloría General de la República (CGR), la cual en concordancia con la idea de que la EAE es un procedimiento administrativo más, y por tanto, posible de ser sometido al régimen supletorio general de la Ley 19.880 de Procedimientos Administrativos, emitió en el año 2011 el famoso Dictamen 78.815 en el que señaló, a propósito de una consulta¹⁴⁵ motivada por la modificación del Plan Regulador de Vitacura, que¹⁴⁶:

“(…) la circunstancia de no haberse publicado el reglamento al cual se remite el artículo 7° ter de la Ley N° 19.300, no debe impedir que se cumpla con la voluntad del legislador manifestada en sus artículos 2°, letra i bis) y 7° bis, en orden a que los planes reguladores comunales deben someterse a este procedimiento especial, resultando conveniente agregar en el presente acto, que

¹⁴⁵La Consulta, motivada a propósito de una petición de modificación del Plano Regulador de Vitacura, fue realizada por el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo y versaba sobre la procedencia de hacer exigible la EIA, a los planes reguladores y a sus modificaciones, en consideración a que a partir de la publicación de la Ley N° 20.417, tales instrumentos deben sujetarse a EAE, cuyo procedimiento y plazos debían ser establecidos en un reglamento inexistente.

¹⁴⁶ Posteriormente al Dictamen 78815/2010, la CGR afinó su criterio mediante los Dictámenes 41.275/2011 y el 65.497/2011 en los cuales estableció que la obligación de someterse a la EAE conforme a la supletoriedad de la Ley 19.880, sólo aplicaba para aquellos proyectos que hubiesen sido ingresados con posterioridad al Dictamen 78815/2010.

con la aplicación supletoria de las normas pertinentes de la Ley N° 19.880 en aquél, se evita que los planes normativos de carácter general que producen impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, como son los planes reguladores comunales, queden al margen de la normativa que los obliga a incorporar las consideraciones ambientales de desarrollo sustentable en su formulación o en sus modificaciones sustanciales”¹⁴⁷

Dicha lógica fue la aplicada hasta el 4 de noviembre del año 2015, fecha en la cual se dictó el Decreto 32/2015 del Ministerio del Medioambiente, que aprobó el reglamento para la EAE tan esperado.

Segundo, que el procedimiento de EAE se aplica a políticas y planes¹⁴⁸, por lo que corresponde especificar qué debemos entender por esos dos conceptos:

a) Las políticas son un curso general de acción que orientan permanentemente la toma de decisiones. Dentro de los niveles corresponde al que se encuentra en la cúspide y es en el que se evalúa el significado de las grandes decisiones, pues construyen las líneas

¹⁴⁷ Contraloría General de la República, Dictamen 78815 del año 2010.

¹⁴⁸ Cabe notar que en la definición legal de la Ley 19.300, no se incluye dentro de este sistema a los programas, los cuales son entendidos como un conjunto de “proyectos de actividades discretas, por lo general localizados específicamente y acompañados de un presupuesto económico preciso”: En OÑATE, Juan José. et.al. p. 33

estratégicas generales de la planificación, que guían todo el proceso hasta su dictación¹⁴⁹.

b) Los planes, por su parte, son aquellos en que se asume una estrategia que busca un resultado y, están orientados hacia el futuro, estableciendo prioridades, opciones y medidas que permiten implementar una política¹⁵⁰. Por lo anterior, es que suelen plantear medidas e instrumentos concretos para la implementación de la política.

Ambos instrumentos, las políticas y los planes, tienen como característica ser decisiones estratégicas, lo que quiere decir que “desencadenan cursos de acción de largo plazo los cuales establecen un marco de referencia para la toma de decisiones a niveles subsiguientes”¹⁵¹. Además se consideran en conjunto con los programas y proyectos, como un sistema jerárquico de niveles de decisión. No obstante, en la práctica se ha enfatizado su carácter complejo y no lineal, de la mano de lo que indica el “ciclo político” el que está determinado, muchas veces, para aquellos que toman las decisiones, por lo que la contingencia y urgencia social y periodística indican, sin atender a que debe ser un proceso medurado, que incluya factores que no necesariamente se verán reflejados para las próximas elecciones¹⁵².

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 82

¹⁵⁰ CONAMA. 2010. Marco... *Op.cit.* p. 138

¹⁵¹ *Ibíd.* p. 139

¹⁵² OÑATE, Juan José. et. al. *Op.cit.* p. 34

Siguiendo con la regulación de la Ley 19.300, su artículo 7 bis indica que se deben someter a EAE:

”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, señalado en el artículo 72, decida”.

Conforme con lo anterior, debería entenderse que cada vez que se esté frente a una política o plan, que el Presidente, a propuesta del Consejo de Ministros, determine que puede tener efectos negativos sobre el medio ambiente se debe aplicar la EAE, sin importar en qué área específica nos encontremos. Por supuesto, ello ha llevado a la incerteza respecto a qué políticas efectivamente serán evaluadas, en consideración a la discrecionalidad para someter una política a la EAE y a la poca asiduidad con que el Consejo de Ministros¹⁵³ se puede y debe reunir¹⁵⁴, ya que, por una parte, la Ley sólo

¹⁵³ El Artículo 71 de la Ley 19.300 señala “Crease el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación”.

¹⁵⁴ Como ejemplo se puede mencionar el Dictamen 73497/2012 el cual debió resolver acerca del sometimiento o no a la EAE de un Decreto del Ministerio de Minería que establecía una política del litio.

impone la obligación de sesionar 2 veces al año¹⁵⁵ y por otra, quienes componen el Consejo, tienen una agenda muy apretada.

No obstante ello, a reglón seguido, el mismo artículo 7 bis en su inciso 2°, reproducido por el artículo 3° del Reglamento de EAE señala que:

“siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen”¹⁵⁶.

Con esto queda en evidencia que los únicos instrumentos que obligatoriamente deben someterse a EAE en Chile, son los de planificación territorial¹⁵⁷, dejando de manifiesto, por un lado, la relación que existe entre la EAE y el ordenamiento territorial, y por otro, la importancia que tiene este último

¹⁵⁵ Para un análisis más pormenorizado del rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, ver: RAMIREZ SFEIR, Daniela. 2010. Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental estratégica en el ejercicio de la función pública. En: El Derecho Ambiental en tiempos de Reformas. Actas de la V Jornadas de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Legal Publishing.

¹⁵⁶ El Decreto 32/2015, del Ministerio de Medioambiente, que aprobó el reglamento de la EAE, además, aclaró, en su artículo 29, los casos en que existe una modificación sustancial de los instrumentos de planificación territorial que obligatoriamente deben someterse a la EAE, y que por lo tanto, implican que deban someterse al procedimiento.

¹⁵⁷ ello se mantiene acorde a lo que sucedía antes de la incorporación de la EAE, ya que los instrumentos de planificación territorial eran sometidos al SEIA conforme indicaba el artículo 10 letra h) de la Ley 19.300, siguiendo el procedimiento habitual de todo proyecto.

para el desarrollo justo, armónico y equitativo del país, en atención a los graves daños ambientales que se pueden derivar de una política pública mal aplicada, y a la repercusión de ello no sólo en materia ambiental, sino también en la economía, en la salud de la población y en la calidad de vida de la misma.

En esta relación entre la EAE y el OT, sin duda que queda en evidencia que se agrega un elemento más de incertidumbre al proceso de EAE: el propio de la planificación territorial. Por lo mismo, como indica Juan José Oñate:

“para acotar esta incertidumbre es útil saber qué objetivos se propone el PPP en estos aspectos y cuál es el grado previsto”¹⁵⁸

De lo que se advierte, nuevamente, la necesidad de establecer una política de ordenamiento territorial fuerte, con objetivos delineados y metas claras.

No se puede dejar de mencionar que la EAE debiese ser un instrumento aplicable no sólo a los instrumentos de ordenamiento territorial, pues aplicación de políticas, planes o programas de otras áreas pueden, igualmente, repercutir negativamente en el ordenamiento territorial. En tal sentido “si ministerios importantes para la inversión como Obras Públicas, Energía, Minería o Agricultura no tienen la obligación de someter sus políticas, planes y programas, será difícil conciliar en los territorios los objetivos de cada cartera.

¹⁵⁸ OÑATE, Juan José. et al. Op.cit. p. 81.

Con esto se corre el riesgo que la EAE termine siendo un instrumento de la política urbana y el resto de los sectores solo opine desde un palco debido a que sus propios instrumentos no se someten al nuevo instrumento”¹⁵⁹. Tal preocupación, si bien parece ser reconocida por la Ley 19.300 en su artículo 7 bis, puede verse afectada por el reglamento recién aprobado, ya que éste establece un procedimiento que podría ser demasiado engorroso (aunque no se ha visto su desempeño en la práctica), generando un desincentivo a los ministerios interesados que no están obligados a aplicar la EAE, a someter sus políticas, planes y programas al procedimiento.

Finalmente y como conclusión, la EAE sólo adquiere valor en la medida en que logre influir en la planificación y desarrollo futuro de las decisiones humanas¹⁶⁰, lo que incluye por cierto, a los instrumentos de planificación territorial, pues pese a que la EAE es un instrumento que se encuentra fuera de los propios del ordenamiento territorial, se hace indispensable, en el estado actual de cosas, para evitar los efectos ambientales negativos sobre el mismo, ya que nuestro sistema jurídico adolece de instrumentos de planificación territorial que no dan la suficiente relevancia a los factores ambientales.

¹⁵⁹ RODRIGO, Patricio. Op.cit. p. 178.

¹⁶⁰ CONAMA. 2010. Op.cit. p. 139.

CAPITULO II: DERECHO A LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Contexto

Revisados los instrumentos existentes para regular el suelo, es que se puede sostener lo siguiente:

En el Estado de Chile no se han establecido normas específicamente destinadas a delinear el ordenamiento territorial de modo armónico, sino que se han indicado instrumentos que lo regulan sectorialmente. Esto, pese a que el artículo 29 de la LGUC reconoce la posibilidad de una planificación de carácter nacional (dejando tal tarea en manos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), y al hecho de que se le ha atribuido a los Gobiernos Regionales la labor de velar por su desarrollo integral. Sin embargo, no se trata más que de meras menciones legales, pues en los hechos nunca se ha aprobado algo así y la regulación del territorio, en su mayoría, está limitada a la planificación urbana y “local”.

Así lo ha indicado incluso la OCDE al señalar que a la fecha del informe en comento (2005) sólo un 2% del territorio nacional estaba sujeto a planificación, además de señalar que:

“Chile no cuenta con un sistema nacional formal de planificación territorial que le permita asegurar la identificación de áreas de gran diversidad biológica ubicadas fuera de las áreas

formalmente protegidas, y tener en cuenta estas áreas al adoptar decisiones relativas al uso del suelo”¹⁶¹

Se suma a lo anterior, el que no exista un único ente responsable de la planificación territorial, sino más bien intervienen diversos actores de mayor o menor jerarquía, lo que si bien enriquece la discusión, también la complejiza, por el cruce de competencias y atribuciones que se genera entre autoridades¹⁶².

Estos déficits de nuestro sistema jurídico podrían disminuirse con una política pública de ordenamiento territorial que se haga cargo del proyecto país que se quiere, evitando que sea la contingencia la que determine el destino territorial de éste. Sin embargo, nuestro país ha estado por mucho tiempo sin política, ya sea por decisión o despreocupación, justo cuando el crecimiento inmobiliario, desarrollo económico y expansión de las ciudades se ha hecho más evidente. Recién el 4 de marzo del pasado año (2014) se publicó una Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que se dictó con el propósito de “guiar el desarrollo de nuestras ciudades durante los próximos 50 años”. Desafortunadamente, y como ya se mencionó en el capítulo anterior, sólo se trata de una declaración de principios no vinculante y aún está en veremos su desempeño.

¹⁶¹ OCDE, CEPAL. 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental. p. 114 [En línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf> [Consulta: 24 mayo 2015]

¹⁶² MELLEA ALVAREZ, Isabel. Op. Cit. p. 62

La situación anterior, por un lado, ha afectado la actividad administrativa del Estado y económica de los particulares, ya que, como señala Allende Landa, el ordenamiento territorial:

“afecta a la práctica totalidad de la acción pública, puesto que la generalidad de las decisiones procedentes de los diferentes niveles administrativos poseen incidencia, en mayor o menor grado, sobre el territorio. En la misma medida afecta por supuesto a multitud de proyectos y actividades de iniciativa privada”¹⁶³.

Por otro lado, ha generado desequilibrios importantes para la población residente, especialmente en materia de justicia ambiental¹⁶⁴, entendida ésta como:

“la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y

¹⁶³ ALLENDE LANDA, José. Op.cit. p. 137.

¹⁶⁴ La noción de “Justicia Ambiental” surge de la mano de los movimientos sociales norteamericanos en la época de los 70, por la localización de actividades industriales y molestas en sectores donde residían comunidades de bajo nivel socioeconómico. Pese a ser un movimiento localizado a la realidad particular de EE.UU, la utilidad del concepto se hace extrapolable al resto de las naciones. En este sentido se hace muy útil revisar el artículo “Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración” de JOAN MARTINEZ ALIER, en: revista Ecología política : cuadernos de debate internacional, 2001 1ºSEMESTRE; en revista Ecología política: cuadernos de debate internacional, 2011 1º semestre, páginas 103-134, el cual expone un detallado desarrollo de los movimientos sociales de justicia ambiental en EEUU, además de realizar un estudio de casos en que se evidencian conflictos distributivos ecológicos: proyectos mineros, uso de manglares y casos de amenaza a la bioseguridad.

de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan”¹⁶⁵.

Para la ciudadanía no aparece como evidente que exista un conflicto con la regulación del ordenamiento territorial, sin embargo, aparece claramente que hay un problema en que ciertos sectores del territorio se vean especialmente afectados por las cargas ambientales, afectándose fuertemente la calidad de vida de quienes residen en ellos, sin recibir la correspondiente compensación a cambio.

Cierto es que una preocupación de la población en general, puede ser simplemente la conservación del patrimonio ambiental, no obstante, uno de los asuntos más importantes de los que debe hacerse cargo el ordenamiento territorial, es del trato injusto que reciben ciertas localidades, que tienen que lidiar con cargas ambientales desproporcionadas: la instalación de una central hidroeléctrica o de un vertedero constituyen un “mal necesario” asociado al mejoramiento de la salubridad y calidad de vida de las personas, pero en la actualidad, al no haber una decisión previa, no existe una equitativa distribución de estos dos elementos, emplazándose mayoritariamente localidades deprimidas económicamente¹⁶⁶.

¹⁶⁵ HERVE ESPEJO, Dominique. 2010. Op.cit. p. 17.

¹⁶⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2011. Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXVI (Valparaíso, Chile, 1° semestre). p. 212. El autor en este texto se hace cargo en específico de analizar, en base a lo que considera los tres pilares de la justicia ambiental (a) acceso a la

Es decir, pese a que existe un derecho constitucional a la igualdad (19 N° 2 CPR) y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (19 N° 8 CPR), como señala Bermúdez Soto:

“existe evidencia empírica bastante fundada que demuestra que los riesgos y daños al medio ambiente, así como los usos no deseados del suelo se encuentran inequitativamente distribuidos por razones de condición social, nacionalidad, e incluso por el origen racial”¹⁶⁷

Frente a tal evidencia, se han robustecido por parte de los teóricos y de la ciudadanía, dos postulados que se entrelazan entre sí: el derecho a la ciudad y la participación ciudadana.

En este apartado se pretende hacer un breve recorrido por estos dos temas, entendiendo que nos enfrentamos a materias de gran extensión a las que es digno dedicar, en otra oportunidad, un estudio particularizado.

información ambiental; b) la participación de la población y las comunidades en las decisiones públicas y c) el trato justo y equitativo que se debe dar a las personas) el caso de la Comuna de Puchuncaví en la Región de Valparaíso, en donde los habitantes se han visto sobrepasados incluso en su salud por las cargas ambientales que ha provocado la instalación de una Central Termoeléctrica y de una fundición y refinería de cobre.

¹⁶⁷ BERMUDEZ SOTO, Jorge. 2010. El acceso a la información pública y la justicia ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIV (Valparaíso, Chile, 1er Semestre). p. 590

2. Derecho a la ciudad

2.1. Concepto

Definir lo que es el derecho a la ciudad es una tarea difícil. Se trata de un concepto que engloba diferentes variables y, que incluye en su seno, a otros derechos que se interconectan entre sí. Más que hablar de la ciudad misma, con sus calles y plazas, lo que intenta poner en la palestra es un malestar general frente al devenir y desarrollo de las ciudades. Así, cuando nos centramos en este derecho debemos entender a la ciudad como Robert Parker la entiende, es decir, como:

"el intento más exitoso del ser humano de rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con el deseo más íntimo de su corazón. Pero si la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, es también el mundo en el que a partir de ahora está condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin un sentido nítido de la naturaleza de su tarea, al hacer ciudad, el ser humano se ha rehecho a sí mismo"¹⁶⁸

La noción de derecho a la ciudad no es reciente. Fue acuñada por primera vez por Henri Lefevre, en su famoso libro "El Derecho a la Ciudad"¹⁶⁹, el cual, a pesar de ser publicado en 1968 y en un contexto particular de

¹⁶⁸ PARKER ROBERT, On Social Control and Collective Behavior, Chicago, 1967, p. 3 Citado en: HARVEY, David. 2008. El derecho a la ciudad. New left review, vol. 53, p. 1

¹⁶⁹ LEFEBVRE, Henri. 1969. El derecho a la ciudad. Ediciones Península, Barcelona.

postguerra en Francia, sigue teniendo gran relevancia y repercutiendo fuertemente, sobre todo, en los movimientos sociales. Ello, debido a que se muestra muy ligado a la disputa social por el derecho a la vivienda, de gran trascendencia en el devenir histórico, producto del crecimiento explosivo de la población mundial y las ciudades¹⁷⁰.

La tesis de Lefevre surge como una respuesta, como una propuesta política de cambio a las condiciones de vida urbana¹⁷¹, como un proyecto que intenta poner la ciudad al servicio del habitante¹⁷². El académico consideró catastróficos los efectos producidos por el capitalismo, y en específico, por la industrialización, a la cual atribuyó el asalto a la ciudad¹⁷³, pues evidenció la conversión de la antigua ciudad como espacio público de encuentro, a una “ciudad mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación de capital¹⁷⁴”. Además, el autor también veía que la relación entre el mundo urbano y el rural, o entre el campo y la ciudad se estaba transformando, ya que el campo se comenzaba a urbanizar y la naturaleza se iba desplazando hacia una

¹⁷⁰ De acuerdo a los datos entregados por el Banco Mundial, en el año 2000, la población mundial alcanzó los 6.100 millones de habitantes, y su ritmo anual de crecimiento es de 1,2 por ciento, o 77 millones de personas al año. Además, indica que las ciudades están creciendo muy rápido y se estima que para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas. [En línea] <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm> [Consulta: 20 septiembre 2015]

¹⁷¹ SUNGRANYE, Ana. 2010. El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía. Habitat y Sociedad, N° 1. p 72

¹⁷² JOUFFE, Yves. Contra el derecho a la ciudad accesible. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). 2010. Ciudades para todos. Habitat Internacional Coalition (HIC), Santiago de Chile. p. 45

¹⁷³ LEFEVBRE, Henri. Op.cit. p. 29

¹⁷⁴ MATHIVET, Charlotte. El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “otra ciudad posible. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). Op.cit., p. 23.

necesidad meramente recreacional¹⁷⁵. De esto último se desprende que la noción de derecho a la ciudad no se restringe a lo que ocurre en las urbes mismas, englobando también al campo y la ruralidad. Es decir, las cuestiones urbanas, rurales y ambientales, no pueden ser pensadas de manera aislada, pues el derecho a la ciudad va mucho más allá de la ciudad misma¹⁷⁶.

A primera vista pareciera ser que la tesis del autor tiene un halo de nostalgia, pudiendo atribuírsele un deseo por volver a una antigua ciudad, e incluso, a un antiguo campo. Sin embargo, tal conservadurismo aparente se desvanece, pues el mismo autor nos señala que es imposible concebir la reconstrucción de una antigua ciudad y que, por lo tanto, sólo es posible la construcción de una nueva cimentada, a su vez, en nuevas bases¹⁷⁷. En este sentido indica que:

“el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como un derecho a la vida urbana, transformada, renovada”¹⁷⁸

¹⁷⁵HARVEY, David. 2013. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana, Ediciones Akal, S.A. Rebeldes. p. 12

¹⁷⁶ LIMONAD, Ester; MONTE-MÓR, Roberto Luís. 2012. Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. 16. p. 13

¹⁷⁷ LEFEVBRE, Henri. Op.cit. p. 127

¹⁷⁸ *Ibíd.* p. 138

La crítica realizada por los defensores del derecho a la ciudad también se hace presente en Chile, donde los efectos de la política de liberalización del precio del suelo se comienzan a evidenciar fuertemente. El asunto es el siguiente:

En Chile se ha asignado al mercado la tarea de determinar el precio del suelo, lo que ha tenido como consecuencia principal, la segregación socioeconómica de la población¹⁷⁹. Así, aquellos que tienen mayores ingresos tienen acceso a los terrenos más deseados, ya sea porque están en lugares estratégicamente más céntricos, con más acceso a los servicios, a los lugares educacionales o de trabajo. Ello implica, que para amplios sectores de la población la única posibilidad de acceder a viviendas es consintiendo en terrenos ubicados en las periferias, alejados de las prestaciones necesarias para su adecuado desarrollo humano. En términos concretos y, haciendo parte el planteamiento de Jordi Borja: las viviendas adscriben a un territorio y los territorios son:

¹⁷⁹ Lo anterior no puede ser mirado como un juicio de valor que implique eliminar al mercado como instrumento asignador de recursos. Sin embargo, se debe tener claro que no es un instrumento infalible y que, por lo tanto, debe ser vigilado y regulado, para evitar que predominen las fallas del mercado. Por otra parte, tampoco es adecuado mirarlo como solucionador de todos los conflictos, ya que como comunidad podemos decidir utilizar otra herramienta para asignar recursos.

“una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios del suelo, promotores y constructores”.¹⁸⁰

Frente a lo anterior no hay mucho que criticar. El mercado funciona así, oferta y demanda determinan el valor de los terrenos, y por lo tanto, el crecimiento económico de las últimas décadas ha llevado a una demanda mayor de “suelos bien ubicados” lo que, inevitablemente, ha provocado un incremento sin precedentes de los precios de los terrenos¹⁸¹. La conclusión de ello es inmediata: “la marginación territorial, se suma a la marginación económica y social”¹⁸².

El problema anterior pasa por la decisión de promover la desregulación como política, dejando en manos del mercado la regulación de los suelos. Ello se estableció así en la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979¹⁸³ la

¹⁸⁰ BORJA, Jordi. La democracia en busca de la ciudad futura. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). Op.cit. p. 36.

¹⁸¹ TRIVELLI, Pablo. 2009. Deuda pendiente con las ciudades: suelo urbano y equidad. Revista Mensaje, agosto 2009. p. 30

¹⁸² *Ibíd.* p. 30

¹⁸³ De la mano de tal decisión política, el mismo año, para la Región Metropolitana, se dictó el DS 420 del MINVU, el que amplió considerablemente el área urbanizable, esperándose con ello que disminuyera el precio del suelo. La expansión fue tal, que muchos señalan que dicho año se eliminó el límite urbano en Santiago. Sin embargo, tal cosa no sucedió, debido a que si bien se extendió el área urbanizable, el área realmente urbanizada no cambió mayormente. En palabras de Iván Poduje: “Al mismo tiempo, y contrariamente a lo que esperaban los partidarios de eliminar el límite, los precios del suelo no bajaron a pesar de que la superficie potencialmente urbanizable aumentó mucho. La razón, a mi juicio, es que el precio del suelo en Santiago depende de la oferta de suelo factible de urbanizar y no del tamaño del área de expansión urbana. Si bien en apariencia la oferta de suelo aumentó enormemente, la cantidad de suelo factible de urbanizar lo hizo mucho menos”. Ver en: PODUJE, Iván. El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago. Capítulo 9. En: GALETOVIC, Alexander. 2006.

que indicaba por un lado, que “el suelo urbano no es un recurso escaso”, y por otro, que “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad”, y por lo tanto, “la tierra urbana es un recurso que se transa en forma libre con las limitaciones que le impongan la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones sociales”¹⁸⁴.

En su momento se tomaron ciertas decisiones que llevaron a un alza del precio del suelo, pero a las que inicialmente no se le atribuían efectos indeseados. Es más, hasta hace poco, autores como Sabatini sostenían que pese a que se podía ver un alza del precio del suelo producto de la liberalización, a su vez se apreciaba un efecto positivo al observarse una disminución de la segregación social, principalmente por: 1) el surgimiento de alternativas residenciales acomodadas a través de parcelas, en municipios alejados del área oriente de Santiago; 2) la inclusión de proyectos habitacionales de clase media en municipios tradicionalmente populares y 3) la descentralización de la estructura urbana de Santiago mediante nuevos sub-centros en sectores alejados de Santiago Centro¹⁸⁵. Sin embargo, esta percepción inicial, ha sido actualmente desvirtuada, pues se aprecia en las

Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. p. 243.

¹⁸⁴ Política Nacional de Desarrollo Urbano del 9 de marzo de 1979. [En línea] <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Antecedentes-Hist%C3%B3ricos1.pdf> [Consulta: 20 septiembre 2015]

¹⁸⁵ SABATINI, Francisco. 2000. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Revista Eure (Vol XXVI, N° 77), p. 64 y 65

urbes un proceso de gentrificación¹⁸⁶, producto del desarrollo inmobiliario que contradice tal conclusión¹⁸⁷.

Ciertamente no podemos culpar (únicamente) al mercado por el desorden existente en materia territorial en Chile. El mercado es sólo un instrumento, y como tal, es preciso saber utilizarlo en los lugares y momentos precisos. En palabras de Trivelli:

“La superación de la segregación socio económica espacial y de otros problemas que afectan a nuestras ciudades requiere de una conducción pública y una política de Estado en el contexto de un marco ideológico mucho más amplio del concepto de ciudad, ciudadanía y gobierno. Es necesario entender que el mecanismo de mercado constituye un instrumento útil e insustituible que ha permitido una dinámica de desarrollo como nunca conoció la humanidad. Pero es un instrumento y, por lo tanto, la regulación de su aplicación es de responsabilidad del Estado; lo es particularmente

¹⁸⁶ El proceso de gentrificación, a pesar de no ser el tema de este trabajo, tiene especial importancia en el desarrollo territorial y social de las ciudades. Para un acercamiento al tema ver: LÓPEZ MORALES, Ernesto. 2013. Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. En: Revista de Geografía Norte Grande, 56: 31-52. En este artículo, el autor en la página 32, siguiendo la definición de Eric Clarck, señala que la gentrificación es "la reestructuración espacial de un área urbana mediante la inyección de capital fijo en mercado inmobiliario y de infraestructura, orientada al reemplazo de usuarios de ingresos medio-bajos por usuarios de poder económico superior, en un contexto de mercantilización de suelo"

¹⁸⁷ LÓPEZ MORALES, Ernesto. Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. En: LÓPEZ M., Ernesto. et al.(editores). Op.cit. p. 141

en la ciudad, donde el mercado de suelo tiene fallas estructurales consustanciales a la vida urbana.”¹⁸⁸

Es decir, pese a la utilidad que puede tener el mercado, el actuar del Estado en materia de planificación territorial fue y seguirá siendo sumamente importante. Depende de las decisiones públicas que se tomen, el devenir territorial, económico, social y ambiental del país, pues los efectos en cadena, aunque no sean evidentes a corto plazo, si se manifiestan pasados algunos años.

Finalmente, aquellos que adscriben al derecho a la ciudad, han evidenciado gran segregación social, desigualdad económica, de oportunidades y alienación de los ciudadanos. Ello viene acompañado, evidentemente, de grandes cargas ambientales en aquellos territorios que ya están segregados social y económicamente. Es decir, a tal segregación se agregaría, si es que se permite llamarlo así, la segregación ambiental.

El derecho a la ciudad, el cual es presentado como un derecho humano colectivo por David Harvey¹⁸⁹, pretende hacerse cargo, especialmente, de aquellos segregados, haciendo sonar la alarma frente a lo que consideran necesariamente nocivo. La ciudad desde este punto de vista es considerada valor de uso y no valor de cambio, y por lo tanto, los ciudadanos tienen derecho

¹⁸⁸ TRIVELLI, Pablo. 2009. Op.cit. p 33

¹⁸⁹ HARVEY, David. 2008. Op.cit. p. 1.

a usarla y hacerse de ella. El derecho a la ciudad es por tanto, mucho más que el deseo de acceso a los recursos individuales o colectivos, “es el derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos”¹⁹⁰.

2.2. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

En la actualidad el derecho a la ciudad se ha conceptualizado como un mecanismo “para contrarrestar las causas y manifestaciones de los principales problemas de la sociedad en el ámbito urbano, principalmente relacionados a la exclusión en todas sus formas, latente y patente en la gran mayoría de las ciudades del mundo”¹⁹¹. Por ello, y pese a las críticas que puede haber por parte de aquellos que denuncian una desvirtuación de su idea original, han surgido movimientos que intentan plasmarlo en estatutos y declaraciones de principios con pretensiones de universalidad, como es el caso de la Carta por el Derecho a la Ciudad.

La relación que se ha establecido entre el derecho a la ciudad y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, o si se quiere, la relación con los problemas ambientales (en específico, con las cargas ambientales que deben asumir algunos sectores de la población y/o del

¹⁹⁰ Harvey David. 2013. Op.cit. p. 20.

¹⁹¹ PAULSEN C., Ricardo. 2011. Derecho a la ciudad y participación ciudadana en procesos de transformación del territorio urbano. Estudio de casos comparativos en la Región Metropolitana de Santiago: Villa Olímpica y Villa México. Memoria para optar al título profesional de geógrafo. Universidad de Chile, Santiago. p. 48.

territorio) no es antojadiza. No por nada fue en el seno de la II Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, denominada Cumbre de la Tierra y realizada en Rio de Janeiro, en el año 1992¹⁹², que se comenzó a discutir sobre el derecho a la ciudad. Ello dio pie para que posteriormente, en el marco del Primer Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre el año 2001, se gestara la Carta mundial por el Derecho a la Ciudad impulsada por diferentes organizaciones sociales, municipios y ONGs, entre ellas Habitat Internacional, que tomó un rol especialmente activo en la discusión y elaboración de la Carta la que, finalmente, vio la luz en el año 2005.

Pero la elaboración de esta Carta no es el único avance en el reconocimiento del derecho a la ciudad. Paralelamente se han gestado otros instrumentos como la Carta Europea de Salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, la que cuenta con más de 400 ciudades adscritas, el Estatuto de la Ciudad de Brasil y la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad¹⁹³. En este sentido un importante acontecimiento en la materia ha sido la inclusión del derecho a la ciudad a nivel de Texto Constitucional en Ecuador¹⁹⁴.

¹⁹² Cabe señalar que es en esta misma Cumbre de la Tierra dónde se trató, latamente, la idea de desarrollo sostenible. (Gomez Orea. Op.cit. p. 113).

¹⁹³ MATHIVET, CHARLOTTE. Op.cit. p. 25

¹⁹⁴ El artículo 31 de la Constitución del Ecuador dispone que "Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Ya en el Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad menciona el problema al que se enfrentan las sociedades actuales, especialmente del tercer mundo. Textualmente señala:

“(…) los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público.”¹⁹⁵

Continúa esta declaración de principios estableciendo un articulado que, entre otras cosas, declara la necesidad de engrandecer la función social de la ciudad garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ofrece. Propone, en tal sentido, que al momento de utilizar la ciudad sean priorizados el interés social, cultural y ambiental¹⁹⁶. Continúa estableciendo un principio de igualdad y no discriminación, indicando que los derechos enunciados en la Carta deben ser garantizados para todas las personas que habiten la ciudad.¹⁹⁷ Y, en relación con esto mismo, establece el deber de procurar la protección especial de los grupos y personas en situación

¹⁹⁵ Preámbulo Carta Mundial Por el Derecho a la ciudad. [En línea] http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089 [Consulta: 20 septiembre 2015]

¹⁹⁶ artículo 2 carta mundial por el derecho a la ciudad.

¹⁹⁷ artículo 3 carta mundial por el derecho a la ciudad.

de vulnerabilidad¹⁹⁸. Además, considera necesario que las ciudades abran los cauces para permitir la participación de la población en los procesos de planificación y gestión de la ciudad¹⁹⁹. Sin embargo, lo que más resalta es que realiza su propia definición y delimitación del derecho a la ciudad. Así, indica en su artículo I número 2:

“El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (...)Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las

¹⁹⁸ artículo 3 carta mundial por el derecho a la ciudad.

¹⁹⁹ artículo 3 carta mundial por el derecho a la ciudad.

minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes”

De lo anterior se desprende que el derecho a la ciudad entra dentro de la discusión por los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y que no es un derecho más que se suma al listado de derechos humanos reconocidos mundialmente. Se trata de hacer cumplir los derechos ya formalmente suscritos por los Estados en tratados internacionales, e incorporados a sus propios ordenamientos jurídicos²⁰⁰. Lo que la Carta busca es recoger los compromisos y medidas asumidos por los estados, gobiernos locales, parlamento, sociedad civil, etc., para que todos puedan hacer valer sus derechos en las ciudades²⁰¹.

En lo particular se ha señalado que el derecho a la ciudad también implica el derecho a la calidad del medio ambiente, en dónde se garantice el acceso a los recursos naturales y estratégicos para los ciudadanos, estableciéndose una relación estrecha entre tal derecho y la sustentabilidad, con el fin de procurar que se preserven de mejor modo los ecosistemas en que las comunidades realizan sus actividades culturales, sociales o económicas²⁰².

Finalmente, en Chile el reconocimiento del derecho a la ciudad, como tal, no se ha producido, sin embargo el desarrollo de organizaciones ciudadanas

²⁰⁰ SUNGRANYES, Ana. 2010. El Derecho a la Ciudad. Praxis de la utopía. 2010. Revista Hábitat y Sociedad. N° 1, Noviembre. p. 75.

²⁰¹ *Ibíd.* p. 76.

²⁰² PAULSEN, Ricardo. *Op.cit.* p. 46

como "Defendamos la Ciudad"²⁰³ o "Ciudad Viva"²⁰⁴, que surge en oposición al proyecto Costanera Norte²⁰⁵, han visibilizado medianamente el conflicto, a través de la utilización de las instancias participativas. Además, es posible identificar en nuestra CPR el reconocimiento de ciertos derechos incluidos dentro del listado correspondiente al derecho a la ciudad: salud, vivienda, igualdad, etc.

3. Participación ciudadana

3.1. Concepto

En lo que a materia territorial y ambiental respecta, y como ya señalara previamente, la participación ciudadana se ha relacionado con el derecho a la ciudad. Mientras, este último es un concepto abstracto que se impone como directriz o meta, la participación ciudadana es un instrumento que colabora en la persecución de ese fin.

²⁰³ La Fundación defendamos la ciudad en 1997 bajo el impulso del ex candidato presidencial Enrique Sfeir, como una forma de organizar redes vecinales capaces de defender su derecho a la ciudad. [En línea] <http://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/organizacion> [Consulta: 9 de julio 2014]

²⁰⁴ Ciudad Viva, es una organización ciudadana que surge a raíz de la oposición al Proyecto de autopista Urbana conocido como Costanera Norte, por considerarse contraproducente que para su ejecución fuese necesaria la destrucción de la ribera del Mapocho. La labor del movimiento luego de 4 años, logró que se modificara el trazado de la autopista. [En línea] <http://www.ciudadviva.cl/quienes-somos/> [Consulta: 9 Julio 2014]

²⁰⁵ Para un análisis del impacto que tuvo Ciudad Viva en el proyecto Costanera Norte ver: SEPÚLVEDA, Claudia. El caso del proyecto Costanera Norte: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante una comunidad que participa en serio. En: SABATINI, Francisco, et. al. 2000. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma.

Tanto para la noción de derecho a la ciudad como el de justicia ambiental, la participación consistiría en el mecanismo necesario para lograr una mejor distribución de las cargas ambientales y un mayor reconocimiento del estatus de ciudadano²⁰⁶, por lo que es esencial fortalecer la participación ciudadana para alcanzar sus objetivos de configuración del espacio, de eliminación de la segregación y justicia ambiental.

Para el Derecho Público, desde un punto de vista procedimental, la participación ciudadana puede entenderse como:

“Todas aquellas acciones que tienen lugar al interior de la sociedad, en forma individual o colectiva por un individuo o agrupación, dirigidas a demandar, influir o tomar parte en el proceso de decisiones públicas”²⁰⁷

Sin embargo, esta visión procedimental resulta insuficiente, pues para ésta, es indiferente si hay un interés colectivo o no, comprometido. Cualquier manifestación de interés particular también es considerada como participación. Por ello, y siguiendo a Camilo Mirosevic, se puede identificar un concepto sustantivo de participación ciudadana, que considera esencial que se apunte al interés común y no al particular de los intervinientes²⁰⁸. Así, lo que la participación ciudadana pretende es poner en relación al conjunto de los

²⁰⁶ HERVE, Dominique. 2010. Op.cit. p. 21.

²⁰⁷ MIROSEVIC, Camilo. 2013. Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico. Editorial Librotecnia. p. 49.

²⁰⁸ *Ibíd.* p. 51

ciudadanos de una comunidad política con los poderes públicos de la misma²⁰⁹. Ello no significa ignorar que cada vez que se detona un procedimiento participativo existen intereses particulares envueltos, simplemente se trata de realzar que el fin último buscado es el interés general.

Tradicionalmente se ha comprendido a la participación ciudadana como un instrumento propio de la democracia directa, entendiendo por ella, a la forma de democracia en que los ciudadanos ejercen, sin intermediarios, la soberanía, de tal modo que las instituciones existentes, permiten resolver las cuestiones públicas a través de la decisión o el voto directo y universal²¹⁰. Lo anterior, en contraposición a la democracia representativa²¹¹, en que la forma de ejercicio de la soberanía se realiza a través de representantes escogidos por los ciudadanos mediante elecciones periódicas²¹². En la actualidad, por su parte, atendiendo a que los ordenamientos jurídicos no se inclinan por la democracia directa por considerar que en atención al tamaño de las comunidades es de difícil aplicación y de poca eficiencia, y tampoco utilizan sistemas puros de representación pues conviven con mecanismos de democracia directa²¹³, es

²⁰⁹ CASTELLÁ, Joseph. 2001. Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública. Cedecs, Barcelona. p. 39

²¹⁰ SOTO BARRIENTOS, Francisco. 2013. El desafío de la participación. LOM Ediciones. Santiago, p. 24

²¹¹ Para un análisis acabado de las virtudes de la democracia representativa ver: BOCKENFORDE. 2000. Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia, en Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia, Madrid. Ed. Trotta.

²¹² CASTELLÁ, Joseph. Op.cit. p. 62

²¹³ Así, lo ha reconocido incluso el Tribunal Constitucional, a propósito del control de constitucionalidad de la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, al señalar: "El plebiscito es, en primer lugar, una de las modalidades a través de las cuales se ejerce la soberanía. Las otras son las elecciones periódicas y las autoridades que

que se ha comenzado a hablar de democracia semidirecta o “democracia participativa”²¹⁴. Francisco Soto define a esta última como:

“el conjunto de instituciones que permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pese a que la decisión definitiva sea tomada finalmente por el órgano facultado para ello”²¹⁵

Es, precisamente, el que la decisión final sea entregada al órgano facultado para ello, es decir a la Administración o al Parlamento, lo que ha motivado críticas por parte de la ciudadanía aglomerada en movimientos sociales, pues se considera como necesidad ampliar las facultades decisorias de la comunidad, generando acuerdos que dejen de ser meras recomendaciones, para transformarse en decisiones vinculantes.

Lo anterior, se debe al cariz fundamental que ha tomado la participación ciudadana para los movimientos sociales, que han visto en ella, como correlato de la pérdida de confianza en el sistema representativo, una forma más efectiva de hacer valer sus derechos, lo que ha llevado incluso, a no comprenderla como un instrumento sino como un derecho ciudadano fundamental, por

la propia Constitución establece (artículo 5°). De este modo, nuestra Constitución consagra una democracia directa, expresada en votaciones populares y en el plebiscito, y una democracia representativa, expresada en las autoridades.” STC Rol N° 1868-10.

²¹⁴ Bajo esta noción se entenderían como complementarias a una democracia representativa, los mecanismos de referéndum, el derecho de petición y la iniciativa legislativa popular.

²¹⁵ SOTO BARRIENTOS, Francisco. Op.cit. p. 25

configurarse como un prerequisite para el ejercicio de otros derechos²¹⁶. De este modo, la participación correspondería a un elemento esencial para la generación de una sociedad realmente democrática.

Ciertamente que comprender a la participación ciudadana sólo como un instrumento formal o, por el contrario, abanderarse por ella como un derecho fundamental, tiene consecuencias teóricas y prácticas. Sin embargo, la dicotomía tajante no parece ser un buen camino a seguir. Si bien podemos establecer que la participación ciudadana es un derecho humano (relacionado con el derecho a la libertad de expresión e información y con el derecho a petición) en todas las esferas de decisión política, ya sea pública o privada, no por ello pierde su dimensión de instrumento. Y lo es porque está al servicio de la protección de otros derechos: salud, medioambiente, vivienda, educación, etc. Por lo anterior, cuando hablamos de participación ciudadana en materia territorial o ambiental (ya sea a través del SEIA, del EAE o como requisito para la aprobación de un PR) se está aludiendo tanto al derecho de las personas a ser oídas, como al instrumento que permite a los ciudadanos hacerse parte en los procedimientos administrativos que llevan a la toma de decisiones en materia territorial y ambiental.

Lo importante a entender es que la participación ciudadana es una herramienta poderosa, pues permite, por una parte, que la gente influya en las

²¹⁶ VALENZUELA, Paz; DELPIANO, Catalina (editoras). 2008. Manual de Participación Ciudadana. Corporación Participa. Santiago de Chile. p. 22.

políticas públicas, y facilita, por otra, la rendición de cuentas con el fin de procurar el debido control ciudadano²¹⁷. Por lo mismo, es que se ha considerado que integra este concepto de participación ciudadana todas “aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de la sociedad civil, pueden intervenir fundamentalmente en tres esferas: la elección de sus gobernantes (directa o indirectamente), en la gestión pública y en el ejercicio del control ciudadano.”²¹⁸

Se trata, entonces, de un instrumento que se presenta tanto al servicio de la ciudadanía como del Estado. Por una parte, la ciudadanía tiene en la participación un espacio real para incidir en la toma de decisiones de envergadura, y por otra, el Estado, consciente de que no es capaz de dominar toda la información existente en la sociedad, tiene un instrumento útil para tomar conocimiento de la opinión de la ciudadanía (muchas veces más informada sobre asuntos específicos, por el vivir diario, que los expertos de la Administración), y un instrumento eficaz para el resguardo y respaldo de sus propias decisiones, las que una vez tomadas, cuentan con un nivel superior de legitimidad política.

Por lo anterior, no extraña la relevancia que ha tomado hoy la participación ciudadana, pues es considerada apta para enfrentar conflictos en

²¹⁷ *Ibid.* p. 22

²¹⁸ COSTA, Ezio; FUENTES, Paula. 2011. Participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, Año III. p. 86

variadas esferas del que hacer habitual de las sociedades, considerándose incluso un mecanismo adecuado para lograr la "democratización de la Administración"²¹⁹. A raíz de ello, es posible identificar variantes de este mecanismo en distintas áreas de interés: en la elección de autoridades, en el control de los órganos de la Administración, en la gestión municipal, en la confección de obras públicas, en la gestión urbana y territorial, etc. Es especialmente en esta última área, en conjunto con la evolución del Derecho Administrativo, donde la participación ha tenido especial impacto. La razón está en que, como señala Mirosevic:

“la ordenación del territorio influye en forma directa en la esfera jurídica de los particulares, específicamente en las facultades de disposición material que conforman el ius aedificandi y en el desarrollo de actividades económicas”²²⁰.

Es decir, para los particulares cualquier injerencia territorial se ve reflejada directamente, tanto en su esfera patrimonial, al afectar su capacidad de disposición sobre lo que se considera "propio", como en su esfera extrapatrimonial, afectando la calidad del medioambiente, la hermosura de su entorno o la salud propia y de la familia. En síntesis, afectando la calidad de

²¹⁹ Para un desarrollo en extenso de este proceso ver: CUNILL GRAU, Nuria. La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer. En: Política y gestión pública, Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al.(orgs), Caracas, CLAS.

²²⁰ MIROSEVIC, Camilo. Op.cit. p. 319.

vida, lo que se levanta como una razón poderosa para poner en acción a la ciudadanía.

3.2. Niveles de participación

En términos prácticos, se han delineado grados de participación existentes en una democracia representativa como la chilena. Podemos encontrar desde mecanismos que implican mera consulta, hasta aquellos que requieren vincular, e incluso, cogobernar con la Administración.

En primer lugar se suele incluir un nivel informativo, pero más que un grado de participación, se trata de un presupuesto básico para el ejercicio de ella. En tal nivel, ya sea el proponente o la autoridad, entregan información acerca del proyecto o decisión a tomar, procurando su conocimiento por la comunidad. Sin embargo, no constituye propiamente un nivel participativo, pues no se espera nada por parte de la comunidad, la que puede, o no, generar alguna reacción frente a la información entregada. Es más, la Administración sólo posee un deber de facilitar la información, el que se tiene por cumplido una vez que ésta actúa unidireccionalmente.

El reconocimiento de un nivel informativo se relaciona con el respeto general que se tiene en una sociedad democrática del principio de transparencia y acceso a la información, entendiendo por el primero,

principalmente, el deber del Estado de cumplir con estándares de disponibilidad de información y transparencia en la actuación de sus propios órganos, y por el segundo, que toda persona tenga la posibilidad de solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, y a su vez, esta última tenga el deber de ponerla a disposición de la ciudadanía cuando la solicite.²²¹

El respeto de los principios de transparencia y acceso a la información²²², se fundamenta en que, en gran parte, depende de ello el efectivo control ciudadano de las decisiones, y por lo mismo, la confianza de la ciudadanía en que la decisión tomada es la más correcta²²³. Además, solo en la medida en

²²¹ COSTA, Ezio; FUENTES, Paula. Op.cit. p. 86.

²²² En materia de participación ciudadana también se han reconocido como importantes otros principios, los cuales son, siguiendo directamente a Ezio Costa y Paula Fuentes En: *Ibíd.* p. 87 y siguientes:

a) Equidad: busca la la igualdad de oportunidades y de trato para todos aquellos que toman parte en un proceso participativo, de modo tal de garantizar que el actuar de todos tenga real influencia en la toma de decisiones. Por ello, la efectiva aplicación de este principio implica no sólo permitir que todos accedan a la información, sino también, darle una bajada apropiada para que todos la comprendan a pesar de no poseer altos conocimientos técnicos.

b) No exclusión: este principio se hace cargo de todos aquellos que tienen intereses comprometidos en la toma de algunas decisiones. Es decir, trata de velar porque todos aquellos que puedan ser alcanzados por alguna medida, se vean representados en el proceso que lleva a la toma de ella, con el fin de evitar la existencia de algún punto de vista desconocido por el proceso. Así, se pretende evitar una posterior impugnación de la decisión por aquellos excluidos, anticipándose al posible conflicto y procurando tomar la mejor solución posible.

c) Reconocimiento y respeto por la diversidad: tiene que ver con mantener un trato respetuoso y tolerante con todos los puntos de vista hechos notar en el proceso, de modo tal de atender a la diversidad de opiniones en juego.

d) Receptividad: consiste en dar efectiva implementación al resultado del proceso participativo, lo que quiere decir que sean tomadas en cuenta las opiniones vertidas en él, pese a que puedan ser contrarias al plan inicial propuesto.

e) Voluntariedad: se relaciona con el derecho fundamental de libertad de los ciudadanos. Todo aquel que sea parte de un proceso participativo debe hacerlo voluntariamente sin mediar coacción.

²²³ La aplicación de este principio, sin duda, es uno de los grandes objetivos del Derecho Administrativo actual. Y, ha llevado en Chile al sometimiento de los diferentes órganos estatales a estándares de transparencia y a la creación del Consejo para la Transparencia como un garante de que tal principio de respete.

que la ciudadanía tenga acceso a la información relevante es posible que esta prepare su participación para que tenga verdadero sustento²²⁴. Como corolario de lo anterior, el contar con información en materia ambiental es una condición previa para alcanzar la justicia ambiental²²⁵. En palabras de Bermúdez Soto:

“mientras mayor sea la información ambiental los ciudadanos estarán en una mejor posición para participar o exigir la distribución que creen justa de los servicios que el medio ambiente otorga y para evitar las cargas que consideran inequitativas”²²⁶

En seguida, se reconoce un nivel consultivo, el que corresponde al grado más elemental de influencia. En estos casos la comunidad participa dando su opinión, como un elemento más a considerar por la Administración, pero sin que por ello ésta le sea obligatoria. Se genera, de este modo, una relación bidireccional en que puede ser la Autoridad la que solicita opinión o la comunidad la que, por iniciativa propia, haga propuestas sobre ciertos temas de interés. En este nivel es posible reconocer a su vez, dos modalidades: una consultiva sin respuesta obligatoria, en que la autoridad no tiene la obligación de informar sobre los resultados de la consulta, ni responder a preguntas,

²²⁴ COSTA, Ezio y FUENTES, Paula. Op.cit. p. 86.

²²⁵ BERMUDEZ SOTO, Jorge. Op.cit. p. 572.

²²⁶ *Ibíd.* p. 590.

comentarios o solicitudes; y la otra consultiva con respuesta obligatoria, en la que sí es deber contestar las posturas y opiniones consultadas²²⁷.

En tercer lugar se identifica un nivel de participación vinculante, en la que se hace obligatorio para la Administración considerar la opinión emitida por la comunidad, debiendo resolver e incorporar sus solicitudes en la toma de decisiones. De esta manera, como señala el Manual de Participación Ciudadana: “quien hace la consulta se obliga no sólo a ingresar las opiniones y responderlas, sino a ejecutarlas según lo que se haya establecido”²²⁸. Por lo mismo, corresponde a los partícipes un rol activo, pues deben ejercer un verdadero control para velar porque se implemente lo propuesto.

Finalmente, existe un nivel de participación como co-gestión o resolutive, el que se reconoce como un mecanismo de influencia máxima, que además de ser vinculante, es resolutive. Se trata de conformar un trabajo de largo tiempo en el que se discute permanentemente y se toman las decisiones de común acuerdo. La participación aquí no se agota en la toma de una determinada decisión, sino que se requiere que esté presente en toda la etapa de ejecución, de modo tal de poder evaluar la decisión tomada. Este tipo de mecanismo es conocido porque tiende constantemente a lograr el “consenso”, haciendo imperceptibles las diferencias entre las distintas posiciones.

²²⁷ VALENZUELA, Paz; DELPIANO, Catalina (editoras). Op.cit. p. 33.

²²⁸ *Ibíd.* p.33.

3.3. Participación ciudadana en materia territorial y Ambiental en Chile

En materia de planificación territorial y ambiental, la participación ciudadana ha sido desde hace tiempo, un elemento relevante, al menos simbólicamente. Por ello, a nivel internacional se consagró en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medioambiente y Desarrollo²²⁹, y a nivel nacional incluso se encontraba consagrada en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, derogada posteriormente en el año 2000, la cual indicaba que:

“la integración de la población al territorio y al desarrollo urbano se logra en forma más efectiva con la participación de la comunidad en las instancias de planificación”²³⁰

Tal intención, se ha plasmado recientemente en la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada en marzo del año 2014. En tal política se indica que se debe:

²²⁹ DECLARACIÓN DE RÍO. Principio 10: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. [En línea]: http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55240_DeclaracionRio_1992.pdf [Consulta: 20 septiembre 2015]

²³⁰ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1985, Punto 12, Sobre la Participación de la Comunidad.

“Considerar la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable”²³¹

Pese a tal consagración a nivel macro, lo cierto es que la bajada actual, es decir, el ámbito específico de la participación ciudadana se centra en la comuna. Es en la aprobación del PRC en dónde la opinión de la comunidad es considerada como parte del complejo proceso de dictación, incluyéndose como una arista formal, sin la cual se puede invalidar el procedimiento.

En términos generales, utilizando los criterios antes explicitados, podemos indicar que la LGUC establece una obligación de informar a la población posiblemente afectada y que el nivel de participación que se consagra es de carácter consultivo.

En particular, el artículo 43 de la LGUC y 2.1.11 de la OGUC, regulan tal formalidad requerida una vez confeccionado el plan por la municipalidad. En específico disponen que el Concejo Comunal, antes de iniciar su discusión, deberá: a) Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, e informar al menos mediante carta certificada a las organizaciones territoriales legalmente constituidas que estén involucradas y, a través de un

²³¹ *Ibíd.* Objetivo 5.4.1.

aviso de prensa en un medio de amplia difusión en la comuna, dar aviso a los vecinos que dicha información, acompañada de la memoria explicativa estará a su disposición para su retiro gratuito; b) Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad en la forma indicada en la LOC de Municipalidades; c) Exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días; y d) vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al consejo económico y social comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas. Además, luego de tal audiencia, en un plazo de 15 días, los interesados pueden formular por escrito observaciones fundadas. Cabe mencionar que en caso de modificación del Plan, es requisito realizar nuevamente este procedimiento de información a la población.

Este procedimiento participativo ha sido tildado de insuficiente, dentro de otras cosas, porque no contempla a la comunidad en la generación del PRC mismo o de su modificación, sino que se incluye su participación una vez concluida la etapa de diseño, con la sola posibilidad de realizar observaciones, las que por más fundadas que sean, no tienen carácter vinculante o resolutivo para la autoridad²³². Es decir, no se otorga a los ciudadanos la posibilidad de discutir sobre el enfoque y las estrategias urbanas en que se basa el PRC, y

²³² MIROSEVIC, Camilo. Op.cit. p. 323.

con ello se les priva de discutir sobre el tipo de ciudad que está implícito en él²³³.

En esta línea, algunos municipios recogiendo la crítica y molestia de la ciudadanía, han decidido realizar consultas ciudadanas respecto de ciertas modificaciones. Así, podemos citar como ejemplo el caso de Vitacura el año 2009 que pretendía aumentar la altura de construcción de los edificios de las zonas de Escrivá de Balaguer y de Kennedy²³⁴, el caso de la Comuna de las Condes que sometió a plebiscito, en el año 2011, la aprobación del denominado “Plan Maestro” que pretendía modificar el sector de los Dominicos y la consulta ciudadana realizada en la Comuna de Macul, sobre la modificación del PRC en la zona de Villa Bancaria, Villa Santa Elena y Conjunto Maratón, en términos de limitar la construcción en altura a 2 pisos más mansarda, en diciembre del año 2013²³⁵.

²³³ SABATINI, Francisco. Conflictos Ambientales y crisis de la planificación urbana: importancia de la participación ciudadana. En: En: SABATINI, Francisco, et. al. 2000. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma. p. 70.

²³⁴ Decreto 3/01 de 2009, Municipalidad de Vitacura. En línea: <http://www.LeyChile.cl/Navegar?idNorma=284245> [Consulta: 20 septiembre 2015]. Cabe señalar que este fue el primer ejemplo de plebiscito en la materia y que, inicialmente, hubo resistencia por parte de la Municipalidad para su realización. Por ello, se solicitó a la Contraloría General de la República que se manifestara al respecto.

²³⁵ DECRETO N° 2493 de 2013, Municipalidad de Macul. (Disponible en línea en: <http://www.munimacul.cl/portal/wp-content/uploads/2013/11/DECRETO-2493.2013.pdf>)

Además, se critica el breve tiempo que tiene la comunidad para realizar observaciones, obviando la posibilidad de que ésta estudie a profundidad el diseño o modificación planteada²³⁶.

Una crítica importante que se puede hacer, como ya se revisó previamente, es que la incorporación de criterios ambientales fue, por mucho tiempo, limitada, procurando simplemente evitar conflictos evidentes con la población afectada por el Plan. Por ello, como modo de incorporar los criterios ambientales en la Ley 19.300 se optó por someter la aprobación de Instrumentos de Planificación Territorial al SEIA, dejando tal labor al instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental, para posteriormente, desarrollar un mecanismo propio de los Instrumentos de planificación: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

No está de más reiterar el gran avance que significa la inclusión de la EAE a la institucionalidad ambiental y territorial chilena, pese a que la implementación de ella aún está en revisión en nuestra sociedad.

En específico, en cuanto a la participación ciudadana, la regulación de la EAE considera ciertos espacios de participación aunque no modifica el criterio previo establecido en la LGUC y en la OGUC, de no considerar a la participación ciudadana en la generación del diseño del Plan, limitándose a establecer que la autoridad encargada de dicha labor deberá integrar los

²³⁶ MIROSEVIC, Camilo. Op.cit. p. 326.

criterios ambientales a la hora de diseñarlo, para lo cual agrega, que el reglamento debe regular la forma de participación y publicidad, la que debe considerar una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general²³⁷.

Sin embargo, el mayor nivel de conflictividad en materia territorial y ambiental sigue dándose a nivel del SEIA, el que tiene como objeto establecer y evaluar cuáles son los posibles impactos ambientales de los proyectos antes de su ejecución, con el propósito de que se cumpla, efectivamente, con las obligaciones ambientales que son exigibles²³⁸. Esto sin duda tendrá como consecuencia que el emplazamiento de los proyectos, por lo general, será legal y aprobado una vez que se constate el cumplimiento de ciertos requisitos. Es decir, si bien la Ley contempla a la participación en el SEIA, su inclusión tiene como objeto la identificación de ciertos impactos que no hayan sido identificados por el titular del proyecto, y no, necesariamente, la efectiva participación de la comunidad en la toma de decisiones²³⁹.

Ello se da, precisamente, porque el hecho de carecer de una estructura de ordenamiento territorial dónde se discutan previamente cuáles son las cosas que se pueden transar y cuáles son las potencialidades de cada lugar, provoca que las disputas se den proyecto a proyecto, generando contradicción en este

²³⁷ artículo 7 ter Ley 19.300.

²³⁸ COSTA, Ezio; FUENTES, Paula. Op.cit. p. 88.

²³⁹ COSTA, Ezio. 2012. ¿El SEIA en crisis? Conflictos ambientales y ciudadanía. Revista Derecho y Humanidades. N° 20, p. 363.

instrumento que no está pensado para la resolución de grandes problemas ambientales, sino para la aprobación de proyectos, siendo incapaz de compatibilizar intereses contrapuestos²⁴⁰.

Es lo que sucede, por ejemplo, con el proyecto minero Pascualama, en que se ha canalizado la oposición de la Ciudadanía mediante el SEIA por asentarse dicho proyecto en el sector de una comunidad indígena de Huascoaltinos (Diaguita), la cual inevitablemente se vería modificada en su forma de vida de ejecutarse el proyecto, lo que se suma al posible desastre ambiental, que provocaría en la zona, la intervención de un glaciar considerado fuente importante de recursos hídricos²⁴¹.

Otro ejemplo es la explosión que se ha generado dentro del SEIA con el conocido proyecto Hidroaysén, el que contemplaba la construcción de 5 centrales hidroeléctricas en los ríos Baker y Pascua, ubicados en la región de Aysén²⁴², y que es considerado por una parte, como necesario para el abastecimiento energético que el desarrollo del país necesita²⁴³, y por otra, como atentatorio contra el medio ambiente por la extensa zona de reserva

²⁴⁰ COSTA, Ezio; FUENTES, Paula. Op.cit. p. 88.

²⁴¹ Para un análisis más pormenorizado del impacto en la comunidad indígena ver: YAÑEZ, Nancy. 2005. Las implicancias del proyecto minero Pascua Lama desde la perspectiva de los Derechos Indígenas. Documento de Trabajo N°2, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁴² [En línea] <http://www.hidroaysen.cl/> [Última consulta: 20 septiembre 2015]

²⁴³ Así, en la página que otorga información sobre el proyecto se indica que “El proyecto HidroAysén permitirá incorporar un bloque de potencia y energía que dará seguridad al suministro del país, generando anualmente 18. 430 GWh. Asimismo, posibilitará el desarrollo de las energías alternativas, las que por obedecer a patrones de disponibilidad variable (viento, sol, mareas, etc.), requieren de unidades de respaldo para garantizar el suministro energético.” [En línea] http://www.hidroaysen.cl/?page_id=548 [Última consulta: 20 septiembre 2015]

ecológica que debe inundarse para ser llevado a cabo. Las organizaciones opositoras dentro de los 60 días que otorga la Ley para realizar observaciones, emprendieron una tarea de sensibilización sobre el tema, y utilizaron todos los recursos administrativos y jurídicos a su haber, lo que se sumó a las 11 mil observaciones ingresadas al SEIA. Luego de la realización de 3 adendas, en el año 2011 se generó el Informe Consolidado el que se aprobó el 9 de mayo de 2011 por la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) dándose el vamos a la construcción. Tras el conocimiento de esto por la población se congregó un grupo de personas afuera de las dependencias del SEA de Coyhaique²⁴⁴ y se realizaron 3 marchas multitudinarias en el país. Pese a ello, la decisión fue respaldada por la Corte Suprema²⁴⁵. Sin embargo, la oposición ciudadana implicó el cuestionamiento del proyecto, el que finalmente fue rechazado por el Comité de Ministros dejándose sin efecto la RCA del año 2011, que lo aprobaba²⁴⁶.

Se puede sumar a los casos anteriores, lo sucedido con el proyecto Costanera Norte, en que los vecinos habiendo agotado todas las instancias posibles dentro del SEIA, promovieron una crítica radical al mecanismo por “no

²⁴⁴ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Mapa de conflictos socioambientales en Chile. p. 278 [En línea] <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/478> [Consulta: 20 septiembre 2015]

²⁴⁵ C. Suprema. Rol N° 10.220-2011.

²⁴⁶ El conflicto ha continuado y aún existe un litigio, ante el Segundo Tribunal Ambiental, en el Rol: R40-2014, pendiente de fallo.

proveer la posibilidad de discutir el tipo de ciudad y las políticas de desarrollo urbano en que se basa el proyecto”²⁴⁷

En síntesis, la ciudadanía movilizada ha utilizado como espacio para la resolución de problemáticas territoriales y ambientales al SEIA, generándose gran frustración entre los intervinientes, precisamente porque se constata que tal mecanismo no da el ancho para aquellas discusiones, ya que se trata de un procedimiento que sólo permite la oposición a determinados proyectos²⁴⁸. Es así que proyectos como los mencionados, se han visto fuertemente entorpecidos y criticados, pues se ve como abuso por parte de la Administración, la aprobación de ellos mediante el SEIA, considerando que sus peticiones son poco escuchadas. Como señala Sabatini:

“entre la población afectada por los proyectos suele prevalecer la idea de que se trata de instancias de manipulación más que de auténtica participación. En realidad la participación tiene lugar cuando las decisiones fundamentales del proyecto ya están tomadas”²⁴⁹

Es decir, una particularidad de estos casos es que si bien el causante, por lo general, es una empresa, la demanda de la ciudadanía se orienta hacia el

²⁴⁷ SABATINI, Francisco. 2000. Op.cit. (Conflictos Ambientales...) p. 76

²⁴⁸ COSTA, Ezio. 2012. Op.cit. p. 368.

²⁴⁹ SABATINI, Francisco. La evaluación participativa del impacto social: estratégica para prevenir conflictos ambientales. EN: SABATINI, Francisco, et. al. 2000. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma. p. 48.

Estado²⁵⁰, como garante de la protección del Medio Ambiente. Se debe insistir en la idea de que esto se resolvería, al menos en gran medida, si como países nos dedicáramos a pensar qué política de ordenamiento territorial queremos, poniendo especial atención a las vocaciones particulares de las comunidades.

La postura predominante, hoy en día, señala como solución para hacer frente estos problemas socio-territoriales-ambientales, volver a lo local y dar efectivos instrumentos de participación e incidencia a la ciudadanía. Por ello, una de las críticas que se hace tanto a la participación presente en los IOT como en el SEIA y EIA es que el grado de participación reconocido sea sólo informativo y consultivo, es decir, que la Administración no se vea obligada a adoptar la opinión de la ciudadanía, siendo suficiente su reconocimiento dentro del procedimiento²⁵¹. Uno de los fundamentos más fuertes para la crítica se da, como señala Jordi Borja:

“porque la participación ciudadana es el mejor medio para imponer discriminación positiva, para denunciar las ineficiencias burocráticas, la corrupción o los incumplimientos por parte de las empresas concesionarias y, en general, para adecuar la gestión de

²⁵⁰ COSTA, Ezio. 2012. Op.cit. p. 358.

²⁵¹ MIROSEVIC, Camilo. Op.cit. p. 269

los servicios “universales” a las distintas situaciones “particulares de grupos y de barrios”²⁵²

Por otro lado, y como ya se relató, no son pocas las críticas que se hacen a la participación, principalmente, en atención a que: la comunidad directamente afectada, siempre defenderá sus propios intereses, y esto, en el mejor de los casos, en que efectivamente haga uso de su derecho a participar, pues no es desconocido que tales instancias pueden terminar siendo la defensa de grupos gremiales con la suficiente fuerza como para organizarse, difundir y presionar²⁵³.

Teniendo en cuenta ambos aspectos, es que se puede concluir que pese a que la inclusión de la participación ciudadana es vital e imperiosa en nuestro sistema jurídico, en especial para el desarrollo de la planificación ambiental y territorial, debido a la innegable importancia de que la comunidad esté informada y pueda tener una actividad constante respecto a las decisiones que

²⁵² BORJA, Jordi. Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 1994, vol. 20, no 59. p. 9

²⁵³ Gonzalo De la Maza, [En: DE LA MAZA, Gonzalo. 2008. Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas. Informe Final, Universidad de los Lagos, Santiago de Chile. p. 12] agrupa las críticas a la participación ciudadana de la siguiente manera:

a) las limitaciones propias de los espacios de participación: es decir, formación de elites participativas, predominio de los intereses organizados por sobre los no organizados, captura de los espacios.

b) la racionalidad de las políticas públicas: dispersión de las demandas ciudadanas, falta de conocimiento técnico de la ciudadanía, dificultades en la gestión y pérdida de eficiencia para la Administración, inversión de mayor cantidad de recursos estatales.

c) debilitamiento de la democracia representativa: informalización de la política, debilitamiento de los partidos políticos.

De más está decir que no se está de acuerdo con todas estas críticas, pero es necesario tenerlas presentes.

les puedan afectar, corresponde tanto al legislador como a la Administración, tener en cuenta además, sus potencialidades y sus vicios a la hora de tomar una decisión pública, ya que es su deber hacerse cargo del interés general. Para ello, es necesario dar directrices que guíen respecto a las decisiones que pueden ser tomadas a nivel local y aquellas que requieren de un tratamiento con visión global, con el fin de evitar que sucedan cosas como las que se presencian en materia energética en que no es el Estado el que está tomando las decisiones sobre qué política seguir, sino los particulares al momento de presentar sus proyectos al SEIA, dependiendo de la negociación que puedan realizar con la comunidad directamente afectada.

CAPITULO III: PLANTEAMIENTO DE CASOS

En materia de ordenamiento territorial hay ciertos conflictos que se reiteran. Por lo mismo, se pueden establecer tópicos interesantes a la hora de analizar como la regulación del territorio influye en la generación de ellos. Así sucede con los problemas energéticos, instalaciones mineras, problemas de saneamiento, problemas de participación indígena o problemas de construcción vial (autopistas).

A continuación, me enfocaré en dos de estos tópicos a través de lo que nos habla la jurisprudencia y la prensa: problemas de saneamiento y energéticos. Aquí, a través de los relatos quedará en evidencia la constante pugna entre los requerimientos de la comunidad y los requerimientos de las autoridades.

El problema con estos proyectos, es que pese a ser necesarios, son fuertemente rechazados por las comunidades dónde pretenden instalarse e incluso son rechazados por aquellas que están lejos de recibir sus externalidades, por considerarse simplemente indeseables. Por lo mismo, en la literatura anglosajona se le ha denominado a este conjunto de proyectos como NIMBY (Not In My Backyard) o “no en mi patio trasero”²⁵⁴, como una forma de

²⁵⁴ También se han adoptado otras siglas como: LULU (locally Unwanted Land Use) y BANANA (Build Absolutely Nothing at All Near Anybody).

resumir en esa sigla la negación de la comunidad directamente afectada a recibir las externalidades del proyecto y la sensación de injusticia, por considerar que no hay un equilibrio entre los costos y los beneficios asumidos por ellos.

Ahora bien, la sigla anterior pretende dar a entender que “las comunidades locales siempre se opondrán a los proyectos aunque produzcan beneficios nacionales cuando los impactos que generen sean primordialmente locales”²⁵⁵. Por ello, para algunos este rechazo a la localización de proyectos correspondería a una actitud egoísta por quienes la mantienen, “ya que no consideraría por un lado, aspectos de tipo general”, y por otro se constituiría “en una reacción negativa o una oposición no propositiva”²⁵⁶. Así, los vecinos se conformarían con que el proyecto se retire de “su patio trasero” sin importar la afectación que pueda haber en otra localidad, manifestándose un acento individualista en el actuar. Sin embargo, se ha tildado tal concepción como limitada y reduccionista, ya que el autointerés no sería el único factor que influiría en la oposición de los proyectos²⁵⁷, sino que existirían razones de temor y desconfianza frente a las consecuencias de su instalación (posible afectación a la salud, al medioambiente, a la propiedad, a la cultura, etc.). Por eso mismo,

²⁵⁵ Para un análisis pormenorizado de esta situación ver: CORDERO, Luis; MARTÍNEZ, Daniela y PODUJE, Iván. 2015. Políticas Nacionales, territorios regionales: propuesta para un ordenamiento territorial en energía. Informe de Políticas Públicas N°7. Espacio Público, Santiago. p. 8.

²⁵⁶ MARDONES, Roberto. 2009. ¡No en mi patio trasero! el caso de la comunidad de Peñalolén. Iconos, Revista de Ciencias Sociales, Num, 34, Quito. Mayo 2009 p. 140.

²⁵⁷ STEELMAN, Toodi. 1998. Common Property, Collective Interests, and Community Opposition to Locally Unwanted Land Uses. Society & Natural Resources, 11, p. 486-487.

el concepto ha evolucionado a NIABY (Not in Anyone's Backyard) o no en el patio trasero de nadie, como una manera de demostrar que no se está frente a la defensa de intereses particulares sino frente a una oposición total a la instalación de ciertas actividades dónde sea que se proponga.

Frente a lo anterior, surgen dos preguntas que se deben responder: ¿son realmente estos proyectos necesarios? y luego si lo son, ¿dónde los instalamos? Para la primera pregunta la respuesta generalizada es que sí, y para la segunda, se han generado diferentes mecanismos que van desde la judicialización de los conflictos, hasta el intento de aplicar medidas de mitigación y compensación para la población afectada²⁵⁸. Asimismo se ha considerado importante conjugar el principio de justicia espacial (grado en que una población comparte los riesgos o molestias de una instalación) con el de eficiencia (intento de minimizar los costos de instalación) a la hora de determinar la localización de estos proyectos²⁵⁹.

La planificación territorial tiene mucho que decir al respecto y corresponde a las autoridades, y en específico al legislador, lograr el equilibrio entre la necesidad de que "la actividad se localice lo más lejos posible para

²⁵⁸ EMG CONSULTORES. 2007. Diseño mecanismo de compensación para la localización de rellenos sanitarios u otras instalaciones de manejo de residuos. Informe final realizado para el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Santiago, p. 10.

²⁵⁹ MEDINA TAPIA, Marcos y CERDA TRONCOSO, Jorge. 2008. Modelo de localización óptima de actividades no deseadas aplicado a los residuos sólidos en la Región Metropolitana. En: *Ingeniare, Revista de Ingeniería*, Vol. 16 N°1. p. 211-212.

evitar las externalidades negativas en la población" y "que se localice lo más cerca posible para lograr algún tipo de eficiencia operativa"²⁶⁰.

Antes de continuar, es preciso reiterar un supuesto metodológico de este trabajo: el enfoque está puesto en los instrumentos de planificación territorial (IPT) generales, derivados de la LGUC, y considerados como instrumentos de carácter estricto, y no en la normativa secundaria o de Zonificación Sujeta a Regulación Especial. Así, los casos jurisprudenciales escogidos se resuelven, en su mayoría, atendiendo a la regulación general. Entonces, es posible ver en la casuística siguiente, que incidiendo en dicha regulación podemos evitar conflictos ambientales.

1. Problemas de saneamiento

El crecimiento de la población mundial y de la actividad industrial ha generado que crezcan también los residuos sólidos. Y, en las grandes ciudades, como Santiago, determinar a dónde irán a parar dichos residuos siempre es un problema²⁶¹. Como señala Sabatini:

²⁶⁰ *Ibíd.* p. 211.

²⁶¹ En Chile, en el período 2000-2009, la cantidad de residuos sólidos generados experimentó un crecimiento del 42% pasando de 11,9 a 16,9 millones de toneladas. En: CONAMA, 2010. Primer reporte del manejo de residuos sólidos en Chile. p. 11. [En línea] http://www.sinia.cl/1292/articles-49564_informe_final.pdf. [Consulta: 25 mayo 2015]

“La forma y la intensidad con que ello afecta a grandes concentraciones de población, la multiplicidad de actores e intereses involucrados y las diferentes instancias y niveles de gobierno implicados hacen de la disposición de la basura en una gran ciudad un tema complejo y de difícil solución”²⁶²

Ello se debe a que la instalación de una planta de tratamiento o de un vertedero suele generar conflictos entre las autoridades y la población que habita el lugar dónde se pretenden instalar, ya que las consecuencias de la instalación no son menores: malos olores, enfermedades respiratorias, filtración de las napas subterráneas—perjudicando la calidad del agua— ablandamiento de los suelos, desvalorización de propiedades, etc.²⁶³.

Pese a lo anterior, los residuos se siguen generando día a día de forma inevitable, y todos sabemos que deben depositarse en algún lugar dado que se

²⁶² LERDA, Sandra y SABATINI, Francisco.1996. De lo Errázuriz a Til-Til: el problema de la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios. Estudio de caso para el Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. p , 3

²⁶³ El informe Anual de DDHH de la Universidad Diego Portales, del año 2010, p. 360, hace alusión a estas problemáticas tomando como ejemplo el caso de Rinconada de Maipú. En específico señala que:

“En el sector se lleva a cabo una serie de actividades que ponen en peligro la integridad ambiental, especialmente en tres ámbitos:

Suelo: corre el riesgo de degradarse debido a actividades industriales intensivas, como la extracción de áridos y la instalación de plantas de empresas sanitarias.

Aguas superficiales y subterráneas: podrían ser dañadas por derrames o filtraciones de los líquidos o residuos de las plantas de las empresas sanitarias instaladas en el sector.

Aire: su calidad se ve amenazada por los olores que emanan de las plantas de las empresas sanitarias y por las emisiones de material particulado debido al tráfico de camiones. Además, el ruido constante puede poner en riesgo la salud de las personas”.

trata de proyectos “esenciales para el conjunto de las colectividades”²⁶⁴. El problema es que sabiéndose esenciales, de todos modos ninguna comunidad desea aceptarlos²⁶⁵, generándose una tensión entre los expertos-técnicos que plantean lugares de instalación, y la población, que la rechaza fuertemente²⁶⁶.

Antes de continuar, es preciso tener en cuenta que el problema de qué hacer con los residuos que generamos va más allá de la pregunta sobre dónde botar la basura (disposición final de los residuos), pese a que a continuación el foco estará en ello, ya que el proceso tiene varias etapas y todas son indeseadas por las comunidades: recolección, tratamiento, recuperación y reducción de volumen y disposición final. Además, que los problemas de saneamiento son muchos en el país, como múltiples son los asentamientos humanos que existen a lo largo de él y resultan inabarcables en este trabajo. Por lo mismo, me detendré sólo en la Región Metropolitana, en dónde se encuentran tres vertederos o zonas de desechos importantes (en actividad): Santiago Poniente, Santa Marta de Lonquén y Lomas las Coloradas.

²⁶⁴ EMG Consultores. Op.cit. p. 9

²⁶⁵ Un 99,6 % de la población no acepta vivir en las cercanías de un relleno sanitario o de una estación de transferencia, pero el 99,6% reconoce que éstos son necesarios. Datos obtenidos de: MEDINA TAPIA, Marcos y CERDA TRONCOSO, Jorge. Op.cit. p. 215

²⁶⁶ Un artículo que trata de modo muy didáctico la tensión que se da frente a estos problemas es: Gerrard, Simon Y Simpson, Abbe. La Construcción social de la gestión de los residuos: conflicto y consenso. Serie geográfica, 1995,Nº5, pp 53 a 68. En este artículo los autores plantean que hay un límite en lo que el conocimiento científico puede aportar para resolver el problema de los residuos. Así, expresan una especie de oposición con el conocimiento de la población, el que clasifican en 3 fases: 1) la oposición geográfica-no en mi patio trasero (Not In My Back yard-NIMBY); 2) la oposición tecnológica-no en el patio trasero de nadie (Not In Anybody's Back Yard-NIABY), el que se presenta ante la solución de "mover la localización de la instalación a otra localidad" y 3) La oposición moral-la cuestión de las necesidades morales, y la discusión sobre la sustentabilidad.

Finalmente, se debe tener en cuenta para enfrentarse a los siguientes casos de saneamiento, que a nivel jurisprudencial, los problemas de instalación no se han plasmado en conflictos específicos de zonificación o interpretación de normas territoriales, pese a que el fin último perseguido con la interposición de recursos judiciales es evitar la instalación o ejecución de tales proyectos. Por ello es que no debe extrañar que los conflictos estén determinados por la ausencia, o no, de autorizaciones de funcionamiento, o por el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación.

i. Vertederos de Lepanto, Lo Errazuriz y Cerro Blanco en su máxima capacidad

Durante 30 años funcionó el vertedero Lepanto en las faldas del Cerro Negro, en la Comuna de San Bernardo, recibiendo los residuos domiciliarios sólidos pertenecientes a la zona sur de Santiago, los que ascendieron hacia el final de su funcionamiento a 9 millones de toneladas de basura. En el año 1978 inició su funcionamiento como un basural ilegal, recibiendo en ese entonces sólo la basura de la comuna de San Bernardo. Sin embargo, en el año 1990 obtuvo autorización del Sesma para operar como relleno sanitario hasta el año 1995. El problema es que para esa fecha se declaró el cierre del vertedero lo Errazuriz, el cual era depositario de la basura de la zona centro de la Capital, con lo que Lepanto se convirtió en una alternativa necesaria para paliar el déficit

de vertederos en Santiago. El empeño de las autoridades y vecinos por cerrar el vertedero de Lepanto fue constante, hasta que se logró en abril del año 2002²⁶⁷. El problema surgía nuevamente: ¿Dónde localizar el vertedero que recibiera la basura que antes se depositaba en Lepanto? La respuesta estuvo dada por dos vertederos: Santa Marta de Lonquén y Rinconada de Maipú.

Paralelamente, a los vertederos de Lepanto y lo Errazuriz funcionaba el vertedero Cerros de a Renca en la comuna de Quilicura, el cual había iniciado sus operaciones en 1978 y recibía la basura de 18 comunas de la Región Metropolitana. Hacia mediados de los noventa su cierre también se hizo inminente. El vertedero llegaba a su máxima capacidad, y por lo tanto era necesario ubicar otro destino para la basura. El lugar escogido finalmente fue Til- Til, con el vertedero Lomas las Coloradas.

ii. Relleno Sanitario Santiago Poniente de Rinconada de Maipú

El 24 de agosto del año 2001, la CONAMA de la RM aprobó la construcción del Relleno sanitario Santiago Poniente de Rinconada de Maipú²⁶⁸,

²⁶⁷ EL MERCURIO. Histórico cierre: gobierno concreta la clausura oficial del vertedero Lepanto. 27 abril 2002. [En línea] <http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=2&s=0&n=4081> [Consulta: 1 Septiembre 2014].

²⁶⁸ EMOL. COREMA aprobó proyecto de vertedero en Rinconada de Maipú. 24 agosto 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/08/24/64093/corema-aprobo-proyecto-de-vertedero-en-rinconada-de-maipu.html> [Consulta: 20 septiembre 2015].

proyecto que se llevaría a cabo por la empresa Coinca S.A, actual Proactiva Servicios Urbanos S.A. Se concibió para recibir 45 mil toneladas de residuos sólidos domiciliarios cada mes, con un incremento de 3,5% anualmente, provenientes de las comunas de Cerrillos, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Puente Alto, El Bosque, La Florida, La Granja y Lo Espejo²⁶⁹.

La aprobación del proyecto no estuvo exenta de polémica, y por lo mismo, se establecieron ciertas exigencias para la aprobación de la RCA²⁷⁰, sobre todo en atención a la oposición de los vecinos del sector y un informe de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile, que señalaba había riesgo de afectar napas subterráneas²⁷¹. Así, se estableció que en el plazo de 4 años, el proyecto debía cumplir con la certificación internacional ISO 14.000 y contar con una doble membrana de protección en su base, para disminuir el riesgo de infiltración, y con un doble sistema de recuperación de líquidos percolados²⁷². Además, debía someterse a la limitación de utilizar la alternativa Camino Rinconada, por un período máximo de 9 meses desde el inicio de la etapa de operación, sin poder ser utilizado por camiones de transferencia mientras no se concretaran las medidas de mitigación que señaló el Estudio de

²⁶⁹ MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS: justicia ambiental y el caso de Rinconada de Maipú. En: CONTESSE SINGH, Jorge (Director y Ed). 2009. Informe anual sobre derechos humanos en Chile. Centro de Derechos Humanos, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, p. 361.

²⁷⁰ Fue aprobado por la COREMA de la Región Metropolitana, mediante Resolución Exenta 479 el 24 de agosto del año 2001.

²⁷¹ Así se advierte en la siguiente noticia de la época. EMOL. Vecinos de Maipú protestaron por instalación de vertedero en su comuna. 7 de julio 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/07/07/59681/vecinos-de-maipu-protestaron-por-instalacion-de-vertedero-en-su-comuna.html> [Consulta: 20 septiembre 2015].

²⁷² Resolución Exenta 479, 24 agosto 2001. p. 93.

Impacto Vial²⁷³. También se limitó el tonelaje máximo permitido a 40.000 toneladas²⁷⁴ de residuos directos²⁷⁵.

El movimiento ante tribunales para intentar paralizar la obra evidencia el conflicto que generó esta instalación.

Así, en el año 2004 se interpuso un recurso de protección en contra de la COREMA R.M., por la dictación de la resolución que contestando un recurso de aclaración o rectificación interpuesto por la empresa COINCA S.A., aprobó reducir la cota mínima aprobada en una anterior resolución, para la instalación del relleno sanitario en Rinconada de Maipú desde 477 m sobre el nivel del mar a 470. Los recurrentes señalaron que tal solicitud no debió ser aceptada ni siquiera a tramitación, en razón del artículo 25 de la Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece un plazo de 30 días para reclamar en contra de las condiciones o exigencias contenidas en el certificado de calificación ambiental, término que a la fecha de la solicitud de aclaración o rectificación se encontraba vencido. A su vez, la recurrida informó que la rectificación se había solicitado en atención al nivel de error del instrumento de medición, determinándose valores diferentes a los establecidos en la primera resolución en cuanto al metraje existente entre el relleno y las fuentes de agua.

²⁷³ *Ibíd.* Punto 8.1, p 115.

²⁷⁴ *Ibíd.* punto 6.3 p. 110.

²⁷⁵ EMOL. COREMA aprobó proyecto de vertedero en Rinconada de Maipú. El relleno sanitario, junto a otro que se instalará en el sector de Santa Marta en Lonquén, reemplazará al vertedero de Lepanto, cuya vida útil ya está llegando a su fin. 24 agosto 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/08/24/64093/corema-aprobo-proyecto-de-vertedero-en-rinconada-de-maipu.html> [Consulta: 20 septiembre 2015].

En una primera instancia, la C. A de Santiago señaló que no había ninguna ilegalidad por parte de la autoridad ambiental ya que si bien es cierto existe un plazo de 30 días para impugnar, ese plazo está determinado para aquellos casos en que se provoca agravio al solicitante, lo que no ocurre cuando se solicita que se aclare o rectifique una resolución, pues tal recurso sólo pretende salvar un error y no discutir la condición de la cota mínima determinada (C.4)²⁷⁶.

Por su parte, la Corte Suprema, mediante su fallo Rol 334 del año 2005, hizo explícita su creencia de que lo buscado por los recurrentes era impedir que se continuara con las obras de construcción del vertedero. En tal sentido indica no estar en condiciones de referirse al tema pues la resolución ya habría producido efectos, habiéndose construido el relleno sanitario sobre la resolución impugnada y habiendo comenzado a funcionar hace 2 años y medio, siendo imposible proteger los derechos solicitados (C.4-5-6)

La Corte Suprema vuelve a reiterar este argumento en su fallo Rol 828-2005, en donde un grupo de vecinos del sector, apoyados por el diputado Alejandro Navarro, formularon un recurso de protección en contra de la empresa COINCA S.A., del Servicio de Salud, y de la COREMA de la Región Metropolitana, argumentando irregularidad en la construcción del vertedero, con violación de lo normado en el considerando 3.5 letra b) de la RCA del proyecto,

²⁷⁶ C.A. Santiago, 7 de agosto 2005, Rol N° 2.708-2002.

en razón del mismo cambio de la cota mínima señalado en el recurso anterior. En este caso la Corte Suprema confirmó la decisión de la C. A., señalando que la pretensión del recurso consistía en que se ordenara "la paralización inmediata de las obras hasta que COINCA S.A. dé estricto cumplimiento a las medidas de mitigación y compensación impuesta por la COREMA R.M., y que esta última y el SESMA RM, fiscalicen efectivamente el cumplimiento de la totalidad de las indicaciones por ella exigidas en la Resolución N° 479-2001..." de lo que se desprendería que la intención de los recurrentes era impedir que se continuara en la ejecución de las obras de construcción del vertedero de Rinconada de Maipú, por estarse vulnerando el considerando 3.5 letra b) de la RCA (C.3). Sin embargo, declaró la Corte, que a la fecha de la interposición del recurso, no podía adoptar la medida perseguida por éste, debido a que el relleno se había terminado de construir en forma definitiva, y, además, había comenzado sus operaciones hacía ya dos años y seis meses (C.5).

Otra resolución importante en relación con este vertedero, fue a raíz de un recurso de ilegalidad interpuesto en contra de la Municipalidad de Maipú, al poco tiempo de la aprobación de su construcción, en el año 2002. El conflicto se dio con el Alcalde de la Comuna, quien se opuso durante todo el tiempo de su tramitación a la realización del proyecto²⁷⁷. Por ello, la Sociedad Coinca S.A

²⁷⁷ Así, indicaba una noticia de la época que: ""Roberto Sepúlveda, ha entablado una ardua lucha contra la instalación de este relleno sanitario por razones medioambientales. "A menos de 200 metros donde se pretende instalar, existen los gasoductos y oleoductos por donde pasa el combustible a la Sociedad Nacional de Combustible y Oleoductos (Sonacol), lo que representa peligros inminentes para la población. Además, la zona elegida por Emeres está calificada con

interpuso el recurso en contra de un oficio del Jefe del Departamento de Subsistencias de la Municipalidad de Maipú, que comunicaba el rechazo a la solicitud de giro de patente comercial de una de las sucursales de la empresa (la casa matriz se encuentra en otra comuna) por problemas de zonificación y de conformidad con el artículo 26 del D.L. N° 3.063, el cual indica que las Municipalidades están impedidas de otorgar patentes que infrinjan el uso previsto por los instrumentos de planificación territorial.

El recurrente alegó la ilegalidad del acto ya que infringiría el DL N° 3.063 sobre Rentas Municipales y la Ley N° 19.300 con sus respectivos reglamentos. Lo anterior, ya que habría acreditado el cumplimiento de las obligaciones que dicen relación con el uso del suelo, lugar de funcionamiento, actividad que se desarrolla y situación sanitaria. Manifiesta, que el artículo 2.1.2.4. de la OGUC, entrega a los Instrumentos de Planificación definir el uso del suelo de cada zona, y que en este caso, corresponde al Plano Regulador Metropolitano de Santiago, el que en su artículo 2.1.2.9, al describir el tipo de uso "infraestructura", incluye los vertederos o rellenos sanitarios y las plantas de transferencia de basuras, dejando su localización entregada a los PR. Continúa su exposición señalando que acreditó el lugar específico de funcionamiento del relleno sanitario y su titularidad para la explotación del mismo. Estima que, ni la

el número tres en el plano regulador, lo que implica que no se pueden construir este tipo de vertederos", precisó". En: RUBIO, María José y VEGA, Solange. Nuevos vertederos en Lonquén y Maipú: los vecinos malolientes. [En línea] <http://www.periodismo.uChile.cl/themoroso/2001/medioambiente/vertedero.htm> [Consulta: 20 septiembre 2015].

localización de un relleno sanitario, ni la aprobación del proyecto son de competencia municipal, quedando en la esfera de aquella tan sólo la aprobación de las obras complementarias. Así las cosas, la Municipalidad, desde el punto de vista del recurrente, no puede objetar mediante la vía de la zonificación industrial la instalación del relleno, ni menos, negar la autorización de funcionamiento y el giro de la patente, ya que coloca a los recurrentes al margen de toda legalidad.

El alcalde de la Municipalidad, por su parte, alegó la falsedad de lo señalado por la empresa, ya que, a la hora de solicitar la patente, carecía de autorización sanitaria, y mal podría tenerla, pues la construcción aún no estaba concluida, además de que el proyecto no cumplía con los requisitos de zonificación necesarios. Agrega que la empresa no habría indicado la cantidad de trabajadores que operaría en el relleno, afectando el derecho del Artículo 11 del DS 484 del Municipio, pues no habría pagado ningún tributo. Finalmente indica, entre otras cosas, que la empresa no habría dado cumplimiento a los requisitos impuestos en su RCA y que los instrumentos de planificación territorial son obligatorios para la Municipalidad.

La Corte hace un análisis de la regulación territorial y ambiental para finalizar resolviendo en razón del pago de tributos municipales. Así, indica que la empresa no habría cumplido con todos los requisitos de la Ley de Rentas Municipales para que la reclamada otorgue la patente que se le solicitó, y que

tampoco el relleno sanitario cumplía con todas las exigencias de emplazamiento requeridas por el DFL 458, LGUC, su Reglamento, el PRC, el artículo 7.2.3.2. del PRM de Santiago (C.22). Agrega que no es sostenible que por el hecho de contarse con una autorización de la autoridad ambiental puedan obviarse los demás permisos que son exigibles para llevar a cabo cualquier actividad económica. En efecto, es menester contar con un permiso pertinente municipal, que se paguen las correspondientes patentes y obtener las autorizaciones de las DOM, si la empresa tuviere locales en diversas comunas. Concluye que la actuación de la Municipalidad de Maipú, se ajustó a derecho considerando que no se han dado los presupuestos legales para el cálculo de la patente solicitada, de acuerdo al mérito de la documentación presentada por la propia Sociedad Coinca S.A. (C.24).

iii. Relleno Sanitario Santa Marta

Este proyecto comprende dos obras: una Estación de Transferencia Puerta Sur, a ubicarse en la comuna de San Bernardo y un Relleno Sanitario, que se encuentra emplazado en su mayoría en la misma comuna, salvo el sitio de disposición final que se encuentra en la comuna de Talagante.

El Relleno mismo, se instaló en un predio de 296 hectáreas, de las cuales 77 fueron destinadas al vertedero. Su capacidad de recolección es de 60

mil toneladas mensuales, con una vida útil de 20 años y una inversión de 21 millones de dólares²⁷⁸. En la resolución de la COREMA que aprobó el proyecto (Resolución Exenta N°433 del 2001), se estableció como presupuesto el que sólo se pudieran acoger residuos domiciliarios, con exclusión de cualquier desecho tóxico, infeccioso, inflamable o radiactivo y la obligación de instalar un sistema de impermeabilización para líquidos percolados. Además, como modo de paliar los efectos contaminantes en el aire, se dispuso una compensación de las emisiones del 150 por ciento. Finalmente, se impuso a la empresa la obligación de asfaltar el camino de acceso al relleno y otras cinco vías aledañas, las que tendrían una vida útil similar al vertedero²⁷⁹.

Pese a las medidas establecidas por la COREMA, los vecinos del sector se opusieron terminantemente a la instalación del proyecto, realizándose el día 4 de agosto del mismo año, una masiva protesta. En ella, criticaron especialmente al ese entonces Intendente de Santiago, Sergio Galilea, por supuestas presiones a los integrantes de la COREMA para que aprobaran un proyecto que había sido rechazado, al menos, dos veces anteriormente²⁸⁰. En especial se manifestaba en la prensa la industria vitivinícola existente en el lugar, debido a que se temía que la instalación del vertedero pudiese perjudicar el cultivo de unas 3.000 hectáreas de viñedos finos del valle del Maipo, la

²⁷⁸ *Ibíd.*

²⁷⁹ *Ibíd.*

²⁸⁰ Se verifica tal información, en la página del Servicio (www.sea.gob.cl) en dónde se encuentra disponible la segunda presentación del proyecto, realizada en el año 1998.

economía del sector y la capacidad de empleo de la industria. Asimismo, existía oposición de parte de organizaciones de DDHH ya que en las cercanías del sector, se encuentra un monumento a los detenidos desaparecidos bajo la dictadura militar (1973-1990)²⁸¹.

La Alcaldesa de ese entonces, Lucy Salinas, también había declarado públicamente su oposición a la instalación del vertedero²⁸². Es así como optó por denegar el permiso provisorio municipal para su funcionamiento.

Ante este escenario se acudió a los tribunales para que dirimieran el asunto. Los primeros hitos estuvieron dados por recursos de amparo económico. Así por ejemplo, con fecha 10 de junio del 2002, la C. A. de San Miguel resolvió un recurso de amparo interpuesto por el Consorcio Santa Marta, en contra de la Alcaldesa de la Municipalidad de Talagante por la dictación del Decreto N° 678 de 29 de abril del 2002, que ordenaba el cierre del Relleno sanitario por no contar con patente comercial.

El problema se suscitó porque el Consorcio enteró el pago de su patente en la Municipalidad de San Bernardo, en dónde se instalaría su Estación de Transferencia Puerta Sur, como forma de iniciar actividades, sin considerar que conforme al Artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales y teniendo el vertedero

²⁸¹EMOL. Viñas aseguran que vertedero de Lonquén perjudicará 3 mil hectáreas. 17 de Octubre de 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2001/10/17/68823/vinas-aseguran-que-vertedero-de-lonquen-perjudicara-3-mil-hectareas.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

²⁸²EMOL. Alcaldesa de Talagante rechazó instalación de vertedero en la comuna. 1 de Julio de 2001 [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/07/01/59092/alcaldesa-de-talagante-rechazo-instalacion-de-vertedero-en-la-comuna.html> [24 mayo 2015]

también presencia en la comuna de Talagante, debía prorratear su pago entre ambos municipios.

La C.A. resolvió a favor del Consorcio Santa Marta, pues señaló que habiendo enterado el total de la patente, el pago compartido sólo puede operar a partir del próximo período en que deba satisfacerse la contribución, pues percibido el total de esta por la municipalidad en que la actividad se inicia, no es exigible un doble pago porque ya se cumplió con la obligación de enterar el tributo por el período en que se le dio por pagado (C.4).

La Corte Suprema por su parte, revocó el fallo apelado²⁸³ por considerar que la actividad económica que se pretendía amagada, no contaba con los requisitos legales para su desarrollo (C.6). Para La C. S., el Relleno Sanitario Santa Marta no cumplía con la normativa vigente en materia de patentes ya que éste contaba sólo con la otorgada por la Municipalidad de San Bernardo, y por lo tanto, al estar el Relleno emplazado también en la comuna de Talagante, y de conformidad al inc. 2° del Artículo 58 del DL N° 3.063 de Rentas Municipales, era lícito que el alcalde decretara la clausura del negocio, ya que conforme al artículo 25 del mismo texto legal, el monto total debe ser pagado proporcionalmente a cada municipalidad lo que en la especie no ocurrió (C.11-12).

²⁸³ Partes: Consorcio Santa Marta S.A con I. Municipalidad de Talagante. Rol: 2138-2002 Santiago, 9 de julio de 2002.

Posteriormente²⁸⁴, entre otros movimientos jurisdiccionales, el Consorcio Santa Marta S.A. interpuso un nuevo recurso, esta vez de protección en contra la Municipalidad de Talagante, por la dictación del Decreto Alcaldicio N° 700, de 24 de abril del año 2003, que dispuso el cierre del Relleno Sanitario Santa Marta por no contar con patente provisoria.

La recurrente señaló que en la sección que corresponde a San Bernardo, lugar en el que se tiene la casa matriz, se contaba con los permisos respectivos y que se habían cumplido con las exigencias ambientales. Sin embargo, la Alcaldesa les habría rehusado la patente comercial impidiendo el funcionamiento del Relleno, no obstante cumplirse con los requisitos para obtener, al menos, una patente provisoria. Agrega, que de acuerdo al artículo 26 del DL N° 3.063 de 1.979, para el otorgamiento de esta patente, se exige sólo la comprobación de ciertos requisitos de orden sanitario y de emplazamiento, según las normas de zonificación del Plan Regulador, y que se cumplió con dichos requisitos, al acompañar la autorización sanitaria correspondiente, no existiendo ningún inconveniente de zonificación, ya que el relleno se emplaza en una zona rural.

La Alcaldesa de Talagante, por su parte, solicitó el rechazo del recurso, señalando que los antecedentes para obtener la patente nunca fueron acompañados al Municipio y que no se habían obtenido en la DOM de

²⁸⁴ C.A San Miguel Rol 112-2003.

Talagante, ni los permisos relacionados con las obras de edificación, ni con las de urbanización. Indicó que el haber obtenido los permisos en San Bernardo no la exime de solicitarlos también en Talagante, en razón de la proporción del capital de la empresa y los trabajadores de cada sucursal, lo que se desprende de los artículos 26 inciso 3° y 59 inciso 2° del DL N° 3.063.

La C.A. de San Miguel, con fecha 6 de noviembre del 2003, indicó que el Decreto impugnado afirma que el Consorcio Santa Marta S.A. no estuvo llano a cumplir con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la patente y que el artículo 26 inc. 3° del D.L. N° 3.063, dispone expresamente que: para otorgar este tipo de patentes, se exigirá sólo la comprobación de requisitos de orden sanitario y de emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador (C. 9-10). Además, indicó que el Consorcio cumplió con el requisito de orden sanitario y que en cuanto al emplazamiento, según las normas sobre zonificación del Plan Regulador, la exigencia se ha cumplido ya que el relleno se emplaza en una zona rural, como queda establecido en la RCA N° 433/2001 (C.13). Por ello, la Corte estimó innecesario esclarecer, si el Consorcio cumplió, además, con los otros requisitos que se exigen para el otorgamiento de una patente definitiva, toda vez que acompañó al menos los antecedentes necesarios para la obtención de la patente provisoria (C.15).

Por estas consideraciones la Corte decidió dejar sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 700 del 24 de abril del 2003, restituyendo el derecho de los recurrentes para instar por el otorgamiento de la patente provisoria (C.23).

Este fallo fue apelado, pero la Corte Suprema, con fecha 23 de diciembre del 2003, reafirmó lo sostenido por la Corte de Apelaciones.

Luego de que el vertedero y la Estación de transferencia iniciaran su funcionamiento, intentos por paralizarlos no han escaseado. Así por ejemplo, un vecino del sector interpuso un recurso de protección ya que permitir el funcionamiento del relleno afectaba su derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. El conflicto se dio aquí, porque el recurrente estaba tramitando un permiso para poner un negocio gastronómico, lo que resultaba incompatible con el funcionamiento del relleno sanitario²⁸⁵. Así también, en la Sentencia Rol 319 del año 2009, se resolvió un recurso de protección que pretendía impedir la continuación de la actividad por no respetarse el nivel de humedad de lodos establecido en la RCA., sin embargo la C.A. de Santiago no acogió el recurso.

²⁸⁵ C.A San Miguel. Rol: 113-2003, 9 de junio 2004.

iv. Relleno Sanitario de Til Til (Lomas las Coloradas)

El último relleno en conformar la triada de rellenos sanitarios de la Región Metropolitana, se ubica en la comuna de Til-Til, tiene 600 hectáreas de superficie total, 220 de las cuales corresponden al área de disposición final de residuos y proyecta una vida útil de, aproximadamente, 65 años²⁸⁶.

La apertura de este relleno sanitario tiene importancia porque, como ya se adelantó más arriba, fue la salida encontrada por las autoridades de los años noventa, cuando los vertederos existentes a tal fecha—Lepanto, Errázuriz y Cerros de Renca— estaban llegando al máximo de su capacidad. Así, ante la decisión de la autoridad sanitaria de cerrar el vertedero Lo Errazuriz y Cerros de Renca, algunas Municipalidades formaron una Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L.) bajo la razón social de Emeres Ltda., con el objeto de dar solución al problema. Se intentó, en un principio, instalar un vertedero en el sector de Batuco, lo cual no fue posible por la fuerte oposición de la comunidad. Luego se pensó en el sector de Rungue, pero la comunidad aledaña también se opuso terminantemente. Finalmente, se aprobó la instalación del vertedero en la zona del Fundo las Bateas Orientes en Til Til, en el sector de Montenegro²⁸⁷. Por supuesto, y como era esperable, el rechazo por parte de los vecinos del sector de Montenegro fue inmediato, incluyendo al mismo alcalde de la comuna,

²⁸⁶ CHILE RESIDUOS (Consultora Ambiental). Disposición de residuos. Manejo de lixiviados en relleno sanitario: del control orgánico al abatimiento de cloruros. [En línea] <http://www.Chileresiduos.cl/index.php?id=197> [Consulta: 24 mayo 2015]

²⁸⁷ LERDA, Sandra y SABATINI, Francisco. Op.cit. p. 8

el cual negó el permiso de funcionamiento al consorcio que se adjudicó el proyecto (Kiasa-Demarco) para iniciar las obras. Pese a ello, el proyecto tuvo luz verde y el Relleno Sanitario inició su funcionamiento en el año 1996.

En cuanto a su movimiento en tribunales, se puede revisar el fallo Rol 1929/1995 de la C.A. de Santiago²⁸⁸ el que resuelve un recurso de amparo interpuesto por una de las empresas que pretendía adjudicarse el proyecto: EMERES Ltda. Esta recurre de amparo económico en contra de la Municipalidad de Til-Til, para que se dejara sin efecto el acuerdo del Concejo Municipal y su Decreto Promulgatorio N° 60/95, que prohibió la instalación de plantas de tratamiento de residuos sólidos de origen domiciliario y otros similares, en la comuna de Til-Til, y la destinación de inmuebles con dicho propósito. Señalan, como antecedente del recurso, que ante el inminente cierre de otros vertederos, y con el fin de ubicar uno nuevo, celebraron contratos con propietarios de predios en Rungue y Montenegro, sujetos a la condición suspensiva de que se autorizara la realización de la actividad, en consideración de que se trata de suelos agrícolas. Finalmente, citaron como fundamentos, los arts. 6° y 7° de la CPR, 3° letra c) de la Ley N° 18.695, y 41 y siguientes de la LGUC, haciendo presente que Til-Til no cuenta con PRC, único instrumento que podría establecer la prohibición.

²⁸⁸ C.A. de Santiago. Rol 1929-1995. En: Gaceta Jurídica 187, Año 1995.

Los recurridos, por su parte, expresan que no han impedido el funcionamiento ni la constitución de la sociedad, por lo que no hay infracción al artículo 19 N° 21 y N° 22 de la CPR. Aducen que se ha actuado conforme al Artículo 56 letra i) en relación con el Artículo 3, 10 y siguientes de la Ley N° 18.695 y que el Decreto N° 60/95 es de carácter general por lo que no se ha colocado al margen del artículo 7° de la CPR. Finalmente sostuvieron que los contratos celebrados son privados, por lo que no tienen por qué conocerlos, y que de ellos sólo se deriva una mera expectativa.

La Corte indicó que en la exposición de motivos del decreto impugnado se expresa que la Comuna de Til-Til está sobrellevando la imposición de construcciones, instalaciones, desagües y otros, que lejos de mejorar las condiciones socioeconómicas, desarrollo e ingresos de sus habitantes, están contribuyendo a desmedrar su calidad de vida, el desarrollo de sus actividades productivas y a contaminar el ambiente (C.4). Luego, señala que las municipalidades tienen atribuciones para dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular (artículo 5° letra d de la Ley N° 18.695) y las demás que le confieran las Leyes o que versen sobre materias que la CPR expresamente ha encargado sean reguladas por la Ley común, como es la de colaborar en la fiscalización y el cumplimiento de las disposiciones correspondientes a la protección del medio ambiente (artículo 5° letra j inciso 2° de la misma Ley). De estas normas se infiere que en la materia de que se trata, las municipalidades deben actuar en forma coordinada con los demás

organismos públicos encargados de la protección del medio ambiente, en la búsqueda de la mejor solución al problema que se suscita por los desechos o residuos domiciliarios, y la instalación de plantas de tratamiento, lo que constituye una actividad económica lícita, amparada constitucionalmente (C.8-9). Finaliza señalando que el que la Municipalidad de Til-Til, haya prohibido en términos generales la instalación de las actividades mencionadas, sin consultar previamente a los demás organismos que por la Ley tienen injerencia en la materia (COREMA RM), implica una infracción del Artículo 19 N° 21 inc. 1° de la CPR, ya que la actividad no es contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. Sin embargo, esto último no significa que un proyecto específico sobre la materia, a desarrollarse en un determinado lugar, no pueda ser rechazado por contravenir la normativa constitucional, legal y reglamentaria a la que debe someterse de acuerdo a la naturaleza de la actividad proyectada (C.11).

A tal conclusión llega porque como señala la misma Corte, en el considerando 10° del fallo, el Intendente de la RM había, por un lado, aprobado el proyecto de construcción de Sistema de Tratamiento Intermedio y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos para la Región Metropolitana presentado por las empresas Kenbourne Ingeniería Ambiental S.A., y Demarco S.A., con el informe favorable de los distintos organismos con competencia en la materia, y especialmente de (Conama R.M.), y por otro, había rechazado por RE N° 1.010, de fecha 3 de julio, el proyecto de Relleno Sanitario Montenegro en la localidad

de La Cumbre, presentado por la empresa Emeres Ltda., porque de los antecedentes por ella entregados y de los recopilados por los servicios competentes, quedaba de manifiesto la existencia de impactos ambientales negativos derivados de la realización del proyecto, respecto de los cuales no se habría acreditado que serían debidamente mitigados o evitados. Así, si bien acoge el recurso de amparo por no haberse procedido correctamente a la dictación del Decreto, deja claro que eso no da lugar a Emeres Ltda. para instalar el proyecto, ya que ésta debe ceñirse a la normativa correspondiente.

2. Proyectos energéticos

El revuelo generado por la instalación de proyectos energéticos en el país no es desconocido. Importante cobertura mediática han tenido proyectos como el de Hidroaysén o Castilla, los que han contado con gran oposición de la ciudadanía. El problema aquí no está en que tales proyectos se ubiquen cerca de asentamientos humanos, aunque en muchos casos implican la reacomodación de la población residente en los lugares de instalación, ya que por lo general pretenden ubicarse en territorios sin mayor intervención humana, ricos en flora y fauna silvestre. El problema reside en ello, en las grandes extensiones de terreno que abarcan dichos proyectos, implicando el sacrificio de miles de kilómetros de bosques nativos, paisajes y flora y fauna en general. Ello se debe principalmente a que el medio energético “elegido” por la nación se

basa en la habilitación de centrales hidroeléctricas, las que necesitan para su construcción y funcionamiento la instalación de embalses de agua que inundan extensos terrenos.

Cabe recalcar que en los conflictos suscitados a raíz de proyectos energéticos se hace patente no sólo la falta de lineamientos territoriales sino también, la falta de una política energética en el país. Instrumentos aplicables a las zonas en que por lo general se pretenden emplazar existen (borde costero, reservas naturales, monumentos naturales, santuarios de la naturaleza, etc.). Sin embargo, dicha regulación, como ya se señaló previamente, no se encuentra coordinada y no responde a políticas generales, sino a regulaciones particulares sobre materias específicas²⁸⁹. Por lo mismo, tales normativas no se hacen cargo de la localización de infraestructura energética, quedando tal determinación en el titular de cada proyecto y, posteriormente, en la decisión de los tribunales. En palabras de Cordero, Martínez y Poduje: “en muchas ocasiones, la decisión sobre la localización de líneas y centrales energéticas termine (sic) siendo discutida en tribunales, produciendo resultados suma-cero

²⁸⁹ Para un análisis pormenorizado de esta situación ver: CORDERO, Luis; MARTÍNEZ, Daniela y PODUJE, Iván. 2015. Políticas Nacionales, territorios regionales: propuesta para un ordenamiento territorial en energía. Informe de Políticas Públicas N°7. Espacio Público, Santiago. En específico, en la página 8, los autores señalan que: “En los últimos años se han creado una gran cantidad de regulaciones que afectan el territorio debido al número de actores que intervienen en este, y que buscan imponer sus agendas, visiones o tuición bajo la lógica de “quien llega primero”. En la mayoría de los casos, estas regulaciones se han elaborado tomando en consideración exclusivamente la perspectiva del ministerio u organismo que la dictó, sin considerar como esta se coordinaría con la actividad energética, entre otras.” Así, continúan analizando lo que sucede en particular con las áreas protegidas, el borde costero y la normativa urbana general para concluir, más adelante, que por las indefiniciones de la legislación urbana en materia de localización, son los privados los que deciden donde es más rentable ubicar un proyecto energético.

—con ganadores y perdedores— en vez de generar soluciones que creen valor para todas las partes, especialmente para las comunidades locales.”²⁹⁰

A continuación los fallos seleccionados a fichar corresponden a los proyectos de: Castilla, Campiche, Planta de Gas Natural de Peñalolén y Termoeléctrica Barrancones. Se trata de fallos recientes, por lo que la información y análisis de ellos, a la luz del acontecer nacional, se hace más visible. Además, una característica de ellos, en oposición a lo sucedido con los proyectos de saneamiento ambiental es que en la resolución de los conflictos, la apelación a normas de índole territorial se hace sumamente importante. Así sucede, con Castilla y Campiche, en que la Corte termina decidiendo conforme a normas de ordenamiento territorial.

i. Caso Campiche

En este caso nos enfrentamos a un proyecto de central termoeléctrica, el cual si bien logró entrar en funcionamiento en el año 2013, no lo hizo sin antes mediar conflictos que hicieron de su instalación un proceso poco pacífico.

El proyecto se presentó al SEIA, por la empresa AES GENER, con fecha 1 de agosto del 2007, con el objeto de emplazarse en el terreno del Complejo Eléctrico Ventanas, localidad de Ventanas, comuna de Puchuncaví,

²⁹⁰ *Ibíd.* p. 4.

contemplando una inversión aproximada de 500 millones de dólares y una capacidad de generación eléctrica de 270 MW²⁹¹. Esta zona escogida para la instalación de la planta tiene particularidades que se han perpetuado por años, ya que en la misma localidad se encuentran instaladas la fundición y la refinería de cobre Ventanas, tratándose, entonces, de una comunidad especialmente afectada por los índices de contaminación. Pese a ello, casi un año después de su ingreso al SEIA, la COREMA de la V Región, dio su visto bueno al proyecto, dictando RCA favorable mediante la RE N° 499 de 9 de mayo de 2008, con lo que se dio inicio a la construcción de la Central.

En consideración de lo anterior, al poco andar, el Consejo Ecológico de Quintero-Puchuncaví, interpuso un recurso de protección en contra de la COREMA de Valparaíso, alegando vulneración de las garantías consagradas en el artículo 19 N°s 1, 8, 9 y 21 de la CPR (derecho a la vida, a la protección de la salud, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y al ejercicio de una libre actividad económica) basado en dos cosas: 1) haber incurrido ésta en ilegalidades al conceder el permiso, ya que se habría otorgado pese a que se trataba de una zona con peligro para el asentamiento humano y 2) haber intentado de forma ilegal cambiar el PRI de Valparaíso para acomodarlo al proyecto.

²⁹¹ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Op.cit. p. 156

La Corte de Apelaciones de Valparaíso, en una primera instancia, acoge el recurso. Para llegar a tal conclusión, realiza un análisis de la normativa territorial y señala que se autorizó la instalación del proyecto sin haber realizado, previo a ello, una modificación al PRI de Valparaíso.

En vista de la decisión de la C. A., los agraviados apelaron, llegando la situación a conocimiento de la Corte Suprema. Esta última, con fecha 22 de junio del año 2009, en su sentencia Rol 1219-2009, confirma la resolución apelada, señalando que el proyecto se propone emplazar en una Zona ZR-2 de Restricción Primaria de riesgo para el asentamiento humano, regulada mediante DS N° 116 de 5 de agosto de 1987, que modificó el PRI de Valparaíso y comunas de Viña del Mar, Quintero y Puchuncaví. (C.5). Acorde a dicho IPT, el sector de emplazamiento corresponde a una zona de riesgo por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos, conforme lo preceptúa el artículo 2.1.17 de la OGUC, y además, se permitiría en él sólo el desarrollo de áreas verdes y recreacionales vinculadas a las actividades propias del uso de las playas. Es decir, el referido PR tiene determinado un uso de suelo imperativo para esa zona; y, conforme a lo previsto en el artículo 61 de la LGUC, cualquier cambio en los usos de suelo asignados a una determinada zona o sector, requiere una modificación del PR correspondiente (C.6).

Indica que según ordena el artículo 37 de la LGUC, un PRI debe ser aprobado por DS del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República,

incluyendo sus modificaciones (C.7). Sin embargo, en la especie, fue la DOM de la Municipalidad de Puchuncaví, a través de la Resolución N° 112 de 29 de diciembre de 2006, conforme a lo establecido en el inc. final del artículo 2.1.17 de la OGUC—que permite edificar proyectos en esas zonas si se mejoran las condiciones de riesgo, mediante la incorporación de obras de ingeniería u otras suficientes para tales efectos— la que autorizó "la ubicación de instalaciones para la construcción de infraestructura eléctrica", bajo la condición de ejecutar determinadas defensas fluviales en la ribera del Estero Campiche. Es decir, sólo se atendió a la subsanación de los motivos de seguridad que determinaron que la zona fuera definida como área de riesgo, pero se omitió comprobar si el proyecto cumplía las condiciones para ser emplazado en ese lugar. En efecto, dadas las características de las obras a ejecutar, se requería un cambio de uso del suelo, a través de la modificación del PR, no resultando suficiente la autorización contenida en la Resolución N° 112 de la DOM, la cual se dictó en contravención al PRI de Valparaíso, siendo, por consiguiente, ilegal (C.8).

Así, la Corte concluye, que siendo la resolución ilegal, y habiendo sido considerada por la COREMA de la V Región en la evaluación del proyecto, no pudo dictarse en forma válida la RE 499/8 mayo del 2007, pues la calificación favorable del proyecto se sustentó en la actuación de un órgano incompetente en la modificación de los usos del suelo (C.9).

Continúa su análisis, estableciendo que el Estado tiene una obligación constitucional, de carácter preventiva, de proteger el medio ambiente, y que el sector de emplazamiento del proyecto corresponde a una zona declarada saturada para MP10 y SO2 y se encuentra sujeta a un Plan de Descontaminación. Así las cosas, es posible estimar que esa zona que ha sido destinada a áreas verdes cumple el cometido de mitigar los efectos de los contaminantes presentes en el lugar (C.10) En consecuencia, la eliminación ilegal de un uso de suelo para áreas verdes en una localidad afectada por la alta emisión de contaminantes, provoca un menoscabo evidente al entorno en que viven los recurrentes, vulnerando su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (C.11).

Finalmente, y como se mencionó previamente, la Corte confirmó la sentencia apelada, dejando sin efecto la RE N° 499 de 9 de mayo del año 2008.

El relato no termina aquí. Ello porque la decisión de los tribunales suscitó un problema, ya que se trataba de un proyecto importante para el gobierno. Por lo mismo, en su intento porque éste fuese aprobado, ordenó la modificación de la OGUC mediante el DS 68/2009 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, respecto del uso del suelo de las actividades productivas. Así el DS, dentro de otras cosas, introdujo un inciso tercero al artículo 2.1.21 que indica que " Si del predio afecto a dos o más zonas o subzonas con distintos usos de suelo, al menos el 30% de su superficie permite los usos de suelo de actividades

productivas y/o infraestructura, se admitirá en todo el terreno dicho uso de suelo (...). Con todo, el instrumento de planificación territorial que corresponda podrá prohibir la aplicación de este inciso dentro de su territorio". Dicha modificación, daba las condiciones necesarias para que el proyecto pudiese ser nuevamente sometido a evaluación ambiental, ya que el terreno en el cual se pretendía ubicar la instalación, era considerado una zona industrial peligrosa en una proporción aproximada de 33% del predio.

Ante esta situación los vecinos de Puchuncaví se mostraron indignados pues consideraron que la modificación había sido hecha a la medida de la empresa²⁹², lo que se vio confirmado para la ciudadanía— después de que el proyecto fuese aprobado e iniciara sus obras— gracias a la filtración de un documento que demostraba que el embajador de Estados Unidos había intervenido a favor del proyecto²⁹³. Por ello, interpusieron un nuevo recurso de protección esta vez contra los funcionarios gubernamentales que dictaron el Decreto, entre ellos los Ministros Viera Gallo y Poblete y el mismo Contralor de

²⁹² Al respecto Juan Carlos Palma, el abogado representante del Consejo ecológico de Puchuncaví-Quinteros (que había interpuesto el primer recurso de protección en contra del proyecto) señaló a la prensa que: "si la empresa le reconoce el mérito de solucionar el problema a una norma de carácter general, Vivienda está en un grave problema: dictar normas generales para casos particulares". En: EL MOSTRADOR. El jaque mate del ministerio de Vivienda a los vecinos de la Central Campiche, 26 de enero 2010. [En línea]: <http://www.elmostrador.cl/pais/2010/01/26/el-jaque-mate-del-ministerio-de-vivienda-a-los-vecinos-de-la-central-campiche/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

²⁹³ Así se denunciaba la situación en la prensa, como se puede ver en la nota de CIPER, del 3 de marzo del 2011, que se titulaba "Las gestiones conjuntas de los gobiernos de Chile y EE.UU. para salvar a termoelectrica de AES Gener", la cual relataba en extenso la influencia del gobierno norteamericano sobre la decisión. [En línea] <http://ciperChile.cl/2011/03/01/las-gestiones-conjuntas-de-los-gobiernos-de-Chile-y-ee-uu-para-salvar-a-termoelectrica-de-aes-gener/> [Consulta: 24 mayo 2015]

ese entonces, Ramiro Mendoza²⁹⁴. Asimismo, el propio alcalde de Puchuncaví señalaba que “se rechaza el cambio y vamos a pedir congelar esa área para que no se pueda construir”²⁹⁵. Sin embargo, la modificación legal ya había sido realizada y rápidamente la COREMA de Valparaíso otorgó RCA favorable al proyecto. Y, luego de realizarse negociaciones entre la empresa titular del proyecto y el municipio, el 10 de agosto del año 2010, la DOM de Puchuncaví otorgó los permisos de construcción necesarios, iniciándose las obras que finalizaron con el funcionamiento de la planta en el año 2013.

ii. Central Termoeléctrica Barrancones

El caso de la Central Barrancones es especialmente emblemático, pese a que no existió judicialización del conflicto, porque en él se evidencia fuertemente cómo el territorio absorbe problemas de diversa índole.

Este proyecto ingresa al SEIA en el año 2007 a cargo de la empresa Suez Energy, siendo el lugar propuesto para localizarse las cercanías de Punta de Choros e Isla Damas, específicamente en la Caleta Chungungo, Comuna de la Higuera, y contemplando la construcción y operación de 3 unidades de

²⁹⁴ EL MOSTRADOR. Por modificación legal que abre camino a termoeléctrica de AES Gener: Vecinos de Campiche presentan recurso de protección contra ministros y contralor Mendoza. 3 Febrero 2010. [En línea] <http://www.elmostrador.cl/pais/2010/02/03/vecinos-de-campiche-presentan-recurso-de-proteccion-contra-ministros-y-contralor-mendoza/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

²⁹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Op.cit. p. 157.

generación térmica que tendrían un potencial energético de 540 MW de producción, con calderas de carbón pulverizado y con una inversión aproximada de 1100 millones de dólares. Además, contemplaba obras adicionales, a saber: un puerto para el suministro de la Central, de carbón y petróleo diesel, obras de captación de agua de mar, de descarga de riles y depósitos de cenizas.²⁹⁶

El problema es que el lugar escogido para su emplazamiento es uno de gran valor en términos de biodiversidad, ya que se encuentra en las proximidades de la Reserva Nacional Pingüino de Humboldt. Por lo mismo, algunos vecinos de las comunas circundantes²⁹⁷, diversos científicos, parlamentarios, autoridades locales y organizaciones ciudadanas y medioambientales²⁹⁸, se opusieron tajantemente a la aprobación del proyecto, generándose un gran movimiento ciudadano que llevó a la recolección de 25 mil firmas en contra del proyecto, argumentándose que, además de afectarse el medioambiente, se pondría en riesgo la actividad pesquera, marisquera, la olivicultura y el turismo. Lo anterior, en oposición a los vecinos de la misma caleta de Chungungo²⁹⁹, que veían en la instalación del proyecto una esperanza de prosperidad económica para la zona, la cual, con una población de aproximadamente 3000 habitantes, tenía una tasa de pobreza de 21,3%

²⁹⁶ Relato realizado en base a: INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Op.cit. p. 122-123.

²⁹⁷ Especialmente la comuna de Punta Choros y Los Choros.

²⁹⁸ Como: Chile Sustentable, Oceana y Movimiento de Defensa del Medioambiente.

²⁹⁹ Las zonas que apoyaban el proyecto eran: Totoralillo Norte, Chungungo y Caleta Hornos.

conforme a estadísticas de la época³⁰⁰. Así, un dirigente de los pescadores de Chungungo declaraba que "están a favor de Barrancones porque generará mejores condiciones de vida para toda su comunidad" y que "Este pueblo es un basural, no hay calles ni agua potable. Los niños sólo pueden estudiar hasta sexto básico. El ingreso anual como pescadores no supera los \$350 mil"³⁰¹. De igual forma, el dirigente de los pescadores de Totoralillo señalaba que "los detractores del proyecto en la región corresponden a un público universitario y a ecologistas que no viven en la comuna. También se trata de veraneantes que tienen casas en la zona".³⁰²

Luego de 3 años de tramitación la COREMA de Coquimbo aprobó el proyecto el 24 de agosto del año 2010, por 15 votos a favor y 4 en contra.³⁰³ Sin embargo, el contexto de aprobación fue confuso ya que estuvo mediado por el cambio de postura de varios de los servicios involucrados en las semanas previas. Estos, finalmente, si bien reconocían grandes falencias en el proyecto, otorgan su aprobación mediante la RE N°98 del 7 de septiembre del 2010. Por lo mismo, el director de la COREMA de Coquimbo de ese entonces, Sergio Gahona, declaraba que se había decidido aprobar el proyecto "tras exigir altos

³⁰⁰ ECONOMÍA Y NEGOCIOS. Permiso para construir termoeléctrica de GDF Suez divide a comunidades de Coquimbo. 25 agosto 2010. [En línea] <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=76828> [Consulta: 20 septiembre 2015]

³⁰¹ *Ibíd.*

³⁰² *Ibíd.*

³⁰³ EMOL. COREMA aprueba construcción de termoeléctrica en Punta de Choros. 24 de Agosto de 2010. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2010/08/24/432280/corema-aprueba-construccion-de-termoelectrica-en-punta-de-choros.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

estándares ambientales a la Central Térmica Barrancones, para que ésta se vea obligada a tener la más moderna tecnología de control de emisiones". Además, que habría "mediciones continuas de temperatura, oxígeno y salinidad; determinación de plancton, corrientes, estudios de la columna de agua y de los sedimentos en zonas fuera del área de influencia, alcanzando hasta las islas Choros y Damas" ³⁰⁴.

Ante ello, la ciudadanía se escandalizó y en una rápida organización, mediante las redes sociales, se convocaron diversas manifestaciones a lo largo del país, en contra de la decisión de la COREMA, pues se sostenía que la construcción de la termoeléctrica podría dañar irremediablemente la biodiversidad presente en Punta de Choros³⁰⁵. El revuelo era evidente, tanto así, que pocos días después de la aprobación del proyecto, el Presidente de la República de la época, Sebastián Piñera, en una inédita intervención, declaró que el proyecto de Termoeléctrica Barrancones no se construiría en el sector autorizado, y solicitó su reubicación³⁰⁶. A ello la empresa Suez Energy contestó que abortaría el proyecto por ser inviable su relocalización.

³⁰⁴ LA TERCERA. Corema de Coquimbo aprueba proyecto termoeléctrico Barrancones del grupo GDF Suez. 24 agosto 2010. [En línea] <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2010/08/655-286334-9-corema-de-coquimbo-aprueba-proyecto-termoelectrico-barrancones-del-grupo-gdf.shtml> [Consulta: 20 septiembre 2015]

³⁰⁵ TERRA.CL. Convocan a manifestación en Santiago por aprobación de termoeléctrica. 24 agosto 2010. [En línea] http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201008241548_INV_79229461 [Consulta: 20 septiembre 2015]

³⁰⁶ DIARIOUCHILE. Piñera anuncia relocalización de termoeléctrica Barrancones. 26 agosto 2010. [en línea]: <http://radio.uChile.cl/2010/08/26/pinera-anuncia-relocalizacion-de-termoelectrica-barrancones> [Consulta: 20 septiembre 2015]

Como mencioné al comenzar el relato, este caso es importante pese a que no llegó a judicializarse, pues en él se evidencia la congregación de conflictos territoriales. En primer lugar, da cuenta de la debilidad de nuestra institucionalidad ambiental, ya que por una parte, se aprobó un proyecto que no debió ser aprobado, y por otra, la intervención del Presidente de la República echó por tierra todo el expediente administrativo. Es decir, parafraseando al profesor Luis Cordero, por una vía informal se resolvió un problema ambiental³⁰⁷.

En segundo lugar, Barrancones da cuenta de las tensiones que se generan al interior de la ciudadanía, ya que por una parte se tiene a organizaciones sumamente potentes en cuanto a opinión pública, detractoras del proyecto, y por otra a una comunidad con altos índices de pobreza, que ve esperanzada la llegada de soluciones de empleo. Finalmente, deja en evidencia la carencia de una política energética y otra de ordenamiento territorial claras que establezcan cuales son los costos que la ciudadanía quiere aceptar: progreso versus conservación³⁰⁸. Es más, la importancia de una política territorial queda demostrada si se considera que previo a la aprobación del proyecto existían instrumentos territoriales que regulaban específicamente el territorio de la zona, a saber: un instrumento de zonificación del Borde Costero y

³⁰⁷ CORDERO VEGA, Luis. ¿Qué nos está enseñando Barrancones? Columna de opinión. En: CIPERChile. 26 agosto 2010. [En línea] <http://ciperChile.cl/2010/08/26/%C2%BFque-nos-esta-ensenando-barrancones/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

³⁰⁸ *Ibíd.*

una declaración de Reserva Marina respecto a la Isla Choros e Isla Damas, lo que sumado a la normativa territorial general, debieron haber determinado el acontecer del proyecto³⁰⁹, cuestión que no se concretó. Finalmente, en palabras del profesor Luis Cordero:

"Barrancones es el mejor ejemplo de que en materia ambiental tenemos un inadecuado sistema de solución de nuestras controversias, sobre todo cuando se conjugan desarrollo productivo del país (la energía), conservación del patrimonio ambiental (áreas sujetas a protección), la sustentabilidad de otras actividades productivas que se pueden ver perjudicadas (pesca y turismo) y la calidad de vida de las personas (cercanas al proyecto)."³¹⁰

iii. Central Termoeléctrica Castilla

La Central Termoeléctrica Castilla se pretendía instalar en una comunidad agrícola y costera de la Región de Atacama llamada Totoral. La promesa era la construcción de una termoeléctrica con gran capacidad

³⁰⁹ En este sentido ver HERVÉ, Dominique. 2011. Las causas del conflicto por la Central Termoeléctrica Barrancones en Punta de Choros. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, Nº1. Aquí, la autora señala (p. 208) que pese a que las autoridades manifestaron en dos oportunidades, en los ICSARAS del proyecto, que el lugar no era el más apto para su instalación, por encontrarse cerca de una zona de Reserva Marítima, de todos modos no fue suficiente para impedir la aprobación del proyecto, dándose cuenta de la debilidad de ambos instrumentos territoriales.

³¹⁰ Cordero Vega, Luis. ¿Qué nos está enseñando Barrancones? Columna de opinión. En: CIPERChile. 26 agosto 2010. [En línea]: <http://ciperChile.cl/2010/08/26/%C2%BFque-nos-esta-ensenando-barrancones/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

energética para el país, con un potencial de generación de 2100 megawatts, lo que implicaba una inversión de US \$5000 millones.

A primera vista parecía ser un proyecto deseable por las necesidades energéticas de la nación y porque implicaba la generación de empleos para una comunidad deprimida económicamente. Sin embargo, la zona de instalación escogida es la conocida y paradisiaca reserva natural de Punta de Choros, con especial valor ecológico por su biodiversidad marina. Ello tuvo una consecuencia esperable: la oposición de grupos ambientalistas desde la presentación del proyecto, entre ellos la organización internacional de conservación marina OCEANA³¹¹ y el grupo de oposición “Chao Pescao”. El primero de dichos grupos, se dedicó a informar a la ciudadanía respecto a los efectos negativos de la construcción de centrales de carbón, por la emisión de grandes cantidades de CO₂ y polvo de carbón a la atmósfera, así como también la elevación de la temperatura del mar, producto de las descargas de las centrales termoeléctricas, con la consecuencia de alterar “el funcionamiento normal de los ecosistemas marinos, provocando desequilibrios que amenazan

³¹¹ En la página web OCEANA señala: “La construcción de la Central Termoeléctrica Castilla (2100 MW) se proyectaba en el sector de **Punta Cachos**, a 80 kilómetros al sur-oeste de Copiapó. La central pretendía estar emplazada a pocos kilómetros de zonas de gran biodiversidad, donde se registran poblaciones de pingüinos Humboldt, Guanay y otras aves propias del sector, además una de las pocas praderas de pasto marino que existen en Chile. Destaca en el lugar también, la presencia de una colonia de tortugas verde, cuya población se hubiera visto gravemente afectada por el aumento de la temperatura provocada por el agua caliente que hubiese vertido la central, pues ésta hubiese hecho disminuir los moluscos, crustáceos, medusas, algas y pasto marino de los cuales las tortugas se alimentan”. [En línea] <http://Chile.oceana.org/comunicado-de-prensa/oceana-celebra-fallo-de-corte-suprema-contra-central-termoel%C3%A9ctrica-castilla> [Consulta: 20 septiembre 2015]

la conservación de la biodiversidad y los diversos recursos del mar que sirven de sustento a las comunidades locales”³¹².

Además, se ponía en tela de juicio el que se hubiese presentado el proyecto de “Termoeléctrica Castilla”, cuyo principal objetivo era proveer de potencia y energía eléctrica, separado del proyecto “Puerto Castilla”, ya que este último tenía como principal objetivo el desembarque de carbón y petróleo diesel, para el funcionamiento de la central.

Lo anterior se sumaba a una seguidilla de resoluciones que establecían el marco hostil y enrarecido en el que se desenvolvía el proyecto y que es necesario conocer para entender el razonamiento de la Corte en el famoso fallo de Castilla II.

Por un lado, para el proyecto de “Puerto Castilla” se dictó la RE N° 254 del 23 de diciembre de 2010 del SEA de Atacama que lo calificó como favorable. Por otro lado, para la Central Termoeléctrica se dictó un Pronunciamiento ORD. BS3 N° 110 de 19 de enero de 2010 de la SEREMI de Salud de Atacama, que calificó la actividad como “contaminante”, ya que consideró que las medidas de mitigación propuestas eran insuficientes para evitar una alteración de la calidad del aire y que el titular no realizó la estimación de las concentraciones de elementos trazas tales como mercurio,

³¹² LA SEGUNDA: Ambientalistas rechazan aprobación de Central Termoeléctrica Castilla. Jueves 13 de noviembre 2014. [En línea] <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2011/02/628397/Rechazan-aprobacion-de-Central-Termoelectrica-Castilla> [Consulta: 20 septiembre 2015]

cadmio, cromo, cobre, níquel, plomo, vanadio y zinc presentes en el material particulado (MP) respirable solicitado por la autoridad, entre otras cosas.

Frente a tal pronunciamiento, el titular del proyecto solicitó su invalidación, señalando que las medidas de mitigación propuestas eran suficientes, no siendo efectivo que se superaran los límites establecidos en la Norma Primaria de Calidad del Aire (NPC) para NO₂. Sin embargo, se desestimó el recurso mediante la RE N° 378 de 8 de febrero de 2010, debido a lo cual el titular presentó un recurso extraordinario de revisión, el que fue resuelto mediante la RE N° 2060 del 7 de julio de 2010, la que determinó que no era razonable fundar el pronunciamiento sobre la falta de información acerca de ciertos elementos, pues estos no se habían solicitado inicialmente al titular del proyecto. Además, indicó que la calificación de la actividad como contaminante suponía una vulneración del artículo 2, letra d) de la Ley 19.300, ya que las modelaciones realizadas en relación a las emisiones atmosféricas se situaban por debajo de los límites de la NPC del aire para NO₂. Por ello, invalidó las anteriores resoluciones y calificó la actividad como “molesta”. En base a tal resolución el SEREMI de Salud de la Región de Atacama dictó la RE N°578 del 15 de febrero del 2011, confirmando la calificación de la actividad como molesta. Finalmente y en razón de lo anterior, se dictó la RCA N° 46 del 1 de marzo de 2011, por la COREMA de Atacama calificando el proyecto favorablemente.

En este escenario los vecinos del Totoral, en conjunto con los grupos ambientalistas, interpusieron varios recursos de protección (los cuales la Corte de Apelaciones de Antofagasta decidió acumular) solicitando se anulara la calificación del proyecto. La C. A. de Antofagasta, rechazó el recurso en el supuesto del Puerto, pero acogió el recurso respecto de la termoeléctrica, dejando sin efecto la RE N° 578 del SEREMI de Salud de Atacama y ordenando al SEA revocar el permiso ambiental, lo que provocó que la empresa dueña del proyecto y el Consejo de Defensa del Estado apelaran a la Corte Suprema.

En relación al proyecto “Puerto Castilla”, los recurrentes alegaron, que la Resolución N° 254 de 2010, que calificó favorablemente el Proyecto Puerto Castilla era ilegal, ya que correspondía sólo a una parte del verdadero proyecto, que incorporaría la actividad de generación eléctrica de la Central Termoeléctrica y que al presentarlos en forma separada, se impedía la evaluación de los impactos sinérgicos y acumulativos reales de ambos proyectos sobre el entorno. Se señaló que la COREMA era incompetente para dictar la Resolución Exenta N° 254 y que se había incurrido en una infracción al deber de motivación o congruencia de los actos de la Administración. Además que se carecía del permiso ambiental sectorial 72 (Pas 72) y que se estaba incurriendo en una violación del Plan de Manejo de Bahía Chasco y del Plan Regulador Intercomunal Costero (Pricost).

En relación con el proyecto “Central Termoeléctrica” también se alegó que se estaba fraccionando el proyecto y se señaló que era improcedente la invalidación del pronunciamiento que calificaba el proyecto como “contaminante”, recalificándolo como “molesto”, y que había una infracción al permiso ambiental sectorial 73 (Pas 73) por cuanto existiría daño al agua, flora y fauna marina por descarga de riles, además de la falta de motivación al otorgar dicho permiso ambiental. Ello se sumaría a la infracción del Plan de Manejo de algas pardas. Finalmente se indicó que se había incurrido en una infracción al deber de coordinación y motivación y al PRC de Copiapó, en relación con el artículo 4.14.2 de la OGUC.

Para dictar su veredicto la Corte Suprema analiza tres ejes básicos.

a) Fraccionamiento de los proyectos.

La Corte parte señalando que el principal sitio del puerto está destinado a la recepción de petróleo y carbón, a utilizarse como insumos en la Central. Además, en el proyecto Puerto, se reconoce la existencia de pre-contratos con la Central, de modo que la vinculación entre uno y otro, es evidente. La Central no es posible sin el puerto ya que sin él no tiene forma de abastecerse y el puerto sin la central, no resulta viable económicamente, por cuanto su principal cliente es la Central (C.15).

Continua señalando que si bien el proyecto se presentó antes de las modificaciones realizadas por la Ley 20.417 y que de la lectura de la Ley N° 19.300, antes de la incorporación del artículo 11 bis, que prohíbe fraccionar los proyectos o actividades, a sabiendas, con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al SEA, no se advertía alguna norma que obligase al titular de un proyecto relacionado con otro, es decir, a presentarlos a evaluación en forma conjunta(C.21). La crítica sería válida, porque lo que se cuestiona no es que los proyectos no fuesen presentados conjuntamente sino que en realidad se trata de un solo proyecto, y que la presentación a evaluación en forma separada vulneraría la Ley, ya que nítidamente existen tres unidades para una misma actividad: el puerto, la central y la conexión entre ambas, y si bien, los dos primeros fueron sometidos a evaluación, no sucede lo mismo con el tercero (C.22-23-24).

Agrega que las omisiones aludidas son relevantes, y tienen directa relación con la línea de base, que es la que permite determinar el área de influencia total del proyecto, identificar e interpretar su impacto ambiental, la que posibilita a la ciudadanía para participar certeramente en la evaluación del proyecto y la que permite a la autoridad ambiental adoptar las medidas de mitigación o compensatorias adecuadas. Por lo mismo considera que la exigencia de realizar un estudio conjunto en su RCA es insuficiente (C.27).

Dado el razonamiento anterior, y teniendo en consideración el principio preventivo, la Corte señala que no considerar los proyectos en su conjunto carece de racionalidad, y por tanto, se torna arbitrario, atentando contra el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación. Así, exigió la nueva presentación de los proyectos a evaluación ambiental, considerando la integralidad de la actividad (C.30).

b) Desarrollo de los proyectos

La Corte hace mención a algunas alegaciones realizadas por las partes, tanto en cuanto al Puerto como a la Central, sin embargo, no los atiende en razón de la medida cautelar que adopta. No obstante, respecto a la Central se refiere a la invalidación de la RE N° 578, ya que consideró que al estar su procedencia o improcedencia relacionada con la calificación industrial de “contaminante” o “molesta”, se afectaba la determinación de si el lugar donde se pretendía emplazarla, era el adecuado conforme a los instrumentos de planificación territorial (C.37).

El problema radica en que conforme al mismo artículo (el 4.14.2 de la OGUC) la autoridad sanitaria haya emitido dos resoluciones diferentes: una declarándolo contaminante, y otra como molesto. Añade que la discrepancia al respecto estaría en el cumplimiento que el proyecto tendría respecto de la NPC, particularmente de NO₂. Sin embargo, estima que cualquiera sea el procedimiento utilizado en ambos casos, el proyecto no superó en sus

modelaciones los límites máximos permitidos por la NCP. Lo que sucede es que para el primer caso, los parámetros arrojaban resultados altos, cercanos al estado de latencia en la zona de influencia, y para el segundo, los resultados bajaban ostensiblemente, pero en ninguno de los dos procedimientos se sobrepasó los límites permitidos por la NPC(C.44).

La Corte interpreta que la norma 4.14.2 de la OGUC, que se refiere a la calificación de contaminante, no exige que necesariamente se produzca una alteración al equilibrio del medio ambiente, sino que pueda llegar a alterarlo con cierta probabilidad. Además, indica que para la calificación de “molesta”, el legislador hace hincapié en que el problema normalmente se circunscribe al propio predio o instalación donde se desarrolla la actividad, en cambio, en la actividad “contaminante” la esfera afectada ya no se circunscribe a la propiedad donde se desarrolla la faena, sino que el potencial dañado es el medio ambiente. En atención a esto, justifica la Corte el que la Autoridad Sanitaria no se haya limitado sólo a determinar si la actividad cumple con la normativa, sino que haya analizado también otros aspectos (C.48).

En base al principio preventivo la Corte continúa planteando que, las NPC se articulan sobre la base de mediciones reales efectuadas en estaciones de monitoreo existentes y que las mediciones efectuadas respecto del proyecto, actuaron sobre la base de modelaciones. La primera autoridad sanitaria determinó que el cumplimiento de las normas solo se puede evaluar a través de

la medición de los contaminantes normados, por lo que las modelaciones solo tienen la finalidad de entregar elementos de juicio a la Autoridad para evaluar el riesgo. Por ello, analizó otros elementos no normados. Teniendo como antecedente lo anterior, la Corte señala que se debe preferir aquella decisión técnica que considere diversos aspectos para resolver la calificación de una actividad, y no sólo las mediciones basadas en modelaciones (sobre todo si lo califica como contaminante) por sobre la decisión que tacha de erróneo el procedimiento de cálculo efectuado a las modelaciones y que no se pronuncia sobre los demás argumentos. La primera resolución que calificó como “contaminante” la actividad se ajustó a la Ley y al principio preventivo, pese al error que pudo haber en las lecturas de las modelaciones, ello pues en uno u otro caso, se ha actuado sobre hipótesis y no sobre mediciones de una estación de monitoreo como contempla el DS N°114. Finalmente concluye que la decisión contenida en la RE N° 578 no se ajustó a lo regulado en el artículo 4.14.2 de la OGUC y tampoco permitió asegurar el debido cumplimiento del artículo 1 de la Ley N° 19.300 en relación con artículo 19 N° 8 de la CPR, y al principio preventivo, por lo que la sentencia de la C.A. que la dejó sin efecto se ajustó a derecho (C.51).

c) Calificación de los proyectos

La Corte indica que tales temas han dejado de tener trascendencia, al disponerse la necesidad de presentar los proyectos a evaluación conjunta. Esto

supone necesariamente dejar sin efecto las resoluciones que se pronunciaron sobre las calificaciones de estos proyectos (C.52).

Para cerrar el relato de este fallo, la Corte concluye que al someter parcialmente las obras al SEIA y existir evidente conexión entre los proyectos, no se ha dado cumplimiento a la preceptiva de la Ley 19.300 y que al recalificar de molesto el Proyecto Termoeléctrica Castilla, se impidió cumplir con la normativa establecida en el artículo 4.14.2 de la OGUC, y con ello, no se evaluó el proyecto con la intensidad que exige el artículo 2 letras i), j) y k), en relación con el artículo 10, letras c) y f) de la Ley 19.300. De esta forma, las ilegalidades indicadas habrían atentado contra de la garantía señalada y por lo tanto, la Corte procedió a acoger los recursos interpuestos.

Esta decisión de la Corte Suprema fue suma importancia, ya que fue la segunda gran resolución de la Corte en materia energética, después de Hidroaysén, y porque ocurrió al poco andar de la intervención presidencial sobre el proyecto Barrancones. Un reportaje de CIPER de la época evidenciaba la sensación que existía "La lápida que puso la Corte Suprema sobre la Central Termoeléctrica Castilla" y daba cuenta de las declaraciones emitidas por los titulares de la empresa "Se está volviendo imposible invertir en Chile"³¹³. En resumidas cuentas la Corte negó la posibilidad de continuar adelante con el

³¹³ CIPER. La Lápida que puso la Corte sobre la Central Termoeléctrica Castilla. 30.08.2012. [En línea] <http://ciperChile.cl/radar/la-lapida-que-puso-la-corte-suprema-sobre-la-central-termoelectrica-castilla/> [Consulta: 20 septiembre 2015].

proyecto basándose en razones procedimentales propias del Derecho Administrativo³¹⁴, y utilizando las herramientas de calificación ambiental y localización, obligó a la empresa a someterse nuevamente al SEIA si es que quería seguir adelante con el proyecto, desautorizando las presiones por parte del gobierno que insistían en su instalación³¹⁵.

iv. Sistema de Respaldo de Red de Distribución de Gas Natural Zona Oriente de la Región Metropolitana

Este proyecto, a cargo de Metrogas, trata de la construcción y operación de un "Sistema de Respaldo" al servicio de la distribución de gas natural en la Zona Oriente de la Región Metropolitana, ante la eventualidad de interrupciones del suministro normal, con una capacidad de abastecimiento de 1 millón de metros cúbicos, una inversión aproximada de 10 millones de dólares, y con localización en la comuna de Peñalolén. El principal insumo del proyecto es el propano, por lo que contempla actividades de recepción de camiones con propano puesto en el sitio, almacenamiento del mismo, control del proceso e inyección de la mezcla propano aire a la red de distribución de gas natural.

³¹⁴ Para un análisis detallado del razonamiento de la Corte Suprema en términos de error de procedimiento ver: CORDERO, Luis. 2011. Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema sobre la Central Termoeléctrica Castilla. Un caso de Derecho Administrativo procedimental. En: Revista de derecho ambiental, año III, pp 192 a 201.

³¹⁵ EMOL. Longueira y Central Castilla: Paralización judicial "arriesga modelo de desarrollo en Chile". 15 marzo 2012. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2012/03/15/531032/longueira-y-central-castilla-paralizaciones-judiciales-le-hacen-un-dano-enorme-al-pais.html> [Consulta: 20 septiembre 2015].

En un inicio se intentó conseguir la autorización para instalarla en la comuna de la Reina, pero esto no se consiguió por lo que se decidió reubicarla en la comuna de Peñalolén, en dónde se obtuvo la autorización por parte de la COREMA de la RM, mediante la RE N° 368 de 2007 con 16 votos a favor, 3 en contra y una abstención³¹⁶.

La necesidad de la ejecución de este proyecto se encontraba en la alta demanda energética de la Región Metropolitana en invierno, y el corte de gas natural que anunciara Argentina para el extranjero. El déficit, se señalaba, quedaría completamente cubierto con la instalación de la Planta. Sin embargo, tanto el alcalde de la comuna, Claudio Orrego, como la comunidad aledaña se oponían a la instalación de la planta.³¹⁷ El problema radicaba en que se instalaría a 250 metros de un sector residencial y sobre la falla geológica de San Ramón, lo que se sumaba a que requería de una tubería de alimentación que atravesara diversos sitios residenciales y el parque ecológico Mahuida, además de necesitar del tránsito constante de camiones que transportaran el gas propano³¹⁸.

³¹⁶ EMOL. Corema aprobó instalación de planta de gas propano aire en Peñalolén. 14 febrero 2008. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/02/14/292639/corema-aprobo-instalacion-de-planta-de-gas-propano-aire-en-penalolen.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

³¹⁷ En este sentido se manifestaba la Fundación Defendamos Ciudad: " Proyecto de gas propano aire de Metrogas que pretende instalarse en zona precordillerana (...) es inviable por mandato de la regulación de uso de suelo establecida en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), instrumento normativo urbano de superior rango." [En línea]: <http://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/noticias/item/610-planta-de-gas-propano-en-penalolen-colisiona-con-regulacion-urbanistica> [Consulta: 20 septiembre 2015].

³¹⁸ CONTESSE SINGH, Jorge (Director y Ed). 2009. Op.cit. p. 408.

En este escenario se presentaron diversas denuncias ante la Contraloría General de la República, cuestionando la legalidad de la Resolución Exenta N°368 de la COREMA de la RM. Las denuncias señalaban que la resolución vulneraba el PRM de Santiago, porque el proyecto se emplazaría en un área de preservación ecológica³¹⁹.

La Contraloría, en dictamen 37731/2007, se refiere a cada uno de los cuestionamientos, pero en específico se hace cargo del problema de localización, en el punto 5 del dictamen. Así, indica que conforme al PRM de Santiago, la zona efectivamente es un área de preservación ecológica y, por lo tanto, tiene un uso restringido, permitiéndose exclusivamente el desarrollo de actividades que aseguren la permanencia de los valores naturales, por encontrarse limitado a fines científicos, culturales, educativos, recreacionales, deportivos y turísticos, con las instalaciones y/o edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación.

Además, acepta lo señalado por Metro Gas S.A. sobre que la zona sería un área rural, resultando aplicable el artículo 55 de la LGUC, que regula el otorgamiento de autorizaciones fuera de los límites urbanos. Sin embargo, señala que si bien es un área rural, la aplicación del artículo 55 no puede

³¹⁹ Las denuncias, según indica la misma Contraloría, fueron realizadas por la Diputada María Angélica Cristi, el Diputado Enrique Accorsi Opazo, el alcalde de la Municipalidad de Peñalolén, Claudio Orrego Larraín, Patricio Herman Pacheco, quien actuaría en representación de la Agrupación Defendamos la Ciudad y de algunos vecinos de Peñalolén, y por Jorge Ebner K.. Además se realizó una presentación de Metrogas S.A. en su calidad de titular del proyecto en que incide la resolución aludida.

desconocer las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano, las que tienen su origen en el artículo 34 de la LGUC, y que además, éste no contiene una autorización genérica o zonificación general para el establecimiento de construcciones fuera del límite urbano, sino que se limita a establecer un procedimiento para la autorización de dichas instalaciones en el sector mencionado, procedimiento que no resulta incompatible con el establecimiento de reglas de zonificación por parte del planificador metropolitano.

Agrega que la normativa debe interpretarse de manera armónica, pues lo contrario implica desconocer el estatuto rural de esta zona o bien, las facultades del planificador metropolitano sobre la misma, vulnerando, en ambos casos, las normas legales respectivas. La interpretación contraria, en el sentido de que la aplicación del artículo 55 podría prescindir de la planificación, implicaría la vulneración del artículo 34 de la LGUC y del artículo 2.1.7 de su Ordenanza, privando de efectos reales a la planificación intercomunal prevista para diversas zonas rurales de las principales ciudades del país.

En consecuencia, la CGR señaló que resulta plenamente aplicable la normativa de zonificación prevista por el PRM, la que no contempla el uso de suelo "Infraestructura energética", por lo que la resolución de la COREMA de la RM no se habría ajustado a derecho.

En razón del dictamen anterior, la empresa Metrogas recurre de protección en contra de la Contraloría, ante la C. A. de Santiago. Esta última otorgó la razón a Metrogas, por lo que se apeló la decisión ante la Corte Suprema, la cual se pronunció al respecto en el fallo Rol N° 288 del año 2008.

La Corte Suprema aduce la extemporaneidad del recurso de protección y señala que la COREMA, en el intertanto, ya habría dictado la resolución definitiva respecto al proyecto, otorgando su aprobación mediante la Resolución Exenta 153 del año 2008, agregándose que para que pueda ejecutarse dicho proyecto deberá darse cumplimiento a todas las medidas y disposiciones establecidas en los considerandos de dicha resolución (C.10). Por lo mismo, y sin desconocer la posibilidad de recurrir en contra de la última resolución, indica que no le cabe referirse a la supuesta ilegalidad del actuar de la Contraloría³²⁰.

Con esta resolución se entendió que la Corte Suprema daba luz verde a la construcción de la planta, pero quienes eran detractores, hasta el día de hoy reclaman por la irregularidad de su instalación y abogan para que paralice su funcionamiento, basándose, sobre todo, en que su construcción estaría emplazada sobre la Falla de San Ramón, lo que la haría riesgosa³²¹. La batalla

³²⁰EMOL. Corte Suprema autoriza construcción de planta de gas en Peñalolén. 14 abril 2008. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/04/14/300406/corte-suprema-autoriza-construccion-de-planta-de-gas-en-penalolen.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

³²¹ Senadora Alvear insiste en que MINVU realice estudio en comunas que tienen la falla de San Ramón y modifique Plan Regulador. 27 julio 2012. [En línea] [Http://soledadalvear.cl/web/?p=2425](http://soledadalvear.cl/web/?p=2425) y <http://radio.uChile.cl/2012/07/14/falla-de-san-ramon-orrego-y-alvear-vuelven-a-cuestionar-planta-de-gas-propano-en-penalolen> [Consulta: 20 septiembre 2015]

ahora para sus detractores, considerando que ya está construida, es evitar que inicie su funcionamiento.

Finalmente, destaca en este caso, el que se manifestó fuertemente la pugna entre los vecinos del sector, que rechazaban abiertamente la instalación de la planta, y el gobierno, que se debía preparar para enfrentar una fuerte crisis energética con el corte de suministro anunciado por el país trasandino. En este contexto, Jorge Contesse nos indica que:

"los afectados fueron testigos de las presiones que ejerció el Ministro del Interior para que se aprobara el proyecto y de cómo el Ministerio de Vivienda modificó una ordenanza³²² para añadir un inciso que regula el uso de suelo para infraestructura energética, disponiéndose que éste tipo de infraestructura estará siempre admitida en el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos"³²³

³²² MINVU. Decreto 8/2009 que modifica la OGUC.

³²³ CONTESSE SINGH, Jorge (Director y Ed). Op.cit. p. 409.

CONCLUSIONES

Del trabajo antes realizado, basado principalmente en el análisis de los instrumentos generales de planificación territorial, se desprende lo siguiente:

1. Los seres humanos sentimos gran conexión con nuestro territorio y en tanto espacio generador de dinámicas sociales y de cultura, es el receptor de un sinnúmero de conflictos sociales, culturales, ambientales y económicos. Es en el territorio en dónde la sociedad se desenvuelve y en dónde explotan todos los conflictos, siendo la planificación del territorio de suma importancia para canalizarlos.
2. Dicha planificación debe ser integral, haciendo eco de la noción de ordenamiento territorial, y dejando atrás la idea de que la planificación es sólo un problema de distribución física, para integrar los elementos ambientales, sociales, políticos, culturales y económicos, y que se encuentran involucrados en el crecimiento y desarrollo de las ciudades.
3. En nuestro país, como se vio en el trabajo antes expuesto, y en especial en los casos relatados, existen altos niveles de conflictividad territorial, los que en muchas ocasiones están relacionados con temáticas ambientales. Esto da cuenta de un problema general que es necesario revisar.
4. Una de las razones de esta conflictividad territorio-ambiental, es

que existe un déficit en la labor planificadora de la Administración en materia territorial, lo que responde a los objetivos trazados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979. En ella, con el fin de disminuir el precio del suelo, se dejó la regulación del territorio mayoritariamente en manos del mercado.

5. Sin embargo, con el tiempo fueron emergiendo diversos problemas, debido a que no se puso atención en la generación de una política a nivel nacional, que representara un compromiso de la comunidad y que determinara el devenir del territorio. Es más, el descuido se manifestó durante 14 años, desde el año 2000 al año 2014, en que no existió una Política Nacional de Desarrollo Urbano que estableciera lineamientos básicos a seguir en esta materia.

6. Algunos de los problemas que se pudieron vislumbrar durante el desarrollo de este trabajo son:

a. No se han generado los instrumentos de planificación territorial que la misma Ley establece, como son los instrumentos de planificación regional, en un país en que se pretende potenciar la regionalización.

b. Existe un desorden entre los organismos encargados de llevar adelante la planificación, generándose una descoordinación

entre ellos.

- c. La planificación territorial en las áreas rurales ha quedado descuidada, existiendo importantes territorios, por lo general de gran valor medioambiental y cultural para la población nacional, que están expuestos a recibir proyectos de diversa índole, sin una regulación precisa respecto de su instalación.
- d. La instalación de proyectos puede generar diversos ingresos para los municipios. Y, como los municipios de menores recursos, no están en condiciones económicas de rechazar dichos ingresos (ya sea que se trate de patentes municipales, permisos o compensaciones a la comunidad) y poseen territorios de menores precios, no es extraño que reciban en sus límites geográficos aquellos proyectos que generan mayor impacto ambiental y desmembramiento social. Ello ha repercutido en que, como reconoce la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 2014, “hay comunas y ciudades chilenas que adolecen de problemas de segregación social y falta de acceso a los bienes públicos urbanos básicos, como el transporte, la dotación de servicios y de equipamiento”³²⁴.
- e. El Estado, por su parte, ha resuelto los problemas de

³²⁴ Decreto 78/2015, MINVU. Considerando C) N°5.

vivienda social, instalando a la población en terrenos más económicos, los que por lo general se encuentran en las periferias de la ciudad, generando una gran expansión de ésta.

f. Se ha afectado a ciertos sectores del territorio con mayores cargas ambientales que a otros, alterándose fuertemente la calidad de vida de quienes residen en ellos.

g. Finalmente, al no existir una decisión respecto de cómo queremos que se estructure nuestro territorio, se ha presionado al SEIA para que solucione conflictos territoriales. Ello ha generado frustración y disgusto respecto de la institucionalidad ambiental, ya que la ciudadanía atribuye a este instrumento la capacidad de paralizar proyectos que se reconocen como de impacto o daño ambiental. Sin embargo, el SEIA no es un instrumento diseñado para solucionar conflictos territoriales ni para resolver grandes problemáticas ambientales, sino para aprobar proyectos, una vez verificado que se cumple con la normativa ambiental vigente.

7. Para mejorar el escenario, es necesario que la planificación territorial vuelva a ser parte de las discusiones centrales del país. Como comunidad hemos decidido organizarnos bajo la idea de un Estado unitario y por ello es necesario dejar de concebirlo separado de la sociedad civil. En conjunto, tomando razón del principio de cooperación,

y entendiendo que al Estado le compete aunar los intereses en uno solo, el interés general, es posible dar armonía a las decisiones que se tomen y fortificar uno de los pilares más importantes de nuestra soberanía: la democracia. Sólo así, y mediante la utilización de los métodos legales que posee nuestra institucionalidad, podemos hacernos cargo de los distintos factores en juego, procurando evitar que la existencia de necesidades ilimitadas abuse de nuestro territorio limitado.

8. Es necesario también, tal como se vio en este trabajo, potenciar la noción de derecho a la ciudad, no sólo en lo que se refiere a determinar qué sucede con nuestras urbes, sino también en cuanto a qué sucede con nuestros territorios rurales, vírgenes y no explorados. Necesitamos decidir, como comunidad, sobre aquello que estamos dispuestos a transar y sobre las potencialidades de cada lugar, con el fin de evitar que las disputas se den proyecto a proyecto.

9. Junto con lo anterior se debe potenciar la participación ciudadana. Como nación requerimos potenciarla y entenderla como una herramienta que permite integrar al Estado y a la sociedad en la persecución del bien común. Ciertamente, y como se revisó, es una herramienta que posee vicios a considerar y reparar, pero es la mejor herramienta que tenemos hoy, para lograr los fines de integración de la comunidad a las decisiones globales.

10. Además, debemos valorar otorgar un rol preponderante a la Evaluación Ambiental Estratégica en todo este proceso. Esta herramienta, diseñada para otorgar importancia a las variables ambientales y sociales de las políticas, planes y programas a aplicar por la Administración, en especial en su rol de planificador territorial, podría ser de gran utilidad para el futuro de nuestro país, y siendo una institución nueva, con grandes perspectivas de éxito en lo que se busca, es preciso que sepamos aprovecharla.

11. Finalmente, no debemos olvidar que la discusión sobre la política y planificación territorial que se desea, tendrá impactos relevantes ya que se “debe considerar que es muy difícil volver a hacer biológicamente productivo un suelo dedicado a usos como sustrato”³²⁵. No se trata de evaluar la importancia que tendrá una actividad a corto plazo, pues los impactos serán relevantes a centenares y quizás miles de años plazo más.

³²⁵ ORMAZABAL, César. Op.cit. p. 61.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALISTE ALMUNA, Enrique. Territorio y ciencias sociales: trayectorias espaciales y ambientales en debate. En: ALISTE, Enrique y URQUIZA, Anahí. 2010. Medio Ambiente y Sociedad: Conceptos, Metodologías y Experiencias desde las Ciencias Sociales y Humanas. Santiago, Universidad de Chile: RIL Editoriales. p, 55-76.
2. ALLENDE LANDA, José. 2000. Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
3. ARROYO ILERA, Fernando; CAMARERO BULLON, Concepción y VASQUEZ VARELA, Carmen. 1997. Análisis de los problemas medioambientales. En: BALLESTEROS, Jesús y PEREZ ADAN, José (ed). Sociedad y medio ambiente. Madrid: Trotta. p. 49 -81.
4. ÁVILA ORIVE, José Luis. 1998. El suelo como elemento ambiental. Bilbao: Universidad de Deusto.
5. BERMÚDEZ SOTO, Jorge. 2010. El acceso a la información pública y la justicia ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIV (Valparaíso, Chile, 1er Semestre).

6. BERMÚDEZ SOTO, Jorge. 2010. Derecho Administrativo General. Legal Publishing.
7. BORJA, Jordi. 1994. Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, vol. 20, no 59.
8. BARNES, Javier. 2013. Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Presentación realizada ante la Contraloría General de la República. Santiago de Chile.
9. CANUT DE BON L., Alejandro. 2007. Desarrollo sustentable y temas afines. Santiago de Chile: Consejo Minero.
10. CASTELLÁ, Joseph. 2001. Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública. Cedecs, Barcelona.
11. CHILE RESIDUOS (Consultora Ambiental). Disposición de residuos. Manejo de lixiviados en relleno sanitario: del control orgánico al abatimiento de cloruros. [En línea] <http://www.Chileresiduos.cl/index.php?id=197> [Consulta: 24 mayo 2015]
12. CONAMA. 2010. Marco conceptual para la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Chile. Informe Final, Santiago.

13. CONAMA, 2010. Primer reporte del manejo de residuos sólidos en Chile. Basado en el Proyecto Levantamiento, Análisis, Generación y Publicación de Información Nacional sobre Residuos Sólidos de Chile.
14. CONAMA (Chile). 1998. Una política ambiental para el desarrollo sustentable: Ordenamiento territorial o regulación del comportamiento espacial. Comisión Nacional de Medio Ambiente, Departamento de Recursos Naturales. Documento de discusión, no oficial. Santiago.
15. CONTESSE SINGH, Jorge (Director y Ed). 2009. Informe anual sobre derechos humanos en Chile. Centro de Derechos Humanos, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho.
16. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2007. El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 29-2, p, 269-298.
17. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2011. Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXVI (Valparaíso, Chile, 1° semestre).

18. CORDERO, Luis. Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema sobre la Central Termoeléctrica Castilla. Un caso de Derecho Administrativo procedimental. En: Revista de derecho ambiental, año III, pp 192 a 201.
19. CORDERO, Luis; MARTÍNEZ, Daniela y PODUJE, Iván. 2015. Políticas Nacionales, territorios regionales: propuesta para un ordenamiento territorial en energía. Informe de Políticas Públicas N°7. Espacio Público, Septiembre 2015, Santiago.
20. CORREA PÉREZ, María Josefina. 2011. Ordenamiento territorial: criterios para un nuevo equilibrio. CORDERO VEGA, Luis. Memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago.
21. COSTA, EZIO; FUENTES, Paula. 2011. Participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental. Revista de Derecho Ambiental, Año III.
22. COSTA, Ezio. 2012. ¿El SEIA en crisis? Conflictos ambientales y ciudadanía. Revista Derecho y Humanidades. N° 20, páginas 257-374.
23. CUNILL GRAU, Nuria. La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer. En: Política y gestión pública, Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al.(orgs), Caracas, CLAS.

24. DAHER, Antonio. 1989. Neoliberalismo urbano en Chile. Estudios Públicos. Pags. 281-299.
25. Davis, Mike. 2006. El planeta de los tugurios. New Left Review. Temas, N°48, octubre-diciembre.
26. DE LA MAZA, Gonzalo. 2008. Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas. Informe Final, Universidad de los lagos, Santiago de Chile.
27. DEL FÁVERO, Gabriel; KATZ, Ricardo. 1996. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes. Estudios Públicos, 64, primavera.
28. DE MATTOS, Carlos. 1987. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista de la CEPAL N° 31.
29. D. CLARK. Brian. Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Estudios públicos, 65 (verano 1997).
30. DÍAZ ÁLVAREZ, Asunción. Tensiones entre lo global y lo local en el conflicto ambiental: posibilidades de observación del problema socioambiental. En: ALISTE, Enrique y URQUIZA, Anahí. Medio Ambiente y Sociedad: Conceptos, Metodologías y Experiencias desde

las Ciencias Sociales y Humanas. Santiago, Universidad de Chile: RIL Editoriales. 2010. p, 77-95.

31. EMG CONSULTORES. 2007. Diseño mecanismo de compensación para la localización de rellenos sanitarios u otras instalaciones de manejo de residuos. Informe final, Santiago.

32. FERNÁNDEZ RICHARD, Fernando y HOLMES SALVO, Felipe. 2012. Derecho Urbanístico Chileno. 3° edición. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

33. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 2004. *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tomo I., Civitas, Madrid.

34. GASTÓ, Juan, et al. 2002. Ordenamiento Territorial Rural en Escala Comunal. Bases Conceptuales y Metodología. Centro de Estudios Regionales Universidad de La Serena, Monografías de Ecología y Territorio, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica, Serena.

35. Gerrad, Simon Y Simpson, Abbe. La Construcción social de la gestión de los residuos: conflicto y consenso. Serie geográfica, 1995,Nº5, pp 53 a 68.

36. GUERRERO VALLE, Gonzalo. 2012. La evaluación ambiental estratégica: desafíos y propuestas tras su incorporación al ordenamiento jurídico Chileno. Revista de Derecho Público. Vol 77.
37. GÓMEZ OREA, Domingo. 2007. Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas. Ediciones Mundi-prensa. Madrid.
38. GÓMEZ OREA, Domingo; GÓMEZ VILLARINO, Mauricio. 2011. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); un instrumento preventivo de gestión ambiental. Revista Salud Ambiental, N°11 (1-2).
39. HARVEY, David. El derecho a la ciudad. 2008. New left review, vol. 53, p. 23-39.
40. HARVEY, David. Ciudades rebeldes. 2013. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana, Ediciones Akal, S.A. Rebeldes.
41. HERVE, Dominique. Las causales del conflicto Barrancones. 2011. Anuario de Derecho Público UDP. p, 189-208.
42. HERVE ESPEJO, Dominique. 2010. Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho. Vol, XXIII-N°1-Julio 2010.

43. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Mapa de conflictos socioambientales en Chile. [En línea] <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/478> [Consulta: 24 mayo 2015]
44. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Compendio Estadístico. Santiago de Chile: Departamento de Comunicación Estratégica, Subdepartamento de Ediciones y Publicaciones, 2011.
45. JOUFFE, Yves. Contra el derecho a la ciudad accesible. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). 2010. Ciudades para todos. Habitat Internacional Coalition (HIC), Santiago de Chile.
46. LEFEBVRE, Henri. 1969. El derecho a la ciudad. Ediciones Península, Barcelona.
47. Lerda, Sandra y Sabatini, Francisco. De lo Errázuriz a Til-Til: el problema de la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios. Estudio de caso para el Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. 1996.
48. LIMONAD, Ester; MONTE-MÓR, Roberto Luís. 2012. Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. 16.

49. MARTINEZ ALIER, Joan. 2011. "Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración". Cuadernos de debate internacional, 1ºSEMESTRE; en revista Ecología política: cuadernos de debate internacional, 2011 1º semestre, págs. 103-134.
50. MARTIN-RETORTILLO, Sebastián. 1966. Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa. Revista de Administración Pública. N° 50, págs. 111-146.
51. MATHIVET, Charlotte. El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "otra ciudad posible. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). 2010. Ciudades para todos. Habitat Internacional Coalition (HIC), Santiago de Chile.
52. BORJA, Jordi. La democracia en busca de la ciudad futura. En: SUNGRANYES, Ana y MATHIVET, CHARLOTTE (Ed.). 2010. Ciudades para todos. Habitat Internacional Coalition (HIC), Santiago de Chile.
53. MARDONES, Roberto. 2009. ¡No en mi patio trasero! el caso de la comunidad de Peñalolén. Iconos, Revista de Ciencias Sociales, Mayo. Num, 34.
54. MEDINA TAPIA, Marcos y CERDA TRONCOSO, Jorge. 2008. Modelo de localización óptima de actividades no deseadas aplicado a los

residuos sólidos en la Región Metropolitana. *Ingeniare, Revista de Ingeniería*, Vol. 16 N°1.

55. MÁRQUEZ POBLETE, Marco Aurelio. 1999. El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*. Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile, 26, p. 113-118.

56. MELLEA ÁLVAREZ, María Isabel. 2009. Ordenamiento territorial y la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación en Chile. *Revista de derecho ambiental*. N°20, p. 55-82.

57. MIROSEVIC, Camilo. 2013. *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*. Editorial Librotecnia.

58. MORENO FLORES, Osvaldo. 2009. Problemática ambiental urbana y desarrollo sustentable en Chile Apuntes y consideraciones desde una larga y angosta faja de tierra. *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen*. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. VI, N°17.

59. LEYTON, PATRICIO; PRECHT, Alejandra y SALAMANCA Carola equipo de Derecho Ambiental y Recursos Naturales de FerradaNehme y MORIS, Roberto. et. al. académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. 2011. Estudio

análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile. Informe final Ordenamiento Territorial. Santiago: Ministerio de Economía.

60. LÓPEZ MORALES, Ernesto. 2013. Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. Revista de Geografía Norte Grande, 56: 31-52.

61. LÓPEZ MORALES, Ernesto. 2013. Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. En: López M., Ernesto. et al. (eds.). 2013. Chile Urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Editorial Universitaria. Santiago.

62. OCDE, CEPAL. 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental. [En línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf>

63. OÑATE, Juan José. et al. 2002. Evaluación Ambiental Estratégica. La evaluación de políticas, planes y programas. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

64. ORMAZABAL, César. 1994. Conversión del uso de suelos en Chile desde la perspectiva ambiental. En: KATZ BIANCHI, Ricardo (coord.); Comisión de Medio Ambiente del Centro de estudios Públicos.

Antecedentes para una legislación sobre uso del suelo. Santiago de Chile: Documentos de trabajo n°214. p. 37- 66.

65. PANTOJA, Rolando. 1994. El Derecho Administrativo: clasicismo y modernidad. Editorial jurídica de Chile.

66. PAREJO ALFONSO, Luciano. 1986. Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Edición Ciudad Argentina.

67. PAREJO ALFONSO, Luciano. 2003. Derecho Administrativo. La Actividad de la Administración Pública. Editorial Ariel.

68. PAULSEN C., Ricardo. Derecho a la ciudad y participación ciudadana en procesos de transformación del territorio urbano. Estudio de casos comparativos en la Región Metropolitana de Santiago: Villa Olímpica y Villa México. Memoria para optar al título profesional de geógrafo. Universidad de Chile, Santiago, 2011.

69. PODUJE, Iván. 2006. El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago. En: GALETOVIC, Alexander. 2006. Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos. Capítulo 9. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

70. PUJADAS, ROMÁ y FONT, Jaume. 1998. Ordenación y planificación territorial. Madrid: Síntesis.

71. RODRIGO, Patricio. 2014. Evaluación Ambiental Estratégica, territorio y política urbana: estado actual y desafíos pendientes. En: López M., Ernesto. et al. (eds.). Chile Urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Editorial Universitaria. Santiago.
72. RAMIREZ SFEIR, Daniela. 2010. Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental estratégica en el ejercicio de la función pública. En: El Derecho Ambiental en tiempos de Reformas. Actas de la V Jornadas de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Legal Publishing.
73. SABATINI, Francisco; SOLER, Fernando. 1995. Paradoja de la planificación urbana en Chile. Revista Eure. Santiago de Chile, Vol XXI, N°62, p. 61-73.
74. SABATINI, Francisco. 2000. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Revista Eure (Vol XXVI, N° 77, mayo).
75. SABATINI, Francisco. Conflictos Ambientales y crisis de la planificación urbana: importancia de la participación ciudadana. En: En: SABATINI, Francisco, et. al. 2000. Participación ciudadana para

enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma.

76. SABATINI, Francisco. La evaluación participativa del impacto social: estratégica para prevenir conflictos ambientales. En: SABATINI, Francisco, et. al. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma, 2000.

77. SABATINI, Francisco; MENA, Francisco y VERGARA, Patricio. Otra Vuelta a la Espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia. pp 107 a 140. En: Sabatini, Francisco y Sepúlveda Claudia (ed). 2000. Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil. Publicaciones CIPMA.

78. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. 2003. La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Marcial Ponds, Madrid.

79. SEPÚLVEDA, Claudia. El caso del proyecto Costanera Norte: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante una comunidad que participa en serio. En: SABATINI, Francisco, et. al. 2000. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental. Cipma.

80. SIERRA, Lucas. 2006. Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En: GALETOVIC, Alexander. 2006. Santiago Dónde estamos y hacia dónde vamos. Capítulo 11. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
81. SOTO BARRIENTOS, Francisco. 2013. El desafío de la participación. LOM Ediciones. Santiago.
82. STEELMAN, Toodi. 1998. Common Property, Collective Interests, and Community Opposition to Locally Unwanted Land Uses. *Society & Natural Resources*, 11, p. 485-504.
83. SUNGRANYE, Ana. 2010. El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía. *Habitat y Sociedad*, Noviembre. N° 1.
84. TRIVELLI, Pablo. 2009. Deuda pendiente con las ciudades: suelo urbano y equidad. *Revista Mensaje*, Agosto 2009.
85. TRIVELLI, Pablo. 2014. Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. *Revista Eure-Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 8 (22).
86. TOKMAN, Andrea. 2006. El Minvu, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago. En: GALETOVIC, Alexander. 2006.

Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos. Capítulo 17. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

87. VALENZUELA, Paz; DELPIANO, Catalina (editoras). 2008. Manual de Participación Ciudadana. Corporación Participa. Santiago de Chile.

88. VERGARA ARRIBAS, Nicolás. Ordenamiento territorial en Chile: un análisis crítico desde los instrumentos de planificación regional. En: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio y MORAGA, Pilar (ed). 2008. Desarrollo sustentable: gobernanza y derecho: actas de las cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago de Chile: Legal Publishing, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile, p. 401-421.

89. YAÑEZ, Nancy. Las implicancias del proyecto minero Pascua Lama desde la perspectiva de los Derechos Indígenas. Documento de Trabajo N°2, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. Octubre 2005.

90. WAHL, Rainer. 2013. Los últimos cincuenta años del Derecho Administrativo alemán. Marcial Ponds.

91. SUNGRANYES, Ana. 2010. El Derecho a la Ciudad. Praxis de la utopía. Revista Hábitat y Sociedad. N° 1, noviembre 2010, p, 71-79

NOTICIAS Y COLUMNAS

1. CIPER. Las gestiones conjuntas de los gobiernos de Chile y EE.UU. para salvar a termoeléctrica de AES Gener. 3 de marzo 2011. [En línea] <http://ciperChile.cl/2011/03/01/las-gestiones-conjuntas-de-los-gobiernos-de-Chile-y-ee-uu-para-salvar-a-termoelectrica-de-aes-gener/> [Consulta: 20 septiembre 2015]
2. CIPER. La Lápida que puso la Corte sobre la Central Termoeléctrica Castilla. 30.08.2012. [En línea] <http://ciperChile.cl/radar/la-lapida-que-puso-la-corte-suprema-sobre-la-central-termoelectrica-castilla/> [Consulta: 20 septiembre 2015]
3. CORDERO VEGA, Luis. ¿Qué nos está enseñando Barrancones? Columna de opinión. En: CIPERChile. 26 agosto 2010. [En línea] <http://ciperChile.cl/2010/08/26/%C2%BFque-nos-esta-ensenando-barrancones/> [Consulta: 20 septiembre 2015]
4. DIARIOUCHILE. Piñera anuncia relocalización de termoeléctrica Barrancones. 26 agosto 2010. [en línea]: <http://radio.uChile.cl/2010/08/26/pinera-anuncia-relocalizacion-de-termoelectrica-barrancones> [Consulta: 20 septiembre 2015]
5. DIARIO.UCHILE. Falla de San Ramón: Orrego y Alvear vuelven a cuestionar planta de gas en Peñalolén. 14 julio 2012. [En línea] <http://radio.uChile.cl/2012/07/14/falla-de-san-ramon-orrego-y-alvear->

vuelven-a-cuestionar-planta-de-gas-propano-en-penalolen [Consulta: 20 septiembre 2015]

6. ECONOMÍA Y NEGOCIOS. Permiso para construir termoeléctrica de GDF Suez divide a comunidades de Coquimbo. 25 agosto 2010. [En línea] <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=76828> [Consulta: 20 septiembre 2015]
7. EL MERCURIO. Histórico cierre: gobierno concreta la clausura oficial del vertedero Lepanto. 27 abril 2002. [En línea] <http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=2&s=0&n=4081> [Consulta: 20 septiembre 2015].
8. EMOL. COREMA aprobó proyecto de vertedero en Rinconada de Maipú. 24 agosto 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/08/24/64093/corema-aprobo-proyecto-de-vertedero-en-rinconada-de-maipu.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]
9. EMOL. Vecinos de Maipú protestaron por instalación de vertedero en su comuna. 7 de julio 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/07/07/59681/vecinos-de-maipu-protestaron-por-instalacion-de-vertedero-en-su-comuna.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

10. EMOL. COREMA aprobó proyecto de vertedero en Rinconada de Maipú. El relleno sanitario, junto a otro que se instalará en el sector de Santa Marta en Lonquén, reemplazará al vertedero de Lepanto, cuya vida útil ya está llegando a su fin. 24 agosto 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/08/24/64093/corema-aprobo-proyecto-de-vertedero-en-rinconada-de-maipu.html> [Consulta: 21 septiembre 2015]

11. EMOL. Viñas aseguran que vertedero de Lonquén perjudicará 3 mil hectáreas. 17 de octubre de 2001. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2001/10/17/68823/vinas-aseguran-que-vertedero-de-lonquen-perjudicara-3-mil-hectareas.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

12. EMOL. Alcaldesa de Talagante rechazó instalación de vertedero en la comuna. 1 de Julio de 2001 [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2001/07/01/59092/alcaldesa-de-talagante-rechazo-instalacion-de-vertedero-en-la-comuna.html> [20 septiembre 2015 2015]

13. EMOL. COREMA aprueba construcción de termoeléctrica en Punta de Choros. 24 de Agosto de 2010. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2010/08/24/432280/corema->

aprueba-construccion-de-termoelectrica-en-punta-de-choros.html

[Consulta: 20 septiembre 2015 2015]

14. EMOL. Longueira y Central Castilla: Paralización judicial "arriesga modelo de desarrollo en Chile". 15 marzo 2012. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2012/03/15/531032/longueira-y-central-castilla-paralizaciones-judiciales-le-hacen-un-dano-enorme-al-pais.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

15. EMOL. Corema aprobó instalación de planta de gas propano aire en Peñalolén. 14 febrero 2008. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/02/14/292639/corema-aprobo-instalacion-de-planta-de-gas-propano-aire-en-penalolen.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

16. EMOL. Corte Suprema autoriza construcción de planta de gas en Peñalolén. 14 abril 2008. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/04/14/300406/corte-suprema-autoriza-construccion-de-planta-de-gas-en-penalolen.html> [Consulta: 20 septiembre 2015]

17. LADRÓN DE GUEVARA, César. ¿Qué hacer con las "parcelas de agrado"?: Crear bosques de amortiguación o cinturones verdes. EN: PLATAFORMA URBANA. [En línea]

<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/05/30/%C2%BFque-hacer-con-las-%E2%80%9Cparcelas-de-agrado%E2%80%9D-crear-bosques-de-amortiguacion-o-cinturones-verdes/> [Consulta: 21 septiembre 2015].

18. RUBIO, María José y VEGA, Solange. Nuevos vertederos en Lonquén y Maipú: los vecinos malolientes. [En línea] <http://www.periodismo.uChile.cl/themoroso/2001/medioambiente/vertedero.htm> [Consulta: 20 septiembre 2015]

19. EL MOSTRADOR. El jaque mate del ministerio de Vivienda a los vecinos de la Central Campiche, 26 de enero 2010. [En línea]: <http://www.elmostrador.cl/pais/2010/01/26/el-jaque-mate-del-ministerio-de-vivienda-a-los-vecinos-de-la-central-campiche/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

20. EL MOSTRADOR. Por modificación legal que abre camino a termoeléctrica de AES Gener: Vecinos de Campiche presentan recurso de protección contra ministros y contralor Mendoza. 3 Febrero 2010. [En línea] <http://www.elmostrador.cl/pais/2010/02/03/vecinos-de-campiche-presentan-recurso-de-proteccion-contra-ministros-y-contralor-mendoza/> [Consulta: 20 septiembre 2015]

21. LA TERCERA. Corema de Coquimbo aprueba proyecto termoeléctrico Barrancones del grupo GDF Suez. 24 agosto 2010. [En línea]

<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2010/08/655-286334-9-corema-de-coquimbo-aprueba-proyecto-termoelectrico-barrancones-del-grupo-gdf.shtml> [Consulta: 20 septiembre 2015]

22. LA SEGUNDA: Ambientalistas rechazan aprobación de Central Termoeléctrica Castilla. Jueves 13 de noviembre 2014. [En línea] <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2011/02/628397/Rechazan-aprobacion-de-Central-Termoelectrica-Castilla> [Consulta: 20 septiembre 2015]

23. TERRA.CL. Convocan a manifestación en Santiago por aprobación de termoeléctrica. 24 agosto 2010. [En línea] http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201008241548_INV_79229461 [Consulta: 20 septiembre 2015]

24. SENADORA ALVEAR. Senadora Alvear insiste en que Minvu realice estudio en comunas que tienen la falla de San Ramón y modifique Plan Regulador. 27 julio 2012. [En línea] <Http://soledadalvear.cl/web/?p=2425> [Consulta: 20 septiembre 2012]

ANEXO: ABREVIATURAS

CGR: Contraloría General de la República

C.S.: Corte Suprema

C.A.: Corte de Apelaciones

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica

SEIA: Servicio de Evaluación Ambiental

OT: Ordenamiento territorial

IPT: Instrumentos de Planificación Territorial

IOT: Instrumentos de Ordenamiento Territorial

PRC: Planes Reguladores Comunes

PRI: Planes Reguladores Intercomunales

PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano

PS: Planes Seccionales

PRM: Planes Reguladores Seccionales

COREMA: Comisión Regional de Medioambiente

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

RCA: Resolución de Calificación Ambiental

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones

OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

CPR: Constitución Política de la República

(C.): considerando

DS: Decreto Supremo

DOM: Dirección de Obras Municipales

RE: Resolución Exenta

PPP: Planes, políticas y programas