



Universidad del Desarrollo

Facultad de Derecho

**DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LOS
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL REGULADOS EN LA
LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES**

POR: MÓNICA PAMELA MORALES REYES

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo para
optar al grado académico de Magister en Derecho Ambiental

PROFESOR GUÍA:

Sr. FELIPE LEIVA

Julio 2019

SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

ÍNDICE

Pág.

I.	LISTADO DE ABREVIATURAS	4
II.	INTRODUCCIÓN	5 - 8
III.	EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	8 - 11
IV.	IPTS REGULADOS EN LA LGUC	12 - 22
V.	CONCLUSIONES	22 - 24
VI.	BIBLIOGRAFÍA	24 - 25
VII.	NORMAS LEGALES CITADAS	25 - 26

I. LISTADO DE ABREVIATURAS

DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
IPT	Instrumentos de Planificación Territorial
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
MIC	Manejo integrado de cuencas
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
OEA	Oficina de Evaluación Ambiental
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
OT	Ordenamiento Territorial
PRC	Planes Reguladores Comunales
PRDU	Planes Regionales de Desarrollo Urbano
PRI	Planes Reguladores Intercomunales
PRM	Plan Regional Metropolitano
PROT	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
PS	Planes Seccionales
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	Secretaria Regional Ministerial
ZBC	Zonificación del Borde Costero

II. INTRODUCCIÓN

Hacia el año 2010, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417¹, se incorporó en el ordenamiento jurídico chileno, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), una herramienta de gestión ambiental que, si bien a la fecha, nos pareció innovadora, venía probando eficacia en países de Europa y Estados Unidos, desde finales de la década de los sesenta. Dicho instrumento, no obstante plantear una oportunidad manifiesta para sustentar la evaluación de impacto ambiental (EIA) en los instrumentos de planificación territorial (IPT) bajo el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), trajo consigo también, una serie de interrogantes y problemáticas relacionadas con una pregunta simple, pero de compleja respuesta, esta es, cómo se llevaría a cabo en adelante, la planificación urbana.

Pues bien, desde la referida modificación a la institucionalidad ambiental, es la propia ley base en la materia, Ley N° 19.300 de 1994, la que en su artículo 2°, letra i) bis, nos brinda una definición legal de la EAE, señalando que es *“el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.”*²

¹ Vid. Ley N° 20.417, de 2010. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente.

² Vid. Ley N° 19.300, de 1994. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Aprueba Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Luego, la pregunta lógica que surge es ¿qué queda sometido a este complejo y sistemático procedimiento administrativo³? encontrando en la respuesta dos aristas, ya que, es la propia Ley, quien se encarga de distinguir, entre lo que puede ser sometido y lo que debe sujetarse a la EAE. En la primera hipótesis encontramos *“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 71, decida.”*⁴

En la segunda, encontramos aquellas materias, en que la propia Ley mandata la obligatoriedad de la EAE, siendo éstas constituidas, por instrumentos de incidencia netamente territorial, específicamente Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), señalando en específico, que deberán someterse: los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)⁵, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), los Planes Reguladores Comunes (PRC) y los Planes Seccionales (PS). Disponiendo de igual manera que, deberán supeditarse a ella, la Zonificación del Borde Costero (ZBC), del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas (MIC), o los instrumentos de ordenamiento territorial que los replacen o sistematicen, agregando que *“en esta*

³ Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano (2012): Lecciones de Derecho Administrativo (Barcelona, Editorial Tirant lo Blanch), 990 pp.

⁴ Vid. Ley N° 19.300, de 1994. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Aprueba Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

⁵ Pese que, a la fecha, tanto los PROTs, como los planes MIC carecen de toda regulación normativa, se están sometiendo a EAE 16 proyectos de PROTs, de los cuales el de Tarapacá y Maule, han tenido un avance sustantivo, lo cual deja de manifiesto la voluntad de supeditarse a la EAE.

*situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente”.*⁶ Cabe destacar al respecto, que el propio Reglamento para la Evaluación ambiental Estratégica⁷, define en su artículo 4°, letra i) lo que debe entenderse por instrumentos de ordenamiento territorial para los efectos de la EAE, conteniendo en la definición aquellos instrumentos enumerados por el artículo 7° bis de la Ley N° 19.300. Así mismo, y en relación a su creación y aprobación, debemos tener presente que *“tal evaluación se inserta dentro del diseño o preparación de la respectiva política, plan o programa de carácter normativo general, que a su vez, suele tener un procedimiento propio”.*⁸

Dentro del referido grupo de instrumentos, a los cuales ya hemos referido, les empecé obligatoriamente la EAE, solo encuentran regulación normativa en la Ley General de Urbanismo y Construcciones⁹ (LGUC) algunos de ellos, a saber: los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), los Planes Reguladores Comunes (PRC) y los Planes

⁶ Ídem, art. 7° bis, inc. 1°.

⁷ Vid. Decreto N°32, de 2015. Ministerio de Medio Ambiente. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica.

⁸ Cfr. CORDERO QUINZACARA, Eduardo y VARGAS DELGADO, Iris. (2016). Evaluación Ambiental Estratégica y Planificación Territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la Jurisprudencia Administrativa. Revista chilena de derecho, 43(3), 1031-1056.

⁹ Vid. DFL N° 458, de 1976. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Seccionales (PS), todos los cuales además cuentan con una acabada regulación en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC)¹⁰

Es en esta arista, donde queremos profundizar, dilucidando cuál es la importancia práctica de la EAE en la gestión gubernamental de medidas preventivas, en el desarrollo de planes y programas territoriales, y cuáles son los desafíos pendientes en la interacción de ésta con los referidos Instrumentos de Planificación Territorial, regulados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y su Ordenanza General.

III. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Con la incorporación de la EAE a nuestro ordenamiento jurídico, y hace casi una década, se viene evidenciando, este instrumento de gestión ambiental, como una oportunidad patente de ponernos a la vanguardia mundial en materia medioambiental. Pues con ella, se impulsa de manera concreta la incorporación de dicha dimensión ambiental, en las más altas jerarquías de decisión política y estratégica del Estado, ya sea en su arista facultativa, orientando el proceso de decisión en las políticas y planes de carácter normativo general, propiciando la integración de consideraciones ambientales del desarrollo sustentable en las decisiones estratégicas territoriales del país.

¹⁰ Vid. Decreto N° 47, de 1992. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Así como también, en su arista obligatoria, frente a la elaboración de los IPT, esto es, en lo particular, en la planificación del territorio, incorporando la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Pues, es precisamente dicho proceso de decisión estratégica, informada, consensuada y participativa, el que establece las condiciones que propician el desarrollo en el territorio.

Desde esta premisa, la Oficina de Evaluación Ambiental (OEA) dependiente del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), ha sido el órgano de la Administración del Estado, encargado de orientar y colaborar técnicamente en el proceso de aplicación de la EAE a nivel nacional. El MMA, se ha orientado a través de ella, en fortalecer las capacidades de la institucionalidad para incorporar criterios de sustentabilidad en políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial. Luego, para dar cumplimiento a sus objetivos se ha dedicado a reforzar el enfoque estratégico de la EAE, capacitando a los órganos competentes y responsables de llevar adelante el proceso según corresponda, esto es, Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales y Municipios, sin olvidar con aquello, el énfasis en la elaboración de instrumentos técnicos destinados a orientar su aplicación práctica a través de manuales, instructivos y guías de apoyo¹¹.

¹¹ Vid Guía de Orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile, Diciembre, 2015. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental. Guía para articular el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica con la Evaluación de Impacto Ambiental, Febrero 2018. Ministerio del Medio Ambiente y del Ministerio de Energía. Y Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable, Diciembre 2015. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental.

En la práctica es la OEA, quien está encargada también de elaborar y mantener un sistema¹² de información destinado a la consulta y seguimiento del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica¹³, y de coordinar los pronunciamientos del MMA en el marco del SEIA, solicitados por el SEA cuando corresponda, o bien en el caso de la evaluación de proyectos interregionales. Y finalmente le empecé también a este órgano, el fomento de la cooperación técnica con otros países, para el intercambio de experiencias prácticas y metodológicas sobre el uso de la EAE.

En este contexto, no podemos desconocer que gran parte de los conflictos socioambientales que se generan en el país, son ocasionados por la ausencia de definiciones relacionadas con las destinaciones, vocaciones y usos del territorio, entendido éste, como el receptor del desarrollo de las ciudades y las áreas rurales, del crecimiento de los diversos sectores productivos, del uso de los recursos naturales, y de otros factores tan dinámicos que hacen que se encuentre de forma constante en un proceso de cambio. Es por ello, que resulta ineludible, más allá de los ajustes propios de la puesta en marcha de la EAE, que el ordenamiento territorial, sea abordado en un proceso amplio y convocante, que ostente una mirada integral, sustentable y contemplativa de aspectos tan básicos como son, lo ambiental, social y económico. Desde esta perspectiva, *“una estrategia de*

¹² Vid. <https://eae.mma.gob.cl/>

¹³ El Sistema de Información electrónico está destinado a la consulta y seguimiento del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de: Políticas, Planes, Instrumentos de Planificación Territorial, Zonificaciones del Borde Costero, Instrumentos de Ordenamiento Territorial, entre otros. Para cada caso se exponen los antecedentes, actos administrativos y anexos que forman parte del procedimiento de evaluación.

*ordenamiento del territorio implica prever con antelación los impactos en el ambiente que ocasionan las actividades humanas, algunas de los cuales pueden provocar serios deterioros y ser de carácter irreversible –de manera que se puedan tomar medidas de mitigación o evitarlos antes de que ocurran”.*¹⁴

Por su parte, como la EAE es en sí misma, un proceso flexible y adaptativo a los contextos políticos e institucionales, viene a revitalizar el concepto de planificación territorial, siendo precisamente su carácter estratégico el que permitirá obtener una visión de objetivos a largo plazo, capacidad de adaptación a contextos y circunstancias cambiantes, focalización en aquello que es realmente importante para la decisión y, en definitiva, estrategia para alcanzar los objetivos deseados con la planificación del Territorio. Porque sólo *“una estrategia de ordenamiento territorial que detecte las diversas problemáticas regionales, urbanas y locales, establezca un diagnóstico y formule orientaciones y programas operativos sobre el manejo de los asentamientos humanos, los recursos naturales, la población, producción, el equipamiento e infraestructura y la localización de las inversiones, es una de las medidas fundamentales para el desarrollo sostenible”*¹⁵, porque estas estrategias servirán también como base para tomar decisiones previas al desarrollo de proyectos de inversión públicos en los diversos sectores y territorios.

¹⁴ GROSS, P. 1998. Ordenamiento Territorial: Manejo de los espacios rurales. EURE, 24(73), 116-118.

¹⁵ Vid. Ídem.

IV. IPTS REGULADOS EN LA LGUC

En nuestro país, la organización de la gobernabilidad y administración del territorio encuentra su fundamento normativo en la Constitución Política de la República (CPR), al señalar que “*El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley*”¹⁶. Luego, por mandato constitucional, los órganos de la administración del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, siendo los primeros responsables de llevar a cabo un Ordenamiento Territorial (OT), propiamente tal.

De manera que, desde su dimensión política, el OT entendido como la “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”¹⁷, se relacionará de forma directa e inmediata, con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio, y en nuestro caso dicha estructura será de carácter unitario, jerárquico y vertical, lo cual obligará a la subordinación de las unidades administrativas más pequeñas hacia el nivel central para que exista una coherencia entre las políticas y lineamientos a nivel nacional, y su correlativa expresión a nivel local.

¹⁶ Vid. Constitución Política de la República. 1980. Chile.

¹⁷ Vid. Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983. Consejo de Europa.

De lo anterior, da cuenta la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración¹⁸, la cual establece que es en primer lugar, el Presidente de la República quien ejerce el gobierno del Estado, en apoyo con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos.

Los referidos órganos de la Administración, orientarán sus funciones en dos sentidos, ya sea desarrollando aquellas de carácter específico del sector o campo de actividades sobre el que ejercen funciones y así también ejerciendo aquellas referidas al nivel territorial de administración o el carácter espacial de su competencia. Luego, será el carácter unitario del Estado, el que propenderá a que sea el mismo cuerpo legal el que rija para todo el territorio, estableciendo tres niveles administrativos fuera del nivel central: el regional, el provincial, y el local o municipal.

Por su parte, como ya hemos mencionado, los IPT encuentran su fundamento normativo en la LGUC, entendida ésta como una normativa de carácter general que *“contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción”*¹⁹, siendo su propio artículo 27 el que nos brinda una definición legal de la planificación urbana señalando que es *“el proceso que se efectúa para*

¹⁸ Vid. Ley N° 18.575, de 1986. Ministerio del Interior. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

¹⁹ Vid. DFL N° 458, de 1976. Artículo 2.

orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”, dejando con ello de manifiesto que, cada uno de dichos instrumentos de planificación tiene un ámbito diverso y delimitado de extensión y aplicación territorial, ya sea este nacional, regional, intercomunal y comunal.

A nivel nacional, la planificación urbana le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), al cual le concernirá, asimismo a través de la OGUC, *“establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados”*.²⁰

A nivel regional, los PRDU²¹ son los instrumentos llamados a orientar el desarrollo de los centros urbanos en las regiones, estableciendo respecto de ellos, aspectos tan gravitantes como sus roles, sus áreas de influencia recíproca, sus metas de crecimiento, entre otros aspectos de suma importancia para el desarrollo de la región. Su confección corresponde a las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU), siendo aprobados por el Consejo Regional y promulgados por el Intendente, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Sus disposiciones deberán incorporarse siempre en la

²⁰ Ídem. Artículo 29.

²¹ Los artículos 30 al 33 de la LGUC, fueron derogados el 15 de febrero de 2018, por el art. 2° N° 3 de la Ley N°21.074.

planificación territorial de orden inferior, esto es, en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

Este instrumento está conformado por una memoria explicativa, los lineamientos de desarrollo urbano regional y los planos que grafiquen el contenido del plan. A la fecha solo se encuentran vigentes los PRDU de Arica y Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, y Libertador General Bernardo O'Higgins.

A nivel intercomunal, los PRI²², o los Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) - toda vez que la unidad urbana sobrepase los 500.000 habitantes-, tienen por finalidad hacer efectiva la planificación urbana intercomunal y se hallan compuestos por un conjunto de normas y acciones, tendientes a orientar y regular el desarrollo físico del área urbana y rural correspondiente a comunas que pese a ser heterogéneas, por sus relaciones se integran en una sola unidad urbana, por ende dicho instrumento busca ordenar el marco de crecimiento de las urbes. Intervienen en su elaboración la SEREMI MINVU, la División de Desarrollo Urbano del MINVU (DDU), las Municipalidades, el Consejo Regional y el Intendente.

Este IPT se conforma de una memoria explicativa, una Ordenanza y los planos, todo lo cual, para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, constituirá un solo cuerpo normativo. Sin embargo, conforme a las modificaciones que introdujo la Ley N° 21.074 en la ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto

²² Vid. DFL N° 458, de 1976. Artículos 34 al 40.

de PRI “contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos, junto con un resumen ejecutivo que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple, serán sometidos a un proceso de consulta pública (...)En paralelo a la consulta pública se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que deberán pronunciarse sobre el anteproyecto dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación. Terminadas las consultas anteriores, la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo elaborará un proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y lo remitirá, junto al expediente completo, al gobierno regional para continuar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional”.²³

A la fecha solo nueve, se encuentran plenamente vigentes, a saber: el PRI del Borde Costero de la Región de Antofagasta, PRI del Valle de Auco, PRI de Valparaíso, el PRI de Valparaíso - Satélite Borde Costero Sur, PRI del Borde Costero de la Región de O'Higgins, PRI de Río Claro, Plan Regulador Metropolitano de Santiago de Provincia de Chacabuco, Plan Regulador Metropolitano de Santiago de las Provincias de Santiago y Cordillera, y Plan Regulador Metropolitano de las Provincias de Melipilla y Talagante. Y vigentes en modificación: el PRI Costero de Atacama, PRI de la Provincia de Limarí, PRI de Valparaíso - Satélite Borde Costero

²³ Vid. Ley N° 21.078, de 2018. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País.

Norte, PRI de Rancagua, PRI de Lago Rapel, PRI de Cauquenes, Chanco y Pelluhue, PRI Embalses Colbún-Machicura, PRI Chillán Viejo, PRI Metropolitano de Concepción, y PRI Villarica – Pucón²⁴.

A nivel comunal, los PRC²⁵ hacen efectiva la planificación urbana comunal, cuyo objeto es promover en dicho territorio, el desarrollo armónico especialmente de sus centros poblados, siempre en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Por ello están constituidos por un misceláneo de normas, que se refieren a aspectos tales como, el uso del suelo o zonificación, la fijación de límites urbanos, las densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad y demás aspectos urbanísticos relevantes a nivel comunal, específicamente relacionados con la delimitación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y de esparcimiento.

Porque la EAE tiene *“por objeto una ordenación racional del territorio con una visión supralocal, considerando las condiciones sociales, económicas y culturales que inciden sobre el espacio”*²⁶, es por ende el proceso que permite integrar dentro del diseño de los IPT dichos aspectos, estableciendo las orientaciones necesarias para

²⁴ Vid. <http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php>

²⁵ Vid. DFL N° 458, de 1976. Artículos 41 al 51.

²⁶ Vid. CARRASCO QUIROGA, Edesio: (2014) Desafíos de la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación urbana, rural y costera” en: Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 18. pp. 209-226

Vid. CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2011): “Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental y Zonas Costeras” en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N°XXXVI, pp. 209-249.

implementar dicho proceso determinando a priori, sus posibles implicancias negativas.

El referido estará compuesto por una Memoria explicativa, un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, una Ordenanza Local, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y los planos. Se materializan por intermedio del Alcalde, del Concejo Municipal, la SEREMI MINVU respectiva y la participación de los vecinos de la comuna, entendiendo que *“ésta comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación (derecho de información ambiental), a formular observaciones y a obtener respuesta fundada de ellas”*.²⁷

Lo anterior, no obstante, las modificaciones introducidas en febrero de 2018 a la ley N° 19.300, conforme a las cuales, el anteproyecto de PRC que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, posteriormente ambos documentos serán sometidos un proceso de participación ciudadana.²⁸

²⁷ MIROSEVIC VERDUGO, Camilo: (2011) “ La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417” en: Revista de Derecho la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI. [pp. 281 - 323]

²⁸ Vid. Ídem, Artículo 43. Dicho proceso de Participación Ciudadana consiste en: “ 1. *Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, lo que se hará de acuerdo con lo que señale la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.* 2. *Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el anteproyecto a la comunidad, en la forma indicada en la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.* 3. *Consultar la opinión del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, en sesión citada expresamente para este efecto.* 4. *Exponer el anteproyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días.* 5. *Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las*

De los mencionados IPT, a la fecha se encuentran vigentes²⁹ plenamente: el PRC de Camarones, de Alto Hospicio, Antofagasta, Ollagüe, Caldera, Freirina, Juan Fernández, Puchuncaví, Viña del Mar, Calle Larga, Rinconada, La Ligua, Hijuelas, Nogales, Algarrobo, El Tabo, Olmué, Rancagua, Coinco, Graneros, Malloa, Pichidegua, Rengo, Requinoa, La Estrella, Litueche, Paredones, San Fernando, Chepica, Chimbarongo, Lolol, Palmilla, Talca, Curepto, Cauquenes, Pelluhue, Curicó, Colbún, Concepción, Coronel, Chiguayante, Florida, Hualpi, Penco, Santa Juana, Talcahuano, Arauco, Cañete, Lanalhue, Los Álamos, Los Ángeles, Antuco, Cabrero, Laja, Mulchén, Negrete, Santa Bárbara, Yumbel, Chillán, Chilán Viejo, El Carmen, Ninhue, Ñiquén, Pemuco, Portezuelo, Quillón, Quirihue, Ranquil, San Carlos, San Ignacio, Temuco, Carahue, Gorbea, Pitrufquén, Queule, Angol, Collipulli, Villa Portales, El Tijeral, Puerto Montt, Calbuco, Fresia, Llanquihue, Chonchi, Queilen, Chincayo, Puerto Octay, río Negro, San Pablo, Palena, San

observaciones recibidas. Tal consulta no será necesaria cuando el informe ambiental declare que el anteproyecto se ajusta al acuerdo del concejo municipal a que se refiere el número 5 del artículo 28 octies. 6. Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del anteproyecto hasta treinta días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior o del vencimiento del plazo de exposición del anteproyecto a la comunidad, en su caso".

²⁹ A la fecha los PRC vigentes en modificación son: el PRC de Arica, de Putre, Iquique, Pozo Almonte, Huara, Pica, Mejillones, Sierra Gorda, Calama, San Pedro de Atacama, Tocopilla, María Elena, Vallenar, LA Serena, Coquimbo, Andacollo, Vicuña, Illapel, Los Vilos, Salamanca, Ovalle, Monte Patria, Valparaíso, Casablanca, Concón, Isla de Pascua, Los Andes, San Esteban, Cabildo, Zapallar, Quillota, Calera, San Antonio, Cartagena, El Quisco, Limache, Villa Alemana, Codegua, Coltauco, Doñihue, Las Cabras, Machalí, Mostazal, El Olivar, Peumo, Quinta Tilcoco, San Vicente, Pichilemu, Navidad, Peralillo, Placilla, Santa Cruz, Constitución, San Clemente, Molina, Vichuquén, Linares, Parral, Lota, San Pedro de la Paz, Tomé, Hualpén, Lebu, Curanilahue, Tirúa, Nacimiento, Cobquecura, Coelemu, San Fabian, Yungay, Bulnes, Cunco, Freire, Lastarria, Loncoche, Nueva Imperial, Pucón, Puerto Saavedra, Villarrica, Traiguén, Curacautín, Lonquimay, Angol, Victoria, Valdivia, Corral, Lanco, Los Lagos, Mafil, Mariquina, Paillaco, Panguipulli, la Unión, Futrono, Lago Ranco, Río Bueno, Frutillar, Puerto Varas, Castro, Ancud, Quellón, Osorno, Purránque, Entre Lagos, San Juan de la Costa, Coihaique, Aysén, Cisnes, Las Huaitecas, Punta Arenas, Cabo de Hornos, Natales.

Gregorio, Porvenir. Y en la Región Metropolitana, el PRC de Santiago, Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, San Bernardo, La Cisterna, Maipú, Estación Central, Huechuraba, Independencia, La Florida, La Granja, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Ñuñoa, La Cisterna, San Miguel, Peñalolén, Providencia, Pudahuel, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, Vitacura, Pirque, San José de Maipo, Colina, Lampa, Tiltil, Calera de Tango, Paine, Melipilla, Curacaví, Talagante, El Monte, Isla de Maipo, Padre Hurtado y Peñaflor.

Finalmente, dentro de los IPT regulados por la LGUC, encontramos a los Planes Seccionales (PS),³⁰ los cuales tienen por objeto la realización de estudios y análisis aún más detallados, que aquellos elaborados para la aplicación de un PRC, pudiendo fijar aspectos tales como la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, definición de conjuntos armónicos, zonas de remodelación, terrenos afectados por expropiaciones, entre otras disposiciones que afecten espacios públicos.³¹

Estos IPT³², se constituyen de una memoria explicativa básica, una ordenanza local que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial y, de uno o más planos que grafiquen lo anterior. Se materializan, al igual que los

³⁰ Vid. DFL N° 458, de 1976. Artículo 46.

³¹ Vid. Decreto N° 47, de 1992. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 2.1.15.

³² Vid. FIGUEROA VELASCO, Patricio y FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2006): Urbanismo y Construcción (Santiago de Chile, Editorial LexisNexis), 327 pp.

PRC, por intermedio del Alcalde, del Concejo Municipal, la SEREMI MINVU respectiva y la participación vecinal, siendo procedente la confección de tales planes, de acuerdo con los criterios que al efecto establece la ley.

A la fecha se encuentran vigentes solo tres, a saber: el PS mirador del Pacífico de Penco, PS Cerro Castillo de Río Ibáñez, y el PS Torres del Paine. Y vigentes en modificación, ocho de ellos, cuales son: el PS de la Tirana, PS La Serena rural, PS Centro Histórico La Serena, PS Zona Típica centro Coquimbo, PS Zona Conservación Histórica centro Coquimbo, PS Termas de Chillán, PS Zona Típica Puerto Varas, PS Villa Tehuelche de Laguna Blanca.

A la luz de lo expuesto, y luego de un breve análisis de los IPT consagrados en la LGUC, queda en evidencia que es, a través de un proceso de ordenamiento territorial sustentable, planificado y estratégico que, se pueden desarrollar políticas de Estado, orientadas a satisfacer aspectos tales como el uso racional de los recursos naturales, la conservación de áreas de valor natural, la disminución de los niveles de contaminación ambiental, y la reducción de los impactos de las actividades humanas sobre el territorio. Lo anterior, no hace más que resaltar el potencial que tiene la EAE dentro del OT como herramienta de gestión y promoción de medidas y acciones conducentes a mejorar el bienestar humano y hacer más sustentables las políticas públicas.

En este sentido, la EAE *“no proporciona una solución, pero sí constituye un instrumento para ayudar al desarrollo y tienen un gran potencial para aquellos que*

*planifican, autorizan y operan proyectos y planes*³³, de manera que, como herramienta de gestión, permite mejorar el enfoque ambiental de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial, entregando como resultado un uso de suelo más eficiente y permitiendo conocer, en forma temprana, las limitantes territoriales existentes que deben ser consideradas para obtener una adecuada planificación.

V. CONCLUSIONES

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se presenta como una oportunidad para que el país se ponga a la vanguardia en materia medioambiental, impulsando la incorporación de la dimensión ambiental en los ámbitos más altos de decisión política y estratégica del Estado. La EAE, busca promover y acompañar, desde la gestación de las políticas, planes y programas, la incorporación de consideraciones ambientales con miras a impulsar la planificación territorial sustentable, en los cuatro niveles de organización geopolítica del país, por lo cual se constituye en una herramienta clave para establecer un marco de sustentabilidad de los IPT a largo plazo.

Sin embargo, pese a que su rol principal es asegurar la integración entre sectores como vivienda, transporte, energía e industria, y mejorar los sistemas nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano, no podemos desconocer que el SEIA termina resolviendo problemáticas de mala regulación previa, incluidas aquellas

³³ Vid. DEL FÁVERO, Gabriel y KATZ, Ricardo: (1996) “La Evaluación Ambiental Estratégica y su Aplicación a políticas, Planes y Programas” en: Revista de Estudios Públicos, N° 64. pp. 95-106.

malas decisiones en la planificación territorial que la EAE con tanto ahínco busca resolver. De manera que, no obstante, problemáticas planteadas hace más de veinte años, como la insuficiente participación ciudadana en los IPT³⁴ son inconvenientes que han encontrado solución eficiente, no es menos cierto que con el trascurso del tiempo, y la expansión propia de las urbes, quedan al descubierto nuevos desafíos, tales como, el que a la fecha no existe EAE ni un IPT para planificar de manera efectiva el uso rural del territorio.

El desafío queda de manifiesto, ya que mientras no exista un plan de desarrollo territorial integrado a nivel nacional, que contemple acuerdos que permitan orientar el desarrollo socioeconómico y ambiental, en su ámbito territorial a mediano y largo plazo, la EAE solo será capaz de brindar los lineamientos en vías a un desarrollo sostenible, pero no permitirá materializar un plan de desarrollo territorial a futuro, que dé cuenta real de factores como el acceso a los recursos, las demandas de energía de transporte y de vivienda, la infraestructura existente, la efectiva disponibilidad de suelo, y la existencia en éste de áreas silvestres protegidas, zonas de protección indígena, o simplemente de interés turístico.

Finalmente, pese a que la EAE tiene un efecto limitado en algunos ámbitos del territorio³⁵, será por cierto siempre fundamental, establecer cuáles serán los usos

³⁴ Vid. RAJEVIC MOSLER, Enrique: (2000): "Derecho y Legislación Urbanística en Chile" en: Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. II/Nº, pp. 527-548.

³⁵ Vid. CARRASCO QUIROGA, Edesio: (2014) Desafíos de la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación urbana, rural y costera" en: Revista de Derecho Administrativo Económico, Nº 18. pp. 209-226

del territorio en cada zona, planificando estratégicamente dónde se ubicarán componentes capaces de generar, tanto impactos ambientales, como también que traen consigo la satisfacción de una necesidad pública, tales como: centrales generadoras de energía, líneas de transmisión y subestaciones, aeropuertos, terminales de buses, autopistas, puertos, oleoductos o proyectos de saneamiento, plantas de alcantarillado y agua potable, rellenos sanitarios y emisarios submarinos. De ahí la importancia de una meditada y reflexiva evaluación ambiental estratégica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

DEL FÁVERO, Gabriel y KATZ, Ricardo: (1996) “La Evaluación Ambiental Estratégica y su Aplicación a políticas, Planes y Programas” en: Revista de Estudios Públicos, N° 64. pp. 95-106.

CARRASCO QUIROGA, Edesio: (2014) Desafíos de la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación urbana, rural y costera” en: Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 18. pp. 209-226.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2011): “Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental y Zonas Costeras” en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N°XXXVI, pp. 209-249.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo y VARGAS DELGADO, Iris. (2016). Evaluación Ambiental Estratégica y Planificación Territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la Jurisprudencia Administrativa. Revista chilena de derecho, 43(3), 1031-1056.

FIGUEROA VELASCO, Patricio y FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2006): Urbanismo y Construcción (Santiago de Chile, Editorial LexisNexis), 327 pp.

GROSS, P. (1998). Ordenamiento Territorial: Manejo de los espacios rurales. EURE, 24(73), 116-118.

MIROSEVIC VERDUGO, Camilo: (2011) “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417” en: Revista de Derecho la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI. [pp. 281 - 323]

PAREJO ALFONSO, Luciano (2012): Lecciones de Derecho Administrativo (Barcelona, Editorial Tirant lo Blanch), 990 pp.

RAJEVIC MOSLER, Enrique: (2000): “Derecho y Legislación Urbanística en Chile” en: Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. II/Nº, pp. 527-548.

VII. NORMAS LEGALES CITADAS

Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983. Consejo de Europa.

Constitución Política de la República, 1980. Chile.

Decreto N° 47, de 1992. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Decreto N°32, de 2015. Ministerio de Medio Ambiente. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica.

DFL N° 458, de 1976. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Guía de Orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile, Diciembre, 2015. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental.

Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable, Diciembre 2015. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental.

Guía para articular el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica con la Evaluación de Impacto Ambiental, Febrero 2018. Ministerio del Medio Ambiente y del Ministerio de Energía.

Ley N° 18.575, de 1986. Ministerio del Interior. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Ley N° 19.300, de 1994. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Aprueba Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley N° 20.417, de 2010. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Ley N° 21.078, de 2018. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Aprueba Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País.