

CAPÍTULO II

*Instrumentos de Ordenamiento
Territorial en Chile*

Los instrumentos de ordenamiento territorial (en adelante, IOT) se definen como todas aquellas normas, planes o estrategias que condicionan y/o direccionan la acción de transformación de los agentes públicos y privados sobre el territorio. El ordenamiento jurídico chileno cuenta con un sinnúmero de IOT contenidos en una gran diversidad de cuerpos legales y reglamentarios, los cuales definen los organismos competentes en la materia; estos, a su vez, cuentan con funciones y atribuciones también diversas, de acuerdo con el ámbito de acción que corresponde a cada uno de ellos. Entre estos organismos se encuentran, sin ser taxativos, los Ministerios de Medio Ambiente; Vivienda y Urbanismo; Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; y Bienes Nacionales; además de diversos servicios dependientes de ellos, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, configurando un complejo marco institucional para la planificación física del territorio.

Considerando la multiplicidad de normativas y organismos implicados, es posible realizar diversas clasificaciones, atendiendo a criterios tales como sus distintas esferas de acción, los organismos competentes y sus alcances.

Con el fin de ordenar los distintos IOT, en este trabajo se presenta una clasificación basada en la intencionalidad y objetivos que persigue el instrumento en cuestión, distinguiendo aquellos que tienen una finalidad planificadora de aquellos que tienen una finalidad de protección de un recurso natural, cultural u otro. Los primeros son aquellos procesos racionales de toma de decisión, basados en un diagnóstico de la realidad con miras a generar una distribución espacial de los usos del suelo, en conformidad con los objetivos de desarrollo económico y social, a los que hemos denominado "IOT Estrictos". Los segundos son las "Zonificaciones Sujetas a Protección Especial". Ambos tipos de instrumentos tienen, por cierto, efectos sobre el uso y acceso al territorio.

A su vez, cada una de estas categorías ha sido subdividida en función de su característica principal y objetivo. Es así como respecto de los IOT

Estrictos, la clasificación se realizó sobre la base de la eventual obligatoriedad del instrumento y, en el caso de las Zonificaciones Sujetas a Protección Especial, sobre la base de los objetivos de protección perseguidos.

Lo anterior resulta en la siguiente clasificación:

1. IOT Estrictos
 - a. Normativos
 - b. Indicativos
2. Zonificaciones Sujetas a Protecciones Especiales
 - a. Diversidad biológica y valor ambiental del territorio
 - b. Patrimonio cultural
 - c. Comunidades indígenas
 - d. Turismo

Para cada subcategoría se identifican los principales instrumentos que la componen, precisando: (i) sus antecedentes generales; (ii) las autoridades competentes, tanto en la elaboración del respectivo instrumento como en la gestión de este; y, (iii) el alcance que genera el respectivo instrumento en el territorio. En este contexto, se advierte al lector que hay aspectos que se repiten entre los diversos instrumentos, casos en los cuales se harán las remisiones pertinentes.

Por último, es importante señalar que existen algunas circunstancias de carácter transversal a todos o algunos de los IOT que se tratan en este libro por lo que haremos una breve referencia a ellos en esta parte general. Al respecto existen dos procedimientos que pueden incidir en la etapa de elaboración de algunos IOT, los que constituyen un avance importante desde el punto de vista de la participación ciudadana general en el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y de la participación de los pueblos indígenas en el caso de la Consulta Indígena (CI).

La EAE fue introducida por la Ley N° 20.417, que rediseñó nuestra institucionalidad ambiental al realizar modificaciones a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 o LBGMA), estableciendo la obligatoriedad para ciertos IOT, entre otros instrumentos, de someterse a este tipo de evaluación ambiental.

En efecto la mencionada Ley prevé que *“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 de borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta 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 estamento de la Administración del Estado, respectivamente”¹¹.

El procedimiento de EAE considera participación del público interesado, así como formas de publicidad del plan, que incluya una difusión masiva, completa y didáctica¹². A pesar de que las observaciones ciudadanas no son vinculantes, la participación constituye un avance importante desde el punto de vista de la difusión y la transparencia. El objetivo de este procedimiento es incorporar explícitamente el análisis ambiental en el proceso de formulación de políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial con un enfoque de desarrollo sustentable¹³. En este sentido se espera que haya un equilibrio entre las prioridades y objetivos sociales, económicos y ambientales tanto en el proceso de formulación de los instrumentos como en sus disposiciones finales.

El Reglamento establece el procedimiento de EAE, el cual debe realizarse en paralelo a la formulación del IOT correspondiente y, por lo tanto, no constituye una evaluación *ex post*, sino que se desarrolla junto con el proceso de toma de decisiones respecto del IOT que se está elaborando. Para ello se deben involucrar diversos servicios públicos, de nivel regional y/o provincial, según las características propias de cada territorio. El rol del Ministerio de Medio Ambiente es orientar y colaborar en el proceso de EAE a solicitud del órgano responsable, y formular observaciones al Informe Ambiental que debe acompañar al Anteproyecto de IOT. Ello

¹¹ Artículo 7 bis, Ley N° 19.300. Se hace presente que previo a la Ley N° 20.417 los IPT, a excepción del límite urbano, debían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), conforme lo establecía el artículo 10 h) de la Ley N° 19.300, artículo que fue modificado, suprimiendo el ingreso de estos IPT al SEIA.

¹² Artículo 7 ter, Ley N° 19.300.

¹³ Decreto Supremo N° 32, del 27/10/2015. Reglamento para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

genera especificidades en la tramitación de los IOT, puesto que deben contar con una serie de documentos y disposiciones que emanan de la EAE. En el presente trabajo cada vez que un IOT requiera de EAE se señalará expresamente.

Por su parte, la consulta indígena resulta obligatoria para la adopción de medidas administrativas cuando se cumplan los supuestos que señala el artículo 6.1 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio N° 169 de la OIT), el cual sostiene: *“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente”*.

En este contexto dependerá de la localización en que se quiera dictar un IOT y en la circunstancia de susceptibilidad de afectación si es que se requerirá que se desarrolle o no una consulta a los pueblos indígenas. En cuyo caso existe una regulación específica consignada en el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social¹⁴. Por lo anterior este aspecto no se abordará cuando se aborde cada uno de los IOT, pues se trata de una circunstancia externa que no es posible de advertir del análisis abstracto de cada uno de estos.

¹⁴ Diario Oficial 4 de marzo de 2014. Al respecto pueden verse los dictámenes de la Contraloría General de la República N° 16.769 de 6 de marzo de 2014 relativo a la creación del Parque Nacional Yendegaia y los N°s 40374 de 20 de mayo de 2015 y N° 89751 de 11 de noviembre de 2015 de los planes reguladores comunales de Curacautín y Ancud respectivamente.

Instrumentos de ordenamiento territorial estrictos

Hemos definido los IOT Estrictos como aquellos instrumentos de ordenamiento territorial que suponen un proceso de planificación. Es decir, instrumentos que buscan, de alguna u otra forma, que la utilización del territorio no obedezca a una suma de actos espontáneos y desconectados entre sí, sino a la materialización de un proyecto colectivo, y cuyas directrices se vayan plasmando en IOT de jerarquía inferior, si corresponde. A su turno, estos instrumentos se dividen en normativos e indicativos, atendido a si sus efectos son vinculantes o no.

1. IOT Estrictos Normativos

Se consideran en este grupo aquellos IOT cuyas disposiciones son vinculantes para toda persona que quiera realizar una obra, proyecto o actividad en el área regulada. Es decir, la normativa que se establece mediante estos instrumentos es de cumplimiento obligatorio, existiendo sanciones en caso de incumplimiento. Todos los instrumentos de este tipo se encuentran establecidos en el Título II de la LGUC y regulados además en la OGUC, y corresponden a lo que dicha ordenanza denomina como Instrumentos de Planificación Territorial (IPT). Estos IPT son seis: el Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal, Plan Regulador Metropolitano, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límite Urbano.

El título II de la citada Ley comienza precisamente definiendo la planificación urbana y diseñando su estructura jerárquica: "*La planificación*

urbana se efectuará en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal”¹⁵.

El nivel nacional está a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el cual tiene como función orientar el desarrollo urbano en el ámbito del país, mediante la LGUC y la OGUC. Esta función se refiere especialmente a las facultades que tiene este ministerio para modificar, interpretar e impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de ambos cuerpos legales. Asimismo, la LGUC menciona la Política Nacional de Desarrollo Urbano como uno de los instrumentos de que dispone el MINVU, pero la OGUC no lo incluye dentro de los IPT¹⁶. Cabe precisar que esta política es de carácter indicativo, toda vez que fija principios, objetivos y líneas de acción que debiesen plasmarse en los IPT, así como en las demás regulaciones que puedan incidir en el ordenamiento territorial urbano.

El nivel regional está a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi-MINVU), 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 intendente¹⁷. Sus disposiciones deben ser integradas en los instrumentos de planificación metropolitanos, intercomunales y comunales. No obstante ello, es importante precisar que este instrumento, definido en la OGUC dentro de los IPT, no corresponde a lo que hemos definido como IOT normativo, en tanto sus disposiciones no son de cumplimiento obligatorio para las personas que deseen realizar actividades en la región, sino que fija directrices que deben seguirse en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial de menor jerarquía.

El nivel intercomunal está a cargo de la Seremi-MINVU que para estos efectos debe elaborar los Planes Reguladores Intercomunales (PRI). La OGUC señala: “La Planificación Urbana Intercomunal regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador

¹⁵ Artículo 28, LGUC.

¹⁶ Artículo 1.1.2, OGUC.

¹⁷ Artículo 2.1.6, OGUC.

*Intercomunal*¹⁸. Si la aglomeración urbana supera los 500.000 habitantes, adquiere la categoría de área metropolitana y debe regirse por un Plan Regulador Metropolitano (PRM), cuya elaboración es obligatoria. Tanto los Planes Reguladores Intercomunales como Metropolitanos deben ser aprobados por el Gobierno Regional y promulgados por resolución del intendente¹⁹, y debe ser publicada en el Diario Oficial, incluyendo el texto íntegro de la Ordenanza del PRI o PRM.

Por último, el nivel comunal está a cargo de la municipalidad, que para estos efectos cuenta con el Plan Regulador Comunal (PRC), el Plan Seccional (PS) y el Límite Urbano (LU). Estos instrumentos, en términos generales, son elaborados por la municipalidad; deben ser informados a la población; y requieren aprobación del concejo comunal y de la Seremi-MINVU, siendo promulgados por decreto alcaldicio.

Bajo este esquema, es posible concluir que la aplicación de toda la normativa vinculada con la planificación y el desarrollo urbano se hace efectiva a través de instrumentos de planificación de diferente escala territorial. De este modo, la LGUC establece los niveles de planificación y otorga las atribuciones para cada uno de ellos, radicadas en el MINVU, sus seremi y los municipios. En esta estructura jerarquizada, el MINVU tiene mayor independencia para la formulación, interpretación y modificación de los instrumentos de planificación urbana que elabora, pudiendo influir directamente en la planificación comunal, en la medida de que las disposiciones del ámbito intercomunal "*se entienden automáticamente incorporadas en los instrumentos de nivel comunal*"²⁰. En este sentido, se puede afirmar que la normativa urbana constituye un marco legal jerarquizado, con referencias territoriales explícitas²¹.

Precisada la estructura de la planificación urbana en nuestro ordenamiento

¹⁸ Artículo 2.1.7, OGUC.

¹⁹ Artículo 2.1.9, OGUC. Artículos 20 y 36, Ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional.

²⁰ Artículo 2.1.9, OGUC.

²¹ Sin embargo, dentro de este sistema no siempre se consideran otros aspectos urbanos relevantes, principalmente porque no existe una coordinación adecuada entre el MINVU y otras reparticiones públicas, como aquellas a cargo de los sistemas de aguas lluvias, alcantarillado y transporte, entre otras.

jurídico, se identificarán los diversos IOT estrictos normativos contemplados en nuestro sistema, a saber: Plan Regulador Intercomunal y Metropolitano, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límite Urbano.

1.1. Plan Regulador Intercomunal y Metropolitano

A. ANTECEDENTES GENERALES

Los PRI y PRM están establecidos en la LGUC, que dispone: “la *Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal (PRI) o del Plan Regulador Metropolitano (PRM), en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente*”²².

Ambos instrumentos corresponden al nivel intercomunal de planificación y regulan el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Se entiende por unidad urbana a dos o más ciudades próximas que mantienen relaciones funcionales estrechas aun cuando no estén conurbadas físicamente. La conurbación, por su parte, se define como la unión de centros urbanos mediante la continuidad de las edificaciones sin apreciarse límites de separación entre ellas²³. Esto último solo se presenta en casos manifiestos, como en los casos de Valparaíso-Viña del Mar o Concepción-Talcahuano, entre otros.

Cuando una unidad urbana sobrepasa los 500.000 habitantes, se adscribe a la categoría de área metropolitana, y debe formular obligatoriamente un PRM, el cual, en términos de las materias a regular, es similar al Intercomunal y corresponde al mismo nivel de planificación. Actualmente en el país hay tres Áreas Metropolitanas: Santiago (34 comunas), Valparaíso (Valparaíso, Viña del Mar, Con-Con, Placilla, Quilpué y Villa Alemana) y Concepción (áreas urbanas de las comunas de Concepción, Chiguayante, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano, Hualqui, Coronel y Hualpén).

²² Artículo 34, LGUC.

²³ Instituto Nacional de Estadísticas (2005). *Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos*. Disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/demografia/demografia.php?lang=eng [Consulta: 16/07/2014].

Ahora bien, el PRI y PRM establecen normas para la ocupación del suelo tanto en áreas urbanas como rurales²⁴. En las zonas rurales estos instrumentos deben:

- Definir las áreas de riesgo o zonas no edificables. De acuerdo con el artículo 2.1.17 de la OGUC, las áreas de riesgo son aquellas inundables o potencialmente inundables, zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosión acentuada, zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas y zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana; por su parte las zonas no edificables corresponden a franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos u otras similares, establecidas por el ordenamiento jurídico vigente.
- Delimitar las áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial²⁵. Se entiende por recursos de valor natural aquellas zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales, mientras que los recursos de valor patrimonial se refieren a zonas o inmuebles de conservación histórica, e inmuebles declarados monumentos nacionales (Art. 2.1.18 OGUC).
- En el caso de las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción, deben definir la subdivisión predial mínima.
- Establecer los usos del suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC²⁶.

²⁴ El detalle del ámbito de aplicación de los PRI/PRM, tanto en área urbana como rural, se encuentra precisado en la Circular DDU N° 219, ORD. N° 0353, de 29 de mayo de 2009, de la División de Desarrollo Urbano del MINVU.

²⁵ El Dictamen 4.000/2016 establece que las áreas de recursos de valor patrimonial cultural definidas o reconocidas por los instrumentos de planificación territorial, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial, siéndoles aplicable el artículo 10 letra p) de la Ley 19.300.

²⁶ El artículo 55 de la LGUC se refiere al permiso denominado Informe Favorable para la Construcción o ex Cambio de Uso de Suelo.

Por su parte, en las áreas urbanas, estos deben:

- Definir los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana²⁷ del resto del territorio, que se denominará área rural.
- Clasificar la red vial pública.
- Definir los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal.
- Definir las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.
- Definir las normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.
- Fijar las densidades promedio y las densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de estas.
- Definir el uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.
- Definir las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17 de la OGUC.
- Reconocer áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir y/o reconocer áreas de recursos de valor patrimonial cultural, de acuerdo con el artículo 2.1.18 de la OGUC.

Finalmente, cabe señalar que el PRI y PRM están compuestos por una serie de documentos, que para efectos de su aplicación constituyen un solo cuerpo legal²⁸. Estos son: (i) memoria explicativa, que debe contener los objetivos del plan, los fundamentos que justifican las decisiones de planificación adoptadas y la metodología empleada. Además debe incluir los estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base para el diagnóstico del territorio a planificar, y el Informe Ambiental del Plan, que da cuenta

²⁷ Se entiende por área urbana "la superficie de territorio ubicada al interior del límite urbano" (Art. 1.1.2 OGUC). El área de extensión urbana se define como "la superficie de territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal" (Art. 1.1.2 OGUC). Por tanto solo los PRI y PRM pueden definir áreas de extensión urbana, no así los planes reguladores comunales.

²⁸ Artículo 35, LGUC.

del proceso de evaluación ambiental estratégica realizado²⁹; (ii) ordenanza, que contiene las disposiciones reglamentarias pertinentes a este nivel de planificación; y (iii) planos que expresan gráficamente los contenidos del plan³⁰. Estos planos se diferencian según la materia específica que regulan, siendo los más frecuentes el Plano de Usos del Suelo o de Zonificación, el Plano de Vialidad Intercomunal o Metropolitana (según corresponda), Plano de Zonas de Riesgos y Protección Ambiental.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

El PRI y el PRM son confeccionados por las Seremi-MINVU, las que deben consultar a los organismos públicos que se estime conveniente. Esta consulta debiera considerar al menos a: (i) las Seremi de Agricultura y sus servicios dependientes (*v. g.* Servicio Agrícola Ganadero y Corporación Nacional Forestal), ya que tienen las competencias en los espacios rurales regulados por estos instrumentos; (ii) la Seremi de Obras Públicas, debido a la coordinación necesaria que debe existir entre la planificación de los usos del suelo y de la infraestructura interurbana, la cual compete al Ministerio de Obras Públicas (MOP); (iii) el Gobierno Regional (GORE), en especial la División de Planificación, en la medida de que se requiere una coordinación con la Estrategia Regional de Desarrollo y los planes de inversión que elabora esta repartición. Además, cuando se elabora o modifica un PRI/PRM en zonas declaradas de interés turístico se requiere informe del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), conforme a la Ley N° 20.423, que establece el Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo³¹.

El procedimiento de aprobación incluye una consulta obligatoria a las municipalidades cuyo territorio está comprendido o es vecino al ámbito

²⁹ El Informe Ambiental fue incorporado por la Circular DDU 247, con el fin de compatibilizar los procedimientos y contenidos del plan definidos por la LGUC y OGUC, con las exigencias que se desprenden de la Ley N° 20.417 que establece que los instrumentos de planificación territorial deben someterse al proceso de evaluación ambiental estratégica (EAE). Los contenidos del Informe Ambiental se definen en el inciso 4.5.1 de la DDU 247.

³⁰ Artículo 2.1.8, OGUC.

³¹ Artículo 14, Ley N° 20.423.

de aplicación del plan, las que deben pronunciarse en un plazo de 60 días. Este pronunciamiento no es vinculante, de modo que la inclusión de las observaciones o solicitudes de los municipios queda sujeta a la decisión de la respectiva Seremi MINVU. La condición no vinculante de estas consultas –que obedece al esquema jerárquico de la legislación urbana– puede generar conflictos entre la Seremi y los municipios afectados por la elaboración del plan.

La última etapa de elaboración del plan consiste en que la Seremi MINVU debe remitir el expediente completo de este al GORE para su aprobación. Finalmente es aprobado por el Consejo Regional y promulgado mediante resolución del intendente³².

Respecto de la gestión del instrumento, dado que se trata de un IOT normativo –esto es, un instrumento cuyas disposiciones son vinculantes para los agentes privados y públicos que deseen emplazar una obra o proyecto en el área regulada por el mismo–, el ente encargado de verificar que se dé cumplimiento a las disposiciones contenidas en el plan es la municipalidad. Dicho control se manifiesta mediante los permisos que esta autoridad otorga y, en particular, mediante el permiso de edificación que otorga el director de Obras Municipales. En efecto, el artículo 5° de la LGUC prescribe que a las Municipalidades les corresponde “[...] aplicar esta ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos, debiendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones”.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar el rol que también le corresponde a la Seremi-MINVU en la gestión de este instrumento, tanto

³² Artículo 2.1.9 de la OGUC y artículo 36, Ley N° 19.175. Al respecto, cabe aclarar que si bien la LGUC en su artículo 37 establece que los PRI y PRM serán aprobados por decreto supremo del MINVU, esta disposición fue tácitamente derogada por la Ley N° 19.778 que modificó la Ley N° 19.175 de Gobierno y Administración Regional. En efecto, mediante la antedicha Ley N° 19.778, se incluye entre las atribuciones del GORE la de “[a]probar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales”. Por lo anterior, mediante D.S. N° 33 de 2002 del MINVU se modificó el artículo 2.1.29 de la OGUC, en concordancia con la Ley N° 19.175, disponiendo el artículo que el PRI/PRM será “[a]probado por el Consejo Regional y promulgado mediante resolución del Intendente [...]”.

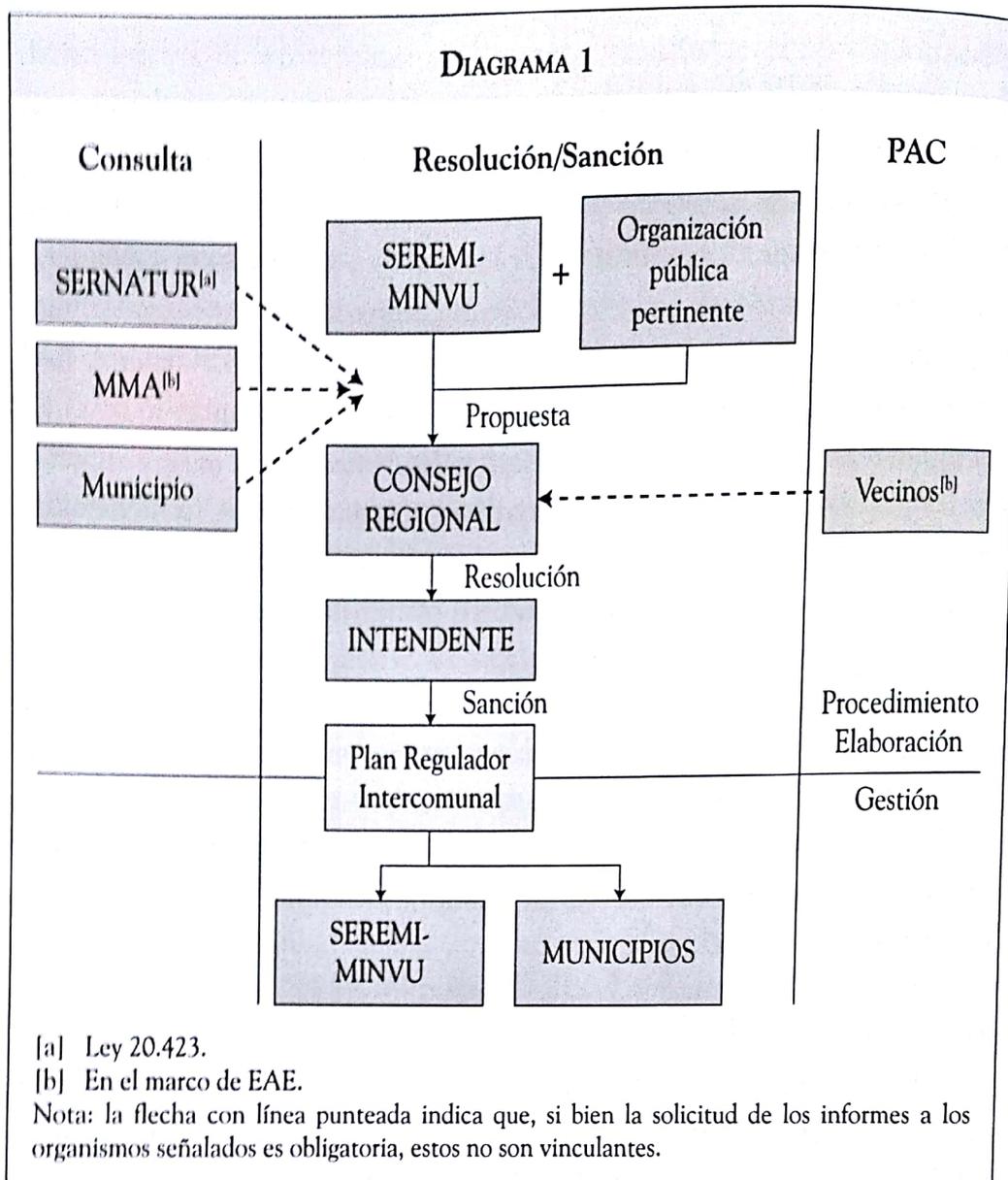
en su función de interpretación de las disposiciones del PRI y del PRM, como a través de la facultad de conocer las reclamaciones deducidas en contra de las resoluciones dictadas por el director de Obras Municipales de cualquiera de las comunas de su jurisdicción. Así, el artículo 4° de la LGUC prescribe que: *“Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervisar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial”*. Señala también que *“[l]as interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Seremi emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General”*.

En cuanto a las autoridades competentes, cabe diferenciar entre la función de la elaboración y la de gestión, tal como se presenta en el DIAGRAMA 1.

C. ALCANCE DEL PRI Y DEL PRM

El principal efecto de estos IOT es establecer la zonificación del área regulada, definiendo los distintos usos permitidos y/o prohibidos; además sus disposiciones son obligatorias para el emplazamiento de cualquier obra. Dado que son los únicos IOT estrictos que tienen atribuciones en las áreas rurales, sus mandatos son muy importantes para la realización de todo tipo de obras propias de estos espacios, tales como instalaciones industriales, obras de infraestructura sanitaria y de transportes, algunas obras de infraestructura energética, y proyectos residenciales o turísticos.

En cambio, en las áreas urbanas comparten atribuciones con los PRC, aunque, dado que corresponde a un nivel jerárquico superior, sus disposiciones predominan sobre las de aquellos. De esta manera, las disposiciones contenidas en los PRI y PRM, en la medida en que constituyan alteraciones a las disposiciones de los PRC vigentes dentro de su ámbito de acción, se entienden automáticamente incorporadas a estos como modificaciones.



Finalmente, en las comunas que carezcan de PRC hacen los efectos de tal las disposiciones del PRI³³.

Estos IOT deben realizar un proceso de EAE, por lo tanto, en este proceso participan las secretarías regionales ministeriales que integran el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y otros órganos del Estado con competencias vinculadas a las materias que se regulan en el respectivo IOT,

³³ Artículo 38, LGUC.

por ejemplo, CONAF y SAG como servicios dependientes del Ministerio de Agricultura.

1.2. Plan Regulador Comunal

A. ANTECEDENTES GENERALES

Consagrado en la LGUC y regulado también en la OGUC, el PRC constituye el principal instrumento de planificación a nivel comunal, sin embargo, su acción se encuentra limitada solo al ámbito urbano. Este instrumento es elaborado por la municipalidad, que es la institución competente en el nivel comunal de la planificación, y está conformado por varios documentos.

Una memoria explicativa que contiene el diagnóstico del territorio comunal (o el área afecta a planificación), identificando los centros urbanos de la comuna; su tamaño poblacional y tendencias de crecimiento; las vías estructurantes y su relación con las vías definidas en la planificación urbana y regional; las principales actividades urbanas de la comuna; los inmuebles declarados Monumento Nacional y Zonas Típicas; y los inmuebles de Conservación Histórica³⁴. Asimismo deben contener el fundamento de las propuestas del plan, sus objetivos, metas y antecedentes que lo justifican, que deben estar basados en estudios especialmente elaborados para ello:

- Estudio de Capacidad Vial, que contiene una evaluación de las vías existentes y proyecta aquellas necesarias para satisfacer la demanda del crecimiento urbano en un horizonte de 10 años.
- Estudio de Equipamiento Comunal, que debe definir áreas para su desarrollo y expansión, cumpliendo con los estándares y superficies establecidos en la planificación urbana intercomunal, cuando esta existe.
- Estudio de Riesgos y Protección Ambiental, que identifica las áreas de restricción al desarrollo urbano y las áreas de protección, estableciendo las condiciones para su uso.

³⁴ Art. 42, LGUC; Art. 2.1.10, OGUC y Dictamen 4.000/2016.

La Ordenanza Local, que fija las normas relativas a los límites urbanos, anchos de las vías estructurantes, la zonificación del área urbana con sus respectivos usos de suelo y normas para las edificaciones, condiciones para la ocupación de áreas de riesgo, condiciones urbanísticas para las edificaciones en las áreas de protección de recursos de valor natural, normas que afectan a las zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y Monumentos Nacionales, y las exigencias de plantaciones y obras de ornato en áreas afectas a utilidad pública.

También debe contar con un Estudio de Factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvia, en función del crecimiento urbano proyectado por el plan. Este estudio debe ser aprobado o visado por la empresa sanitaria correspondiente al territorio que se planifica, puesto que, una vez aprobado el plan, las nuevas zonas urbanas serán incorporadas al territorio operacional de dicha empresa.

Además es obligatoria la elaboración de los planos que expresan gráficamente las disposiciones del plan, especialmente la zonificación del área urbana y la vialidad estructurante, elaborados en escala 1:10.000, 1:5.000 o 1:2.500.

Se debe elaborar un Informe Ambiental, cuyos contenidos han sido establecidos por el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica³⁵. Este informe debe contener: un resumen de los contenidos y objetivos principales del PRC; las políticas de desarrollo sustentable y medioambiente en las cuales se enmarca el plan (ya sean comunales o regionales); una descripción de los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del plan; un diagnóstico ambiental estratégico; un resumen de los efectos ambientales de las opciones de desarrollo evaluadas; una identificación de los indicadores de seguimiento del plan en sus aspectos ambientales, señalando las medidas propuestas por el Informe Ambiental que han sido incorporadas en el plan. Debe señalar también qué servicios públicos participaron en el proceso y las actividades de participación ciudadana realizadas, indicando las observaciones recibidas y las contribuciones de las instituciones públicas al proceso de formulación del PRC y a la EAE.

³⁵ Artículo 21, DS N° 32.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

El procedimiento para la elaboración y aprobación de los PRC se encuentra detalladamente regulado por la OGUC, que establece las autoridades e instituciones participantes, así como los procedimientos y plazos de todo el proceso (OGUC, Art. 2.1.11). El estudio y elaboración del PRC es responsabilidad de la Asesoría Urbana, unidad municipal dependiente de la Secretaría Comunal de Planificación. Si bien en algunos casos esta unidad cuenta con profesionales que elaboran los estudios y modificaciones de los instrumentos de planificación, en la mayoría de los municipios se contrata a consultores especializados para esta tarea, en este caso la Asesoría Urbana actúa como contraparte técnica del consultor. Sin embargo, la tramitación del documento es de responsabilidad municipal, y debe ser refrendada por los oficios y decretos debidamente firmados, correspondientes a cada paso de dicha tramitación.

La LGUC contempla participación ciudadana para el proceso de elaboración o modificación del PRC. El Concejo Municipal, previo a su discusión, debe informar del plan a los vecinos, especialmente a aquellos potencialmente afectados por la normativa que propone el proyecto de PRC. Esta información consiste en una exposición de las principales características del plan propuesto, señalando los criterios y decisiones adoptadas en todas las materias que regula. Para ello, se debe enviar una carta certificada a todas las organizaciones territoriales legalmente constituidas, y anunciar en medios de prensa de amplia difusión en la comuna los lugares en donde los vecinos pueden retirar gratuitamente los documentos y planos que conforman la propuesta, y las fechas y lugares en donde se realizarán audiencias públicas para la presentación del plan propuesto. Asimismo, durante al menos 45 días, todos los documentos y planos que conforman el PRC deben ser expuestos por la municipalidad en recintos a los cuales tengan acceso todos los vecinos (OGUC, Art. 2.1.11).

Para evitar la duplicación de los procesos de participación ciudadana, la participación pública requerida en el proceso de EAE debe ser realizada en las mismas instancias que se establecen el artículo 43 de la LGUC y en el artículo 2.1.11 de la OGUC. Así, los vecinos podrán pronunciarse tanto

acerca de las normas urbanísticas del PRC, como del proceso de evaluación ambiental consignado en el Informe Ambiental³⁶.

Los vecinos pueden presentar observaciones o solicitudes de modificación del plan propuesto durante todo el período en que se realiza la exposición del plan, y por los 15 días siguientes. Estas observaciones deben ser leídas, analizadas y contestadas por el concejo en una sesión especialmente dedicada a ello. Una vez incorporadas las observaciones de los vecinos al plan propuesto y realizadas las correcciones que correspondan, el Concejo Municipal procede a la aprobación de este. Posterior a ello, todos los antecedentes deben ser remitidos a la Seremi-MINVU respectiva. Esta Secretaría debe emitir un informe relativo a los aspectos técnicos y a su concordancia con la Ordenanza General y con el PRI o PRM si lo hubiere (OGUC, Art. 2.1.11).

En caso de que la comuna esté normada por un PRI o un PRM, y existiendo informe favorable de la Seremi-MINVU, se deben remitir los antecedentes directamente al municipio con copia al Gobierno Regional; el PRC es promulgado mediante decreto alcaldicio. Si no existiera un PRM o PRI que incluya el territorio comunal, el informe de la Seremi-MINVU se deberá remitir al GORE para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al Municipio³⁷. El pronunciamiento del Consejo Regional se hará sobre la base del informe técnico de Seremi-MINVU. Si el informe fuere desfavorable, el Consejo Regional solo podrá aprobar el proyecto de PRC mediante acuerdo fundado. Aprobado el proyecto de PRC en la forma señalada será promulgado por resolución del intendente.

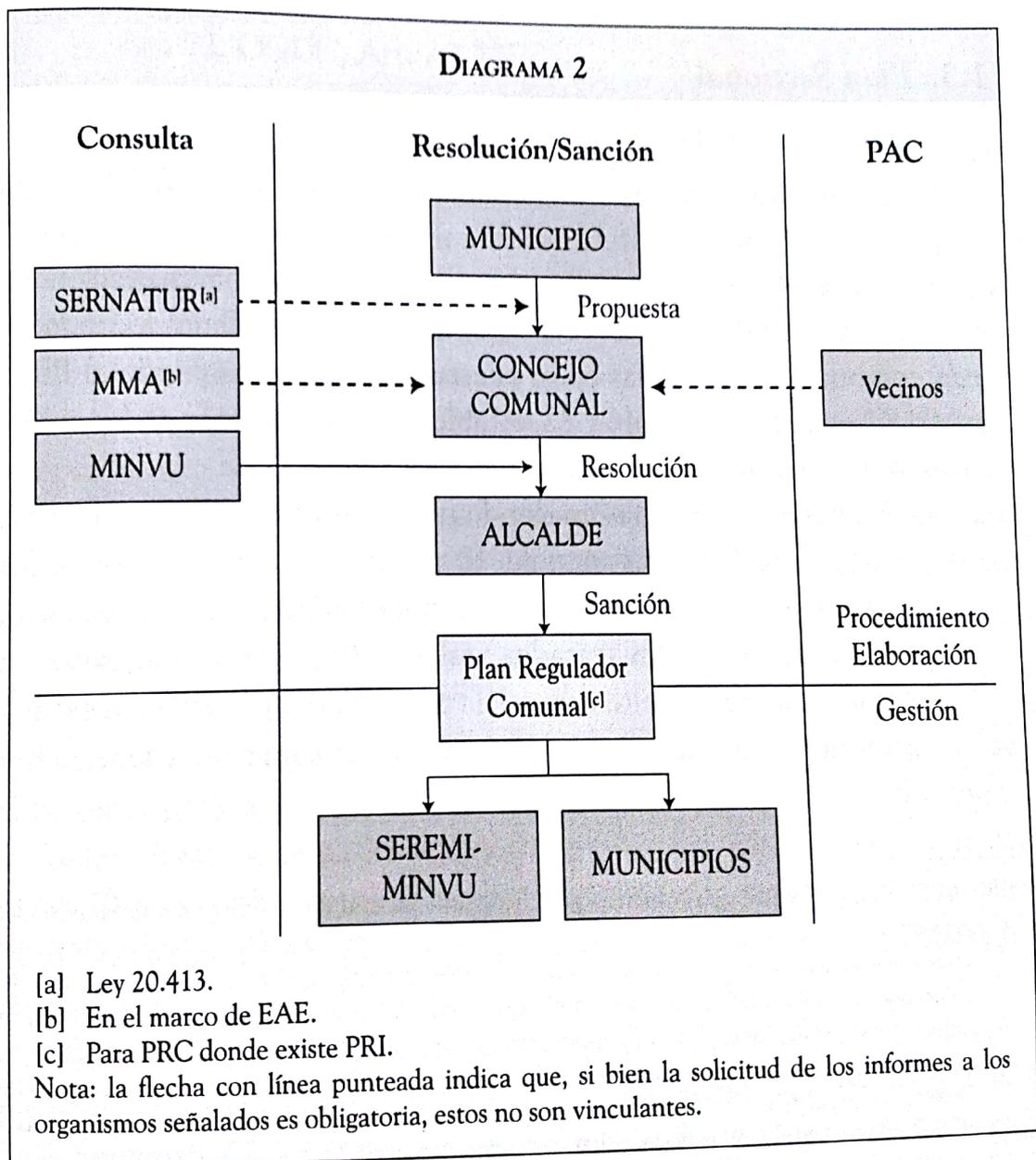
La gestión de PRC compete a la municipalidad en tanto autoridad responsable de hacer cumplir sus disposiciones, al igual que en el caso de los PRI y PRM. Sin perjuicio de ello, así como en el caso del PRI y del PRM, la Seremi-MINVU también juega un papel importante en la gestión

³⁶ Previo a la Ley N° 20.417, estos instrumentos debían ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La vía habitual de evaluación de los PRC, como del resto de los IPT, era mediante Declaración de Impacto, la que nunca requería participación ciudadana. En consecuencia, no se generaba el problema de tener que compatibilizar la participación de la comunidad, lo que sí acontece con la EAE.

³⁷ Artículo 43, LGUC.

del PRC. Por de pronto, y tal como antes se señaló, las disposiciones de los PRI y PRM se entienden automáticamente incorporadas a los PRC, por lo que por tal vía estos podrían modificarse. Asimismo, a esta autoridad le cabe el rol de interpretar sus disposiciones y de resolver los recursos de reclamación interpuestos en contra de la Dirección de Obras Municipales en la materia.

A continuación se presenta el **DIAGRAMA 2** que diferencia las autoridades competentes y demás entes involucrados en un PRC tanto desde el punto de vista de la elaboración como de la gestión del mencionado IPT.



C. ALCANCE DEL PRC

Dada su naturaleza vinculante, su principal alcance es regular los aspectos más relevantes de la comuna en su dimensión territorial, tales como los usos de suelo³⁸ y edificación, los trazados viales en el área urbana, y la delimitación de los espacios públicos y áreas afectas a utilidad pública. El Plan Regulador Comunal también debe someterse a la EAE, por tanto durante su formulación debe convocar a las secretarías regionales de los ministerios que tienen representación en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y a otros servicios públicos relevantes en la comuna que se planifica.

1.3. Plan Seccional

A. ANTECEDENTES GENERALES

El PS es un instrumento de planificación equivalente al PRC, pero cuyo ámbito de aplicación territorial es menor. Es decir, abarca solo una parte del área urbana comunal. Por ejemplo, en aquellas comunas que tiene más de un centro poblado, el PS podría regular alguna de las localidades de la comuna, pero no todas ellas, puesto que esto corresponde al PRC. La LGUC, en sus artículos 46 y 72, establece dos situaciones en las cuales corresponde elaborar planes seccionales:

- a. En aquellas comunas en donde no hay un PRC vigente. En este caso, los PS se componen de: (i) memoria explicativa básica; (ii) ordenanza local que fija las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y los trazados viales; y (iii) planos que expresan gráficamente el límite urbano, la zonificación y la vialidad estructurante (OGUC, Art. 2.1.15). La memoria explicativa debe incluir

³⁸ Cabe hacer presente que si bien la planificación comunal fija los distintos usos de suelo, constituyéndose en el IOT que entrega el mayor nivel de certeza jurídica sobre las actividades que pueden desarrollarse en suelo urbano, ello no es garantía de certeza para los particulares al momento de determinar el emplazamiento de una determinada actividad, pues entran en juego otras regulaciones. En este sentido, un ejemplo recurrente es la calificación industrial, requisito previo para poder determinar la compatibilidad de una actividad con el uso de suelo. Véase al respecto el caso del Proyecto Castilla, en particular Corte Suprema, Rol 7167-2010 caratulado "Escobar Abarca con Secretario R.M. Salud Atacama".

- un Informe Ambiental, ya que el PS también debe someterse a la evaluación ambiental estratégica.
- b. En los casos en que la municipalidad o la Seremi-MINVU respectiva haya establecido "Zonas de Remodelación" en las cuales se congela la situación existente (esto es, que no se entregan permisos de edificación) y se definen nuevas condiciones urbanísticas, en un área determinada de la ciudad. En las Zonas de Remodelación se debe elaborar un PS que determine las nuevas características, esto es, aspectos urbanísticos, uso del suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupamiento, coeficiente de constructibilidad y alturas de edificación, entre otros (LGUC, Art. 72; OGUC, Art. 2.1.15).

Este instrumento no debe confundirse con el Plano Seccional que es un instrumento que permite la aplicación de algunas disposiciones del PRC que requieren de estudios más detallados. El Plano Seccional permite, por ejemplo, fijar con exactitud los trazados y anchos de calles, en especial en lugares en donde hay accesos a grandes equipamientos (ej. hospitales o centros comerciales) o paraderos del transporte público comunal o intercomunal. También se elabora cuando es necesario realizar estudios a nivel muy detallado de la zonificación y los usos del suelo, cuando se deben definir terrenos sujetos a expropiaciones y otras disposiciones que afecten los espacios públicos, las áreas de construcción obligatoria y conjuntos armónicos (LGUC, Art. 46; OGUC, Art. 2.1.14).

B. AUTORIDADES COMPETENTES

En relación con las autoridades participantes en su elaboración, se debe tener presente que las dos categorías de PS señalados anteriormente tienen distintos procedimientos de aprobación. En el caso de que no exista PRC, se debe seguir el mismo procedimiento establecido para este instrumento, incluyendo la consulta pública y la EAE, y debe ser aprobado mediante decreto alcaldicio.

Por su parte, los PS de Zonas de Remodelación que son elaborados por el municipio deben ser aprobados por decreto supremo del MINVU, a través de la Seremi-MINVU respectiva, la que debe solicitar un pronunciamiento

favorable de las instituciones públicas que considere necesario (OGUC, Art. 2.1.40). En el decreto supremo se establecen los plazos, estímulos e impuestos necesarios para favorecer la renovación urbana en los plazos deseados. En este caso también se debiese realizar un EAE, toda vez que la Ley N° 19.300 no distingue entre estos dos tipos de planes seccionales, estableciendo la obligación genérica para este instrumento de someterse a la mencionada evaluación.

Respecto de las autoridades competentes en la gestión del PS, son exactamente las mismas y con las mismas atribuciones mencionadas para los PRC.

C. ALCANCE DEL PS

Dadas las atribuciones otorgadas por la LGUC, este instrumento tiene un ámbito de acción equivalente a un sector del área urbana comunal.

1.4. Límite Urbano

A. ANTECEDENTES GENERALES

Establecido en la LGUC y definido como un instrumento de planificación territorial por la OGUC, el LU es el más básico de los instrumentos de planificación 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 (LGUC, Art. 52 y 53). El LU está compuesto por: (i) memoria explicativa, que contiene los elementos técnicos que fundamentan su proposición; (ii) descripción de los puntos y tramos del polígono que delimita; y (iii) plano que grafica el límite urbano sobre un plano base comunal (OGUC, Art. 2.1.16).

B. AUTORIDADES COMPETENTES

La fijación del LU en localidades que carecen de PRC debe cumplir con el mismo procedimiento de aprobación de los PRC, pero adicionalmente requiere de un informe favorable del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, no requiere obligatoriamente de EAE, puesto que la Ley N° 19.300 no los incluye dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial que deben someterse a esta evaluación.

El MINVU puede solicitar que sea evaluado estratégicamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 bis de la Ley N° 19.300. Esto es altamente recomendable, ya que su efecto atañe fuertemente a las comunidades rurales que por lo general involucran sistemas de vida y costumbres que se hacen difíciles de preservar en el ámbito urbano, más aun si se trata de zonas habitadas por población indígena. Lo anterior, en el contexto amplio de medioambiente que consagra nuestra legislación sectorial, al definirlo como “[e]l sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”³⁹ (el subrayado es nuestro). Se aprueba mediante decreto alcaldicio.

Para las comunas que tienen un PRC vigente, el LU es fijado en este mismo instrumento. En este sentido, la LGUC establece que cuando se amplíe el límite urbano fijado por el PRC, se debe definir simultáneamente el uso de suelo para los terrenos que se incorporen al área urbana (LGUC, Art. 54).

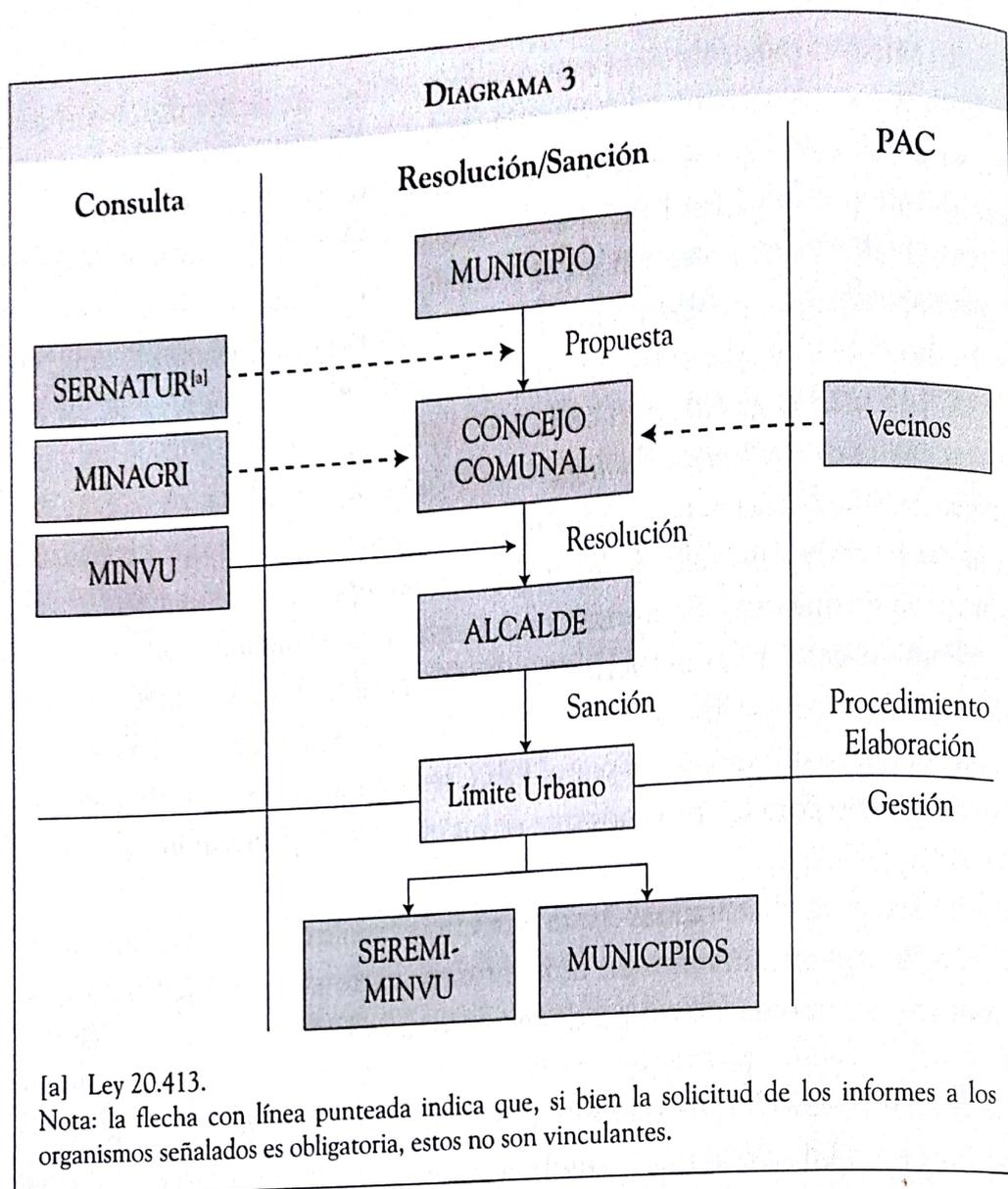
Se presenta el **DIAGRAMA 3** que diferencia las autoridades competentes y demás entes involucrados en el LU, tanto desde el punto de vista de la elaboración como de la gestión del mencionado IPT.

C. ALCANCE DEL LU

El principal efecto que tiene la fijación del LU es que este realiza la distinción básica entre suelo urbano y rural. De esta forma, “el uso de suelo urbano en la áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los planes reguladores, y las construcciones que ahí se levanten serán concordantes con dicho propósito”⁴⁰. Conforme con ello, para realizar obras fuera del límite urbano se debe aplicar el artículo 55 de la LGUC.

³⁹ Artículo 2 II), Ley N° 19.300.

⁴⁰ Artículo 57, LGUC.



D. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 55 DE LA LGUC

Esta disposición contempla la obligación de requerir autorización para urbanizar, subdividir y realizar construcciones fuera del límite urbano. Este permiso se conoce como Informe Favorable para la Construcción o ex Cambio de Uso de Suelo, pues precisamente se refiere a la necesidad de modificar la calificación del uso de suelo agrícola para efectos de realizar alguna obra en el lugar. Al efecto, esta norma dispone que:

“Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar

construcciones, salvo aquellas que fueran 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.

Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no generen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico; 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, la autorización que otorgue la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan”.

De la lectura de esta disposición se desprende que:

- El inciso primero establece una **prohibición de subdividir, abrir calles y levantar construcciones fuera de los límites urbanos**, si bien establece algunas excepciones, a saber: (i) construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble; (ii) viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores; (iii) 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.

- Por su parte, el inciso tercero de la misma, se refiere al caso de **subdivisión y urbanización de terrenos con fines ajenos a la agricultura**, en particular para (i) complementar alguna actividad industrial con viviendas; (ii) dotar de equipamiento a algún sector rural; (iii) habilitar un balneario o campamento turístico; (iv) construir 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. Para estos casos es necesario obtener una autorización de la Seremi de Agricultura. Para otorgar dicha autorización, la Seremi de Agricultura requiere el informe previo de la Seremi-MINVU, que debe pronunciarse específicamente respecto de la generación de nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana. Dicho informe debe ser favorable, pues, en caso contrario, la Seremi de Agricultura deberá necesariamente denegar la autorización. De ahí que se puede afirmar que este informe es vinculante para dicha Seremi.
- Si bien en este inciso no se hace expresa mención al SAG, se requiere del informe de este servicio en virtud de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley N° 18.755, que Establece Normas sobre el Servicios Agrícola y Ganadero, así como por el artículo 3.1.7 de la OGUC. Efectivamente, el artículo 46 de la mencionada Ley dispone: *“Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 del decreto supremo N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se requerirá informe previo del Servicio. Dicho informe deberá ser fundado y público, y expedido por el Servicio dentro del plazo de 30 días, contados desde que haya sido requerido. Asimismo, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente”*.

Por último, el inciso cuarto se refiere las **construcciones fuera de los límites urbanos**, que pueden ser (i) industriales; (ii) de equipamiento; (iii) de turismo; y (iv) poblaciones. En este caso, y según reza la disposición, la autorización la debe otorgar la Dirección de Obras Municipales, para lo cual se requiere informe favorable tanto de la Seremi-MINVU como del SAG; por tanto, ambos informes son vinculantes.

En conclusión, de acuerdo a lo establecido en esta disposición, solo las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble así como la vivienda necesaria para el propietario y sus trabajadores pueden ejecutarse sin necesidad de autorización alguna. Para el resto de las situaciones en que sea necesario urbanizar, subdividir o construir fuera de los límites urbanos se requiere de las autorizaciones respectivas.

Además de los informes establecidos en el artículo 55 citado, se requiere, en caso de que se esté en presencia de una Zona de Interés Turístico (ZOIT), el informe del Servicio Nacional de Turismo, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley N° 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

Por último, es importante recalcar que este permiso se requiere para toda área rural, tanto para la que se encuentra regulada por un Instrumento de Planificación Territorial, cuyo único caso sería PRI/PRM, como aquella que no se encuentre regulada por tal instrumento. Sin embargo, los antecedentes a considerar para el otorgamiento de este permiso en uno u otro caso son diversos. Esto porque en el área rural de un PRI/PRM la autoridad está facultada para establecer usos de suelo, tal como se encuentra establecido en el 2.1.7 de la OGUC; mientras que en el área rural que no cuenta con un plan regulador aquello no es posible. Esta regulación del uso de suelo en área rural dentro de un IPT no permite otorgar cambio de uso de suelo para una actividad que no sea compatible con la zonificación⁴¹. Dicha limitante no se genera en un área rural fuera de un plan, por lo que la autoridad tendría, en principio, mayor discrecionalidad para otorgar el permiso⁴².

41 Así lo ha reconocido expresamente la Contraloría General de la República, en dictamen N° 71465, de 24 de diciembre de 2009, al señalar que “el citado artículo 55 establece un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular respecto de las construcciones en el área rural, el cual, tratándose de áreas rurales afectas a planificación territorial –como ocurre en la especie–, supone la consideración de los usos de suelo que el respectivo instrumento contemple”. Véase también dictamen 37731/2007.

42 Uno de las cuestiones que se ha discutido respecto de esta autorización es su aplicabilidad a campamentos provisorios, consistentes en general en contenedores metálicos que no requieren cimientos. Tanto la Contraloría General de la República como el MINVU (Dictamen N° 20101, de 21 de junio de 2006, Contraloría General de la República; DDU N° 97/2207; DDU N° 239/2010) han señalado que estas instalaciones, a pesar de ser

2. IOT Estrictos Indicativos

Los IOT Estrictos Indicativos corresponden a aquellos instrumentos que fijan lineamientos a seguir por la planificación territorial, en general, relativos a las áreas urbanas, pero cuyas disposiciones no son obligatorias para los particulares. En este sentido, su incumplimiento no acarrea sanciones para los privados, ya que están formulados con el objetivo de orientar las decisiones formales que debe adoptar la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En caso de generarse una colisión de intereses entre un instrumento indicativo y uno de naturaleza normativa, debe primar este último, dado el carácter obligatorio de sus disposiciones. Ello es así salvo la existencia de algún procedimiento que considere otras variables para decidir entre lo normativo y lo indicativo; ya que en este caso la decisión se adoptará precisamente sobre la base de estos elementos externos, lo que no significa que la norma pierda eficacia ante el instrumento indicativo. Un ejemplo de lo anterior lo representa el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en que la consideración de variables ambientales puede determinar que, a pesar de cumplir con el instrumento normativo, no es posible autorizar la actividad.

Dentro de los IOT Estrictos Indicativos se encuentran la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Comunal y la Zonificación de Uso de Borde Costero.

provisorias requieren de permiso de edificación otorgado por la DOM, en consecuencia requieren de la autorización contenida en el artículo 55 de la LGUC. Al respecto es importante considerar que lo que persigue esta disposición es, por una parte, resguardar la planificación urbana, y además busca proteger el suelo agrícola, forestal y ganadero. Bajo la premisa de que una vez que se otorga esta autorización se entiende que ese uso de suelo se modificó para siempre, permitiendo su utilización para fines distintos al agrícola, no parece adecuado que las instalaciones provisorias requieran de esta autorización. En este sentido, tratándose de instalaciones provisorias resultaría más acorde con una política de protección de suelo agrícola que no modificara ese uso de suelo, sino que efectivamente permitiese temporalmente instalar construcciones, y que cuando sean desmanteladas, ese suelo siga teniendo la calidad de agrícola.

2.1. Política Nacional de Desarrollo Urbano

A. ANTECEDENTES GENERALES

La LGUC solo tiene una referencia explícita a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). En su artículo 27 señala que “[s]e entenderá por *Planificación Urbana*, para los efectos de la presente ley, el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico. Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles”.

Si bien esta disposición le otorga gran importancia a este instrumento al establecer la necesidad de incorporarla en la planificación urbana, no ha tenido una gran relevancia práctica. Así por ejemplo, “la Política de 1985 no surtió ningún efecto concreto porque no la siguió ninguna ley y fue derogada el año 2000”⁴³.

Tras 14 años sin contar con una Política Nacional de Desarrollo Urbano, en abril de 2014 se publicó la nueva PNDU, aprobada mediante D.S. N° 78 de 2013 del MINVU. Su principal objetivo es “generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas”⁴⁴. Sus metas pueden resumirse en: (i) lograr una mejor calidad de vida de las personas; (ii) apoyar la descentralización; (iii) lograr una mejor coordinación entre los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en la ciudad y el territorio; (iv) dar sustento a nuevos cuerpos legales y reglamentarios; (v) “generar certidumbre que favorezca la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada”⁴⁵.

Para el logro de tales metas la PNDU contempla ámbitos temáticos respecto de los cuales establece los objetivos específicos mediante los cuales se abordan aquellos. Los ámbitos temáticos en los que trabaja esta

⁴³ *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos*. PNUD; MINVU. 2012. LOM. Pág. 39.

⁴⁴ *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. PNUD-MINVU. 2014. Pág. 16.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 15.

política son: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, e identidad y patrimonio. Por último, se señalan las reformas institucionales requeridas para alcanzar los objetivos planteados.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

Respecto de las autoridades participantes en el procedimiento de elaboración de la PNDU la LGUC solo indica: *“Corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, 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. Estos instrumentos, sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas”*⁴⁶.

Conforme esta disposición, la PNDU vigente se promulgó mediante decreto supremo del MINVU. Sin embargo, considerando que este instrumento debe establecer directrices a seguir en distintos niveles, referidas a planificación territorial, en su génesis participaron diversos actores. Es así como para efectos de formular esta política se creó una Comisión Asesora Presidencial compuesta por 28 miembros, entre ellos, representantes del gobierno, municipios, arquitectos, ingenieros, universidades, personas jurídicas sin fines de lucro, representantes gremiales, parlamentarios. Asimismo, según da cuenta el decreto que aprueba esta política, en su elaboración participaron todas las regiones del país, en diversas instancias y talleres.

Para efectos de implementar la PNDU, se creó un Consejo Asesor del Presidente de la República⁴⁷. Este consejo es integrado por 21 miembros, entre los que se encuentran cuatro ministros de Estado, el presidente del Colegio de Arquitectos, el presidente del Colegio de Ingenieros, dos representantes de la Asociación de Municipalidades, dos decanos de facultades universitarias de arquitectura y urbanismo, tres profesionales expertos en materia urbana, y dos exministros de Estado, entre otros.

⁴⁶ Artículo 29, LGUC.

⁴⁷ Artículo 2, D.S. N° 78, de 2013, MINVU.

Este consejo debe estudiar y proponer políticas sectoriales que tengan incidencia en materia urbana y que estén en concordancia con los principios y objetivos de la PNDU; proponer las reformas legales pertinentes en materia urbana; y convocar mesas regionales de modo de asegurar que en sus propuestas se reflejen las particularidades de cada región del país⁴⁸.

C. ALCANCE

Este IOT es de carácter indicativo. Es así como la propia PNDU señala que “[u]na política no es una ley ni un Reglamento sino un documento dirigido al país en el cual se establecen principios, objetivos y líneas de acción, con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos”⁴⁹. Lo anterior no implica que no tenga incidencia en el ordenamiento territorial, puesto que expresamente la LGUC establece que sus lineamientos deben ser incorporados a la planificación urbana en todos sus niveles (LGUC, Art. 27).

En otro orden de ideas, la política define su alcance en tres niveles: i) Territorial, que no se enmarca solo en la áreas urbanas declaradas sino más bien en centros poblados; ii) temporal, cuya aplicación requiere de gradualidad considerando que las transformaciones del territorio son lentas; y iii) institucional y legal, su implementación requiere de cambios institucionales y normativos (v. g. mayores atribuciones a municipalidades; creación de un Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial).

2.2. Estrategia Regional de Desarrollo

A. ANTECEDENTES GENERALES

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es mencionada en la LOCGAR al establecer las atribuciones del gobierno regional, señalando, entre otras, “aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo” (LOCGAR. Art. 20 letra e). Sin embargo, no define los alcances, objetivos, contenidos ni procedimientos para su elaboración.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Hacia una nueva política urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. PNUD-MINVU. 2014. Pág. 13.*

Los contenidos de la ERD se desprenden de las funciones de los Gobiernos Regionales, establecidas en la LOCGAR, las cuales son desagregadas en cuatro ámbitos de acción: (i) funciones generales, (ii) de ordenamiento territorial, (iii) de fomento productivo, y (iv) de desarrollo social y cultural⁵⁰. Las principales funciones establecidas en la ley son: elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto; establecer políticas para el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos de la región; contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y capacitación laboral desde el punto de vista de cada región; establecer las prioridades regionales para la erradicación de la pobreza; y participar en las acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados a todos los beneficios y programas sociales del Estado (LOCGAR, Arts. 16 al 19), estableciendo las correspondientes atribuciones para realizar sus funciones (LOCGAR, Art. 20).

Las ERD constituyen uno de los instrumentos más relevantes para la gestión de los gobiernos regionales, y su elaboración ha sido promovida desde inicios de la década de 1990 por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En este sentido, la SUBDERE ha definido la ERD como un *“un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”*⁵¹. En esta definición se pone el acento en el carácter político de las ERD, dado que contiene acuerdos sociales más que planes estructurados de acción. La ERD podría expresar con mucha claridad los objetivos o prioridades de desarrollo regional, pero no necesariamente debe establecer las medidas y acciones necesarias para lograr dichos objetivos. Este rol corresponde al resto de las políticas regionales, las cuales deben buscar la coherencia con la ERD.

⁵⁰ Artículos 16 al 19, LOCGAR.

⁵¹ SUBDERE, 2009, *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*, Serie Documentos de Trabajo, División de Políticas y Estudios SUBDERE, Santiago, Chile. Disponible en http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf [Consulta: 22/07/2014].

En la actualidad las 15 regiones del país tienen ERD vigentes⁵². Estas no tienen periodos de vigencia predefinidos, aunque debido a su carácter estratégico y a los tiempos que requieren las políticas para impulsar procesos efectivos de desarrollo, la mayoría de ellas han sido formuladas para plazos de a lo menos diez años⁵³.

Si bien los contenidos y alcances de las ERD no se encuentran regulados, su estructura básica contiene un diagnóstico o línea base de la región; proyecciones y escenarios futuros de desarrollo; lineamientos y objetivos; y, finalmente, un modelo de gestión para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

En consecuencia, aun cuando se asignan funciones en materia de ordenamiento territorial al Gobierno Regional, estas se traducen en un conjunto de acciones que deben asegurar una distribución equilibrada de los servicios y equipamientos necesarios para la población regional, fomentar el desarrollo de localidades rurales y aisladas, y, en general, evitar que se produzcan o profundicen las disparidades entre distintas áreas de la región (LOGGAR, Art. 19). Por esta razón, SUBDERE en numerosos documentos ha señalado la necesidad de contar con un instrumento que exprese las disposiciones de la ERD en el territorio regional, puesto que se asignan atribuciones al gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, pero sin establecer un instrumento que permita ejercer efectivamente dichas atribuciones.

Ello explica que la mayoría de los gobiernos regionales ha iniciado la formulación de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), aun cuando este instrumento no se encuentra vigente⁵⁴. Este camino pareciera ser el acertado, de modo de asegurar la coherencia entre los IOT indicativos y los IOT estrictos.

⁵² Véase <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/estrategias-regionales-de-desarrollo>. [Consulta: 16/07/2014].

⁵³ Los periodos de vigencia dependen de cada región, así por ejemplo, encontramos ERD formuladas para: 2009-2020 (Antofagasta, Coquimbo, Maule y Los Lagos), 2008-2015 (Región del Biobío), 2011-2020 (regiones de Tarapacá y O'Higgins).

⁵⁴ Véase N. al P. N° 8.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

La elaboración de las ERD corresponde al GORE, organismo del Estado encargado de la administración superior de cada región del país, que tiene por objetivo el desarrollo social, cultural y económico de esta (LOCGAR, Art. 13). El GORE está conformado por el intendente, el órgano ejecutivo del mismo, y el Consejo Regional, cuyo objetivo es hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Este consejo es presidido por el intendente y es integrado por consejeros que, desde la modificación constitucional realizada en 2009, son elegidos por sufragio universal en votación directa⁵⁵.

La LOCGAR no establece procedimientos para la elaboración ni aprobación de la EDR, razón por la cual SUBDERE ha elaborado manuales y guías de procedimientos que vienen a resolver esta carencia. En el más reciente de estos documentos se señala que la elaboración de la EDR debe realizarse en al menos cinco fases, cada una de las cuales contiene etapas de carácter técnico y otras en donde se debe incluir la participación de la ciudadanía⁵⁶. Las fases son las siguientes: (i) Preparatoria, (ii) Diagnóstico y Prospectiva, (iii) Estratégica, (iv) Aprobación de la Propuesta, y (v) Formalización.

El intendente debe liderar la formulación o actualización de la EDR, para lo cual en la primera etapa del proceso debe constituir un equipo técnico que radica en la División de Planificación del GORE, y es liderado por el jefe de la División. En la mayoría de los casos, el Consejo Regional nombra un delegado que se integra al equipo técnico. Para las fases siguientes, que requieren de estudios detallados de la realidad regional y análisis prospectivos, usualmente se contratan consultoras especializadas mediante licitación pública. Dichos estudios se realizan bajo la dirección del equipo técnico.

⁵⁵ Ley 20.390 de 2009, Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional.

⁵⁶ SUBDERE, 2009, *Manual guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo*. Serie Manuales de Participación Ciudadana. División de Políticas y Estudios, SUBDERE. Disponible en http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-79750_recurso_1.pdf. [Consulta: 22/07/2014].

Finalmente, la aprobación consiste en la presentación y aprobación de la Estrategia Regional de Desarrollo por las instancias que contribuyen a darle el apoyo político y social a la estrategia, el gabinete y el Consejo Regional, de manera que conozcan y validen el documento final de la estrategia. En las regiones en que se ha constituido el Consejo de la Sociedad Civil también participa en esta instancia⁵⁷.

El Consejo Regional puede aprobar, modificar o sustituir la propuesta de elaboración de la EDR y su pronunciamiento debe emitirse en un plazo de 30 días, contados desde el momento en que el intendente informa de la iniciativa (LOCGAR, Art. 25). Si el intendente desaprueba las modificaciones introducidas por el Consejo Regional, tiene un plazo de diez días para formular las observaciones y revertir la situación. Si el intendente no presenta observaciones en este plazo, rige lo acordado por el consejo (LOCGAR, Art. 25). La aprobación de la EDR debe quedar consignada en el Acta de la Sesión del Consejo. Una vez aprobada debe ser difundida y publicada en un medio asequible a toda la población.

La gestión de las ERD también corresponde al GORE, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 20 de la LOCGAR, que señala que corresponde a esta autoridad: *"e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo"*. En particular, la citada ley mandata al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del GORE a: *"Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional"*⁵⁸.

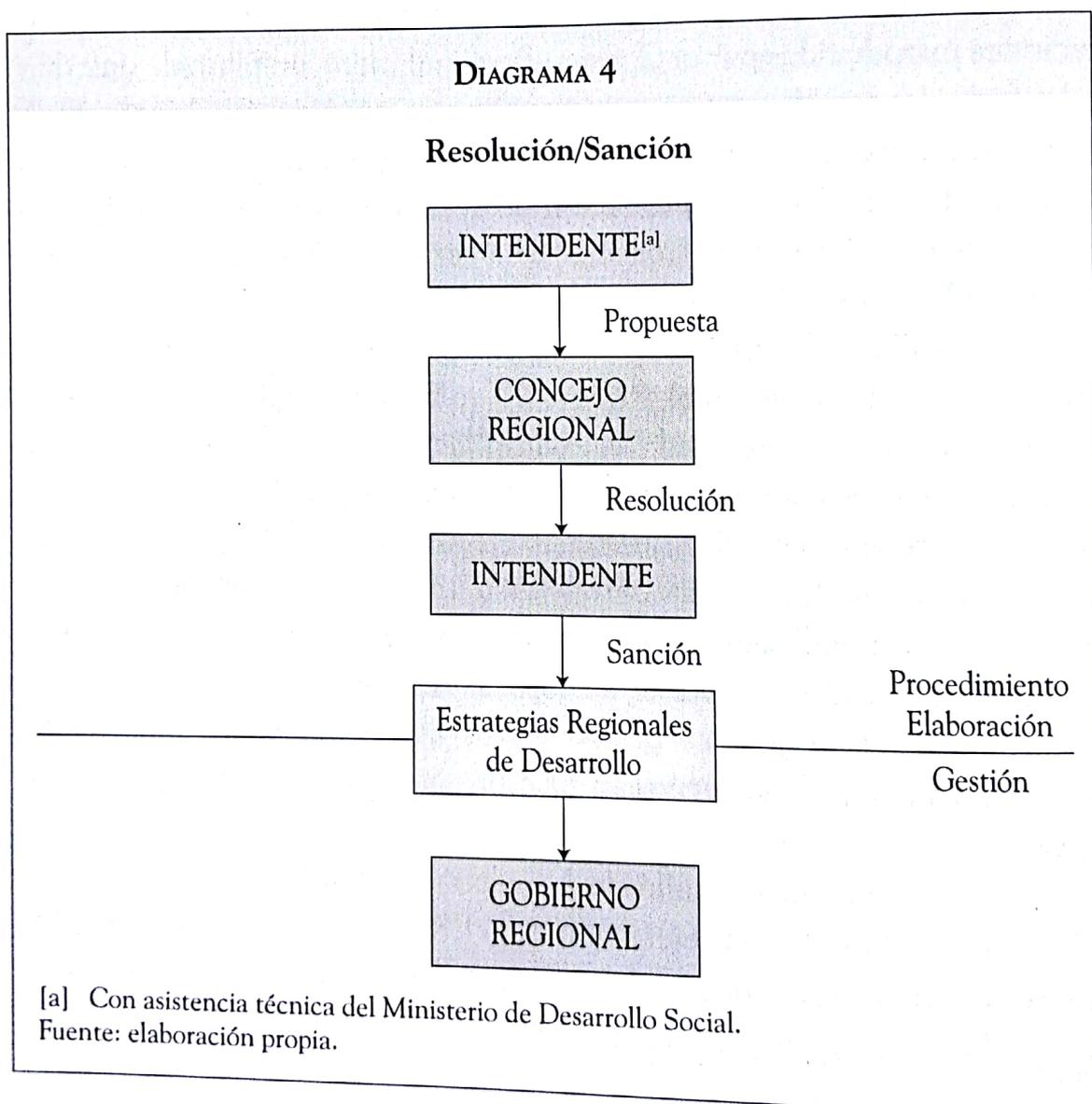
En este sentido, más allá de la responsabilidad que le compete al GORE, cabe indicar que la ejecución de la ERD corresponde a los distintos organismos de Estado, los que deben tenerla presente en las gestiones que desarrollan, según sea pertinente. El desarrollo de la ERD debe reflejarse,

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Art. 24 letra m, LOCGAR.

por ejemplo, en la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que debiera ser coherente con los objetivos y proyectos planteados en la ERD. Asimismo, los distintos organismos públicos debieran propender, mediante los diversos instrumentos regulatorios de que disponen, a alcanzar los objetivos fijados por la estrategia.

A continuación se presenta el **DIAGRAMA 4** que diferencia las autoridades competentes y demás entes involucrados, tanto desde el punto de vista de la elaboración como desde la gestión del mencionado instrumento.



C. ALCANCE

Dada la naturaleza indicativa de las ERD, su principal alcance consiste en ser una guía para las decisiones que deben adoptar las autoridades en el ámbito regional. Así, por ejemplo, los IOT debieran reflejar las vocaciones del territorio recogidas en las ERD. De este modo se lograría una coherencia normativa entre los instrumentos de regulación indicativos y los instrumentos de regulación obligatorios, permitiendo, por una parte, un desarrollo planificado de la región y por otro, mayor certeza tanto para los reguladores como para los regulados.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que tras la Ley N° 20.417, que modificó la LBMA, este instrumento adquiere mayor protagonismo en lo que a ejecución de proyectos y actividades específicas se refiere. En efecto, el actual artículo 9 ter de la LBMA prescribe que:

“Los proponentes de los proyectos o actividades, en sus Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, deberán describir la forma en que tales proyectos o actividades se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como con los planes de desarrollo comunal.

La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, así como a las municipalidades del área de influencia del proyecto, con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente”.

Conforme a ello, el titular de un proyecto o actividad que ingresa al SEIA para su evaluación ambiental, deberá incluir en la información contenida en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Declaración de Impacto Ambiental (DIA), según corresponda, la manera en que este se relaciona con las ERD, toda vez que constituye una política de desarrollo regional. Asimismo, el GORE debe pronunciarse al respecto.

Si bien existe esta obligación de referirse a las ERD, tanto para el titular como para la autoridad regional, el peso de este instrumento al interior del SEIA no es gravitante. Lo anterior, por cuanto, las ERD son, en primer término, de naturaleza indicativa, por lo cual no establecen obligaciones directamente exigibles a los dueños de proyectos. En segundo lugar, los

informes de los organismos del Estado que participan en el SEIA no son vinculantes en esta materia, conforme la regla general establecida en la Ley N° 19.880⁵⁹. Lo anterior significa que, a pesar de un pronunciamiento inconforme de algún organismo del Estado, incluyendo el GORE, el proyecto o actividad puede ser aprobado ambientalmente.

Sin perjuicio de lo señalado, las ERD deben ser consideradas al momento de calificar ambientalmente un proyecto o actividad, en tanto formará parte de los antecedentes que la Comisión de Evaluación tendrá a la vista al momento de decidir sobre la aprobación o rechazo del mismo.

2.3. Plan Regional de Desarrollo Urbano

A. ANTECEDENTES GENERALES

Este instrumento se encuentra establecido en la LGUC, la que dispone que la planificación urbana se efectúa en cuatro niveles⁶⁰: nacional, regional, intercomunal y comunal. En este contexto, los PRDU son el instrumento que materializa la planificación a nivel regional.

De este modo, el PRDU puede ser conceptualizado como un instrumento de planificación territorial que tiene por objetivo orientar el desarrollo urbano del sistema regional de asentamientos en su conjunto. Este plan debe establecer los roles de los centros urbanos de una región en términos de su especialización productiva (v. g. de servicios, industrial, turístico), su jerarquía en el sistema de centros poblados de la región y las relaciones entre ellos.

Por su parte, la OGUC indica que la Planificación Urbana Regional “orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano [...]”⁶¹, indicando, acto seguido, el contenido de este plan, que incluye: (i) memoria explicativa; (ii) lineamientos de desarrollo urbano regional; y (iii) planos que grafiquen los contenidos del plan.

⁵⁹ Esta ley se aplica supletoriamente a la Ley N° 19.300 y, en particular respecto a este punto, el artículo 38 establece: “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”.

⁶⁰ Artículo 28, LGUC.

⁶¹ Art. 2.1.5, OGUC.

La memoria explicativa debe contener: (i) aspectos conceptuales y técnicos que justifiquen el plan, tales como objetivos, fundamentos y metodología empleada; (ii) estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base a la formulación del diagnóstico; (iii) diagnóstico que identifique tendencias, fortalezas y debilidades del sistema regional, para proponer alternativas de estructuración territorial, considerando grados de habitabilidad del territorio, jerarquía de los sistemas de centros poblados, sus áreas de influencia recíproca y relaciones gravitacionales; (iv) descripción de las alternativas de estructuración analizadas; (v) agenda operativa en materias de planificación y requerimientos de inversión; (vi) los principales anteproyectos o proyectos de inversión previstos por el sector público; (vii) los principales proyectos de inversión del área privada que se encuentren aprobados por un estudio de impacto ambiental⁶². Dado que el PRDU debe someterse a EAE a contar de la promulgación de la Ley N° 20.417, se agregó la obligación de incluir un Informe Ambiental entre los documentos del plan, el cual forma parte de la memoria explicativa. Este informe debe contener los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del plan, los efectos ambientales de las diversas alternativas analizadas, y una propuesta de criterios e indicadores de seguimiento de las variables ambientales afectadas por el plan, así como también el listado de los órganos de la administración del Estado convocados y participantes en el proceso de elaboración del plan⁶³.

El documento denominado lineamientos de desarrollo urbano regional debe establecer prioridades en relación con las siguientes materias: (i) estructuración de sistemas de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales; (ii) definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario; (iii) dotación de vías de comunicación terrestre, especialmente los caminos nacionales, vías expresas, vías ferroviarias, puertos y aeropuertos y los pasos fronterizos; (iv) requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas; (v) definición de prioridades

⁶² Artículo 2.1.5, OGUC.

⁶³ Inciso 3.5.2, Circular DDU 247.

de formulación de los Instrumentos de Planificación Territorial necesarios para la implementación del Plan Regional de Desarrollo Urbano; y (vi) metas estimadas de crecimiento de los centros poblados⁶⁴.

Los planos originales del PRDU deberán llevar la firma del intendente, del jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Secretario Regional del mismo ministerio. Tanto los planos como un ejemplar de la memoria explicativa y de los lineamientos serán archivados en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; una copia oficial de dichos documentos será archivada en la respectiva Secretaría Regional del mismo ministerio, otra en el Gobierno Regional y otra en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente (OGUC, Art. 2.1.6).

En la actualidad tienen PRDU vigentes las regiones de Antofagasta (publicado en 2005), Coquimbo (publicado en 2006), Libertador General Bernardo O'Higgins (publicada en 2012), y Arica y Parinacota (publicada en 2014)⁶⁵.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

Conforme con lo establecido tanto en la LGUC como en la OGUC, el PRDU es elaborado por la Seremi-MINVU respectiva, debiendo ser presentada al Consejo Regional para su aprobación y promulgada por el intendente mediante resolución. De acuerdo con lo anterior, la LOCGAR establece entre las funciones del Consejo Regional la de aprobar los PRDU⁶⁶; así como entre las funciones del intendente, la de promulgar el mencionado plan⁶⁷.

Por otra parte, y según ya se indicó, en la actualidad la Ley N° 19.300 mandata que los PRDU se sometan a EAE, lo cual implica la participación de otros órganos del Estado en el proceso de formulación del plan, especialmente en relación con sus objetivos ambientales y los criterios de desarrollo sustentable.

⁶⁴ *Ibidem*.

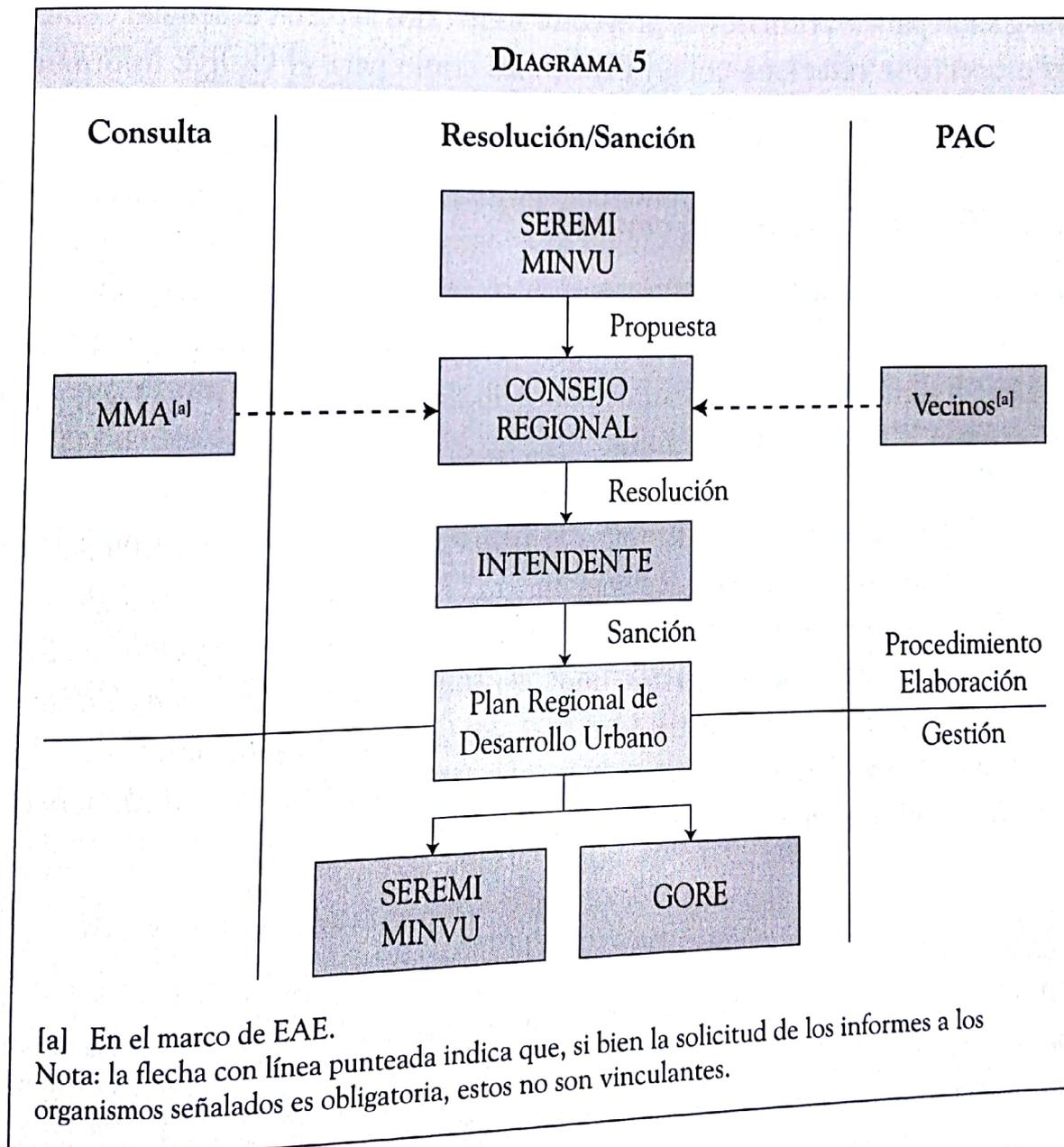
⁶⁵ Observatorio Urbano, MINVU, Archivo Nacional IPT, disponible en http://www.observatoriourbano.cl/lpt/busca_decreto.asp [Consulta: 16/07/2014].

⁶⁶ Artículo 36 c, LOCGAR.

⁶⁷ Artículo. 24 p, LOCGAR.

La administración de este plan corresponde al GORE, en tanto administrador superior de la región. Corresponde al intendente, en su calidad de órgano ejecutor del GORE, “coordinar, supervigilar y/o fiscalizar los servicios públicos para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional”⁶⁸.

A continuación se presenta el **DIAGRAMA 5** con las entidades participantes tanto en el proceso de elaboración como de gestión del instrumento.



⁶⁸ Artículo 24 m, LOCGAR.

C. ALCANCE DEL PRDU

Este instrumento es de carácter indicativo y sus disposiciones no establecen obligaciones cuyo cumplimiento sea exigible a los particulares⁶⁹. Sin embargo, en relación con su alcance, en el ámbito público es importante considerar el artículo 33 de la LGUC que señala expresamente que las disposiciones del PRDU deben ser incorporadas a los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales; esto es reiterado en la OGUC⁷⁰. Por otra parte, al igual que en el caso de las EDR, es una obligación para los titulares de proyectos sometidos al SEIA el señalar cómo su proyecto se relaciona con el PRDU, así como para el GORE informar si este se relaciona con el mismo⁷¹.

2.4. Plan de Desarrollo Comunal

A. ANTECEDENTES GENERALES

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) se encuentra regulado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)⁷². Al efecto, el artículo 7° de la LOCM señala:

“El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.”

⁶⁹ Cabe, en todo caso, citar el voto disidente emitido por los ministros Blanco y Aránguiz en causa Rol N° 13175 de 10 de julio de 2014, quienes señalaron que no era posible constituir una servidumbre minera, pues buscaba ejecutar obras “con fines distintos e incompatibles con los previstos por el Plan Regional de Desarrollo Urbano vigente”.

⁷⁰ Art. 2.1.6, inciso 2, OGUC.

⁷¹ Artículo 9ter, LBMA.

⁷² D.F.L. N° 1, de 2006, del Ministerio de Interior, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”.

Por su parte, el Manual de Elaboración del PLADECOS se refiere a este instrumento, señalando que *“es el principal instrumento de planificación y gestión de la organización municipal. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. El PLADECOS debe representar la visión de futuro de la Comuna y sus estrategias para alcanzarla. Para esto, el PLADECOS debe ser abordado como una tarea común, fruto del trabajo conjunto entre Municipio y Comunidad, asumido como un proceso continuo y dinámico en el tiempo”*⁷³.

De acuerdo a lo anterior, podemos definir al PLADECOS como un instrumento de planificación de carácter indicativo cuyo objetivo es regular, orientar y gestionar el desarrollo de la comuna, buscando satisfacer las necesidades de los habitantes de dicho espacio geográfico. En este sentido, el PLADECOS es a la comuna lo que la ERD es a la región. Es decir, es la carta de navegación para la gestión municipal, basada en la visión de desarrollo que se haya determinado para la comuna.

Se hace presente que, al igual que en el caso de la ERD, el PLADECOS no tiene por finalidad establecer usos y zonificaciones de la comuna, sino buscar el desarrollo económico, social y cultural de la misma; esto puede reflejarse en los usos y accesos del recurso suelo, influyendo, en consecuencia, en la planificación territorial.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

La elaboración del PLADECOS compete a las municipalidades. En efecto, el artículo 3° de la LOCM señala dentro de sus funciones privativas: *“a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales”*. Aunque

⁷³ SUBDERE, 2009, *Manual Elaboración Plan de Desarrollo Comunal*, pág. 9.

específicamente corresponde al alcalde presentar al Concejo Municipal una propuesta de PLADECO para su aprobación⁷⁴.

El artículo 7° de la LOCM establece como principios orientadores del PLADECO los siguientes: (i) debe ser un instrumento participativo, incorporando a la ciudadanía en su formulación; (ii) coherente con planes y programas de otros servicios públicos; (iii) flexible, sometido a evaluaciones periódicas y actualizaciones cuando sea necesario; (iv) operativo, debe contar con programas de inversión; y (v) estratégico, orientado a promover el desarrollo social, económico y cultural.

En la elaboración del PLADECO se debe considerar la participación ciudadana⁷⁵ así como los demás organismos competentes del Estado, conforme lo mandata el artículo 7° ya mencionado. En este sentido, la elaboración del PLADECO es un procedimiento complejo e inclusivo que debiera buscar el mayor consenso entre las distintas visiones que concurren a nivel local, bogando por conciliar los diversos intereses en juego.

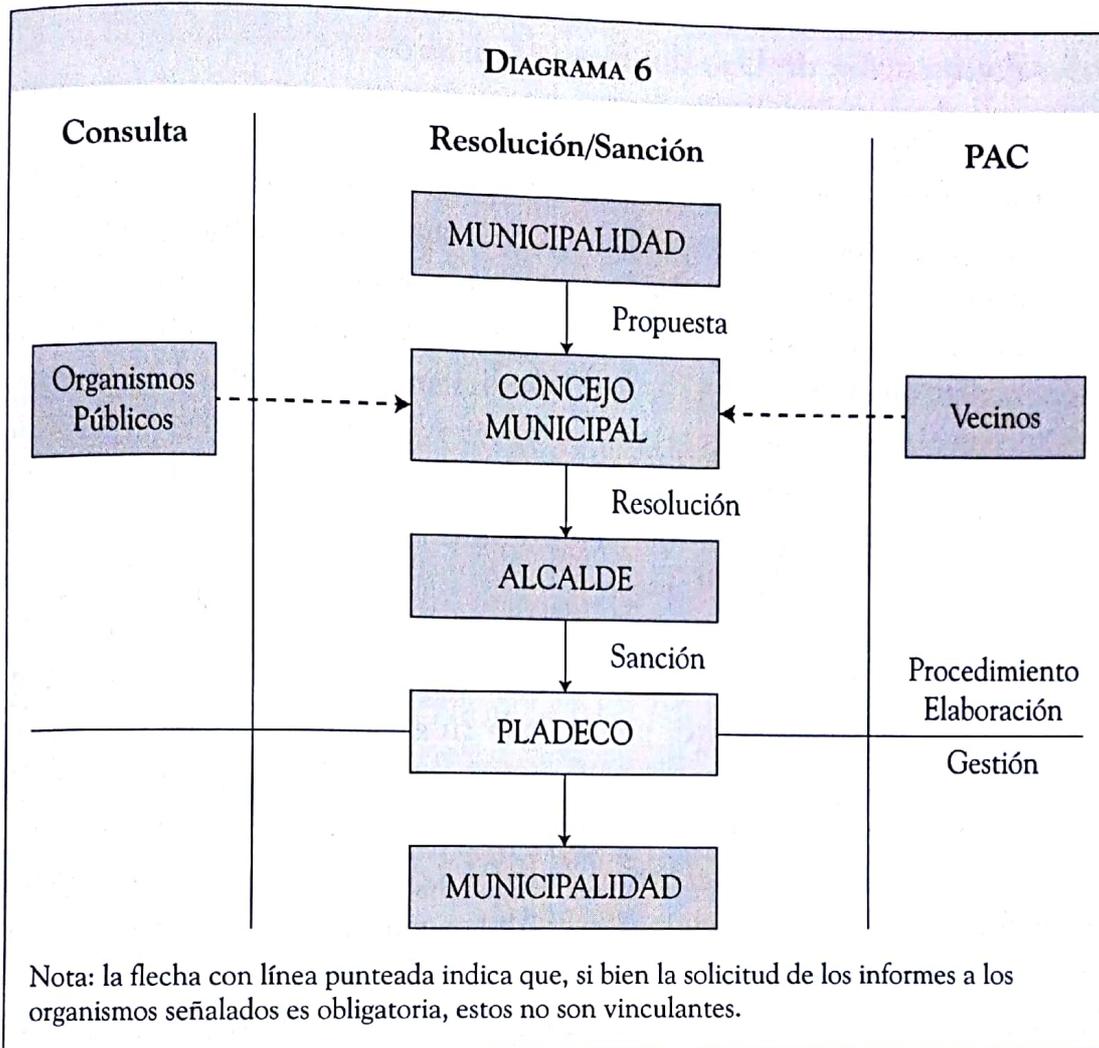
El encargado de administrar y ejecutar el PLADECO es la municipalidad⁷⁶. Asimismo es deber del alcalde rendir cuenta pública al Concejo Municipal y a las organizaciones ciudadanas, una vez al año, respecto de las acciones realizadas para el cumplimiento del PLADECO. Por su parte, al Concejo Municipal le compete supervisar el cumplimiento del PLADECO.

A continuación se presenta el **DIAGRAMA 6** con las entidades participantes tanto en el proceso de elaboración como de gestión del instrumento.

⁷⁴ Artículos 56 y 65, LOCM.

⁷⁵ El Título IV de la LOCM regula las instancias de participación ciudadana municipales.

⁷⁶ Artículo 5 a), LOCM.



C. ALCANCE DEL PLADECO

Su principal efecto es el de establecer los lineamientos a seguir para el desarrollo de la comuna, por lo que en un sistema coherente de planificación todas las demás planificaciones sectoriales a nivel comunal (salud, educación, cultura, etc.) se debieran supeditar al PLADECO.

Actualmente el PLADECO genera efectos iguales que la EDR y el PRDU en el SEIA, en virtud del artículo 9 ter de la LBMA a que antes se ha hecho referencia, obligando a los proponentes de proyectos que ingresan al SEIA a explicar la relación o coherencia del proyecto que proponen con las políticas y planes regionales y comunales, que, en este último caso, corresponden al PLADECO.

2.5. Zonificación de Uso del Borde Costero

A. ANTECEDENTES GENERALES

En términos generales se puede afirmar que la Zonificación del Borde Costero tiene como objetivo realizar un ordenamiento de los usos del territorio costero, compatibilizando distintos intereses y planificando sus usos, mediante un proceso que incluye la participación ciudadana. El marco legal se encuentra en el D. S. N° 475, de 14 de diciembre de 1994 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina⁷⁷, el que establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República (Política de Borde Costero o Política) y crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral (CNUBC).

Por medio de la implementación de la Política “*se pretende dar al Borde Costero, a través de la zonificación de los espacios, un ordenamiento territorial acorde con la realidad del país, permitiendo su explotación noble, racional e inteligente en beneficio de las generaciones futuras*”⁷⁸. En la misma línea, el D. S. N° 518/2005, que “*declara áreas de usos preferentes específicos los espacios de borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo*”, señala que la finalidad de dicha declaración es “*disponer de un instrumento de gestión territorial efectivo, equitativo y transparente que se concrete en el desarrollo, difusión e implementación de normas claras para todos los sectores y respecto de los distintos espacios que conforman el medio terrestre y marino de la Región de Coquimbo [...]*”. En igual sentido se lee en el D. S. N° 153/2004 que “*Declara Áreas de Usos Preferentes Específicos los Espacios de Borde Costero del Litoral de la XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo*”.

Los objetivos generales de la política son: (i) propender a una adecuada consideración de la realidad geográfica de cada uno de los sectores o áreas del litoral; (ii) desarrollar recursos y riquezas de distintos sectores; (iii) conservar y proteger el medioambiente marítimo; (iv) propender a

⁷⁷ Actualmente la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas que reúne las exsubsecretarías de Marina, Guerra y Fuerza Aérea, de acuerdo a la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de Diciembre de 2009.

⁷⁸ Comisión Regional de Usos del Borde Costero Región de Coquimbo, Memoria Explicativa de la Zonificación de los Usos del Borde Costero-Región Coquimbo (septiembre 2005).

una adecuada compatibilización de las múltiples actividades que pueden realizarse en el borde costero y su desarrollo equilibrado desde una perspectiva nacional acorde con intereses regionales, locales y sectoriales; y (v) identificar las perspectivas de las actividades de modo de evitar el uso inadecuado del borde costero, considerando que constituye un recurso limitado (Política de Borde Costero, Art. 1 N° 2).



*Uso turístico del borde costero. Playa de Corral, Región de Los Ríos.
(Fotografía de Sonia Reyes).*

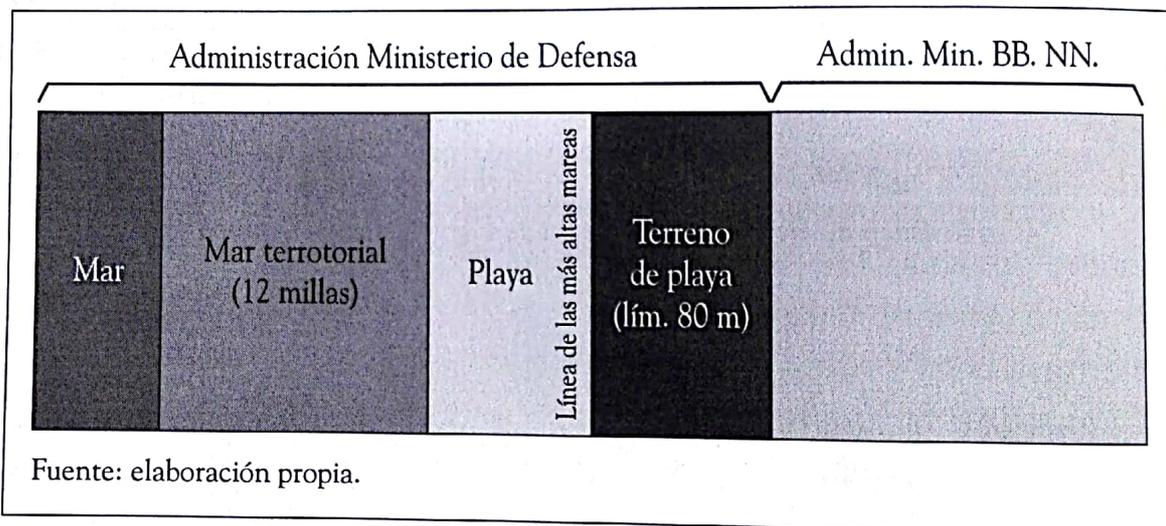
Una vez ejecutada la política en un área geográfica determinada, el producto esperado es una Zonificación del Borde Costero, la que se materializa en un decreto supremo del cual forman parte los respectivos planos y memoria explicativa. En este contexto, la política establece los siguientes usos relevantes, lo cual no obsta al establecimiento de otros en la zonificación respectiva en cada caso: (i) puertos; (ii) astilleros y construcción de naves; (iii) regularización de asentamientos humanos y caletas de pescadores⁷⁹; (iv) recreación y esparcimiento; y (v) industria,

⁷⁹ En particular en relación con las caletas de pescadores, existe una Nómina Oficial de Caletas de Pescadores Artesanales (DS N° 337/2004) y un Comité Técnico dentro de la CNUBC que se encarga de establecer procedimientos y criterios para incorporar lugares a dicha nómina. En el procedimiento para incorporar nuevos lugares a la nómina se requiere una solicitud de Sernapesca. Los criterios que se han fijado en la materia son: (i) régimen de propiedad (debe ser de propiedad fiscal); (ii) ocupación histórica (más de 10 años); (iii) registro de actividad pesquera (maneja Sernapesca); (iv) condiciones de seguridad (acceso

actividades económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera y la minería⁸⁰.

En cuanto al ámbito territorial de aplicación, cabe señalar que el artículo 2° inciso segundo de la política, en concordancia con el artículo 1° N° 4 del Reglamento sobre concesiones marinas⁸¹, define Borde Costero del Litoral como: “[...] aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina [Fuerzas Armadas]”.

Lo anterior se explicita a través del esquema siguiente:



expedito a tierra...); (v) distancia mínima entre caletas; (vi) deben estar claramente definidos los lugares en la Zonificación regional del Borde Costero y PRC, en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Regional.

⁸⁰ Un ejemplo de los usos que se han establecido en el borde costero es el caso de la zonificación de usos de borde costero de Coquimbo (D. S. N° 518/2005) que “declara áreas de usos preferentes específicos los espacios de borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo” y establece las siguientes zonas: (i) reservadas al Estado de Chile (v. g. áreas necesarias para ejercicios navales); (ii) portuaria; (iii) industria y reparación de naves; (iv) pesca artesanal; (v) industrial; (vi) áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura; (vii) turística; (viii) condicionada (v. g. sujeta a estudios que determinarán el mejor uso o condiciones para la actividad pesquera o acuícola); (ix) conservación de la naturaleza; (x) restricción por riesgos (v. g. riesgos por emisarios, riesgos por tsunami).

⁸¹ D. S. N° 2 de Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, actual Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (D.O. 3 de enero de 2006).

El D. S. N° 2 de 2005 del Ministerio de Defensa (Reglamento sobre Concesiones Marítimas) establece en su artículo 1 que se entenderá por: *“Línea de la playa: Aquella que de acuerdo con el artículo 594 del Código Civil, señala el deslinde superior de la playa hasta donde llegan las olas en las más altas mareas y que, por lo tanto, sobrepasa tierra adentro a la línea de la pleamar máxima. Para su determinación, la Dirección, si lo estima necesario, podrá solicitar un informe técnico al S.H.O.A.”* y *“Terreno de playa: Faja de terreno de propiedad del Fisco sometida al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio, de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos o lagos. Para los efectos de determinar la medida señalada, no se considerarán los rellenos artificiales hechos sobre la playa o fondos de mar, río o lago. No perderá su condición de terreno de playa el sector que quede separado por la construcción de caminos, calles, plazas, etc.”*.

En el mismo sentido, la OGUC señala que se entenderá por: *“Línea de la playa: aquella que señala el deslinde superior de la playa hasta donde llegan las olas en las más altas mareas y, que, por lo tanto, sobrepasa tierra adentro a la línea de la pleamar máxima o línea de las más altas mareas.”* Por otra parte, establece la definición de *“Zona de Protección Costera: área de tierra firme de ancho variable, de una extensión mínima de 80 metros medidos desde la línea de la playa, en la que se establecen condiciones especiales para el uso del suelo, con el objeto de asegurar el ecosistema de la zona costera y de prevenir y controlar su deterioro”*.

Además se debe realizar una distinción relativa a la naturaleza de la propiedad (fiscal o privada) desde la línea de playa al interior. En caso de que la propiedad fuese privada el borde costero abarca el mar territorial hasta la línea de las más altas mareas, lo que incluye la propiedad denominada “playa de mar”. Por su parte, en caso de que la propiedad fuese fiscal, el borde costero incluye, además de lo anterior, ochenta metros de playa por sobre la línea de más alta marea.

Al alero de esta política, la Subsecretaría de Marina ha dictado, en primer término, decretos que consideran todo el borde costero de una región estableciendo usos preferentes como es el caso de: (i) D. S. N° 153, de 20 de mayo de 2004, que “[d]eclara áreas de usos preferentes específicos los espacios de borde costero del litoral de la XI Región de Aysén del General

Carlos Ibáñez del Campo⁸²; y (ii) D. S. N° 518, de 12 de diciembre de 2005, que “[d]eclara Áreas de usos preferentes específicos los espacios de borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo⁸³. Asimismo, ha regulado solo parte de una región, y únicamente con relación a su uso, como es el caso del D. S. N° 5, de 9 de enero de 2001, que “[d]eclara áreas reservadas para uso preferentemente turístico el borde costero comprendido entre Punta Chomache y Punta Guanillos del norte, sector playa Ike-Ike, I° Región de Tarapacá”, todos del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina.

B. AUTORIDADES COMPETENTES

Como antes se señaló, la Zonificación del Borde Costero tiene como objetivo realizar un ordenamiento de los usos del territorio costero, compatibilizando distintos intereses sobre el mismo y planificando sus usos mediante un proceso de participación ciudadana. Consecuentemente, las autoridades definidas por la normativa son instancias colegiadas, a saber, la CNUBC y la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC).

Entre las funciones principales de la CNUBC se encuentra la de proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral de la república, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

La mencionada comisión está integrada por el ministro de Defensa, Subsecretaría de Fuerzas Armadas y representantes de: SUBDERE, Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON), Ministerio de Planificación y Cooperación⁸⁴, MOP, MINVU, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT), Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), SERNATUR, la Armada y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA)⁸⁵. Por su parte, las CRUBC son presididas por

⁸² D.S. N° 153/04 Marina o Política de Aysén.

⁸³ D.S. N° 518/05 Marina o Política de Coquimbo.

⁸⁴ Actualmente este ministerio se denomina Ministerio de Desarrollo Social.

⁸⁵ Se hace presente que la política hace referencia a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Sin embargo, en virtud de la modificación introducida a la LBMA mediante

el intendente y dependen de los GORE. Las facultades a nivel de CRUBC derivan de artículo 17 de la LOCGAR y del Oficio Presidencial N° 001/05, que establecen las funciones del GORE en materia de ordenamiento territorial⁸⁶.

Las Comisiones Regionales están integradas por el intendente, gobernadores y alcaldes que tengan jurisdicción territorial sobre el borde costero de la región; seremis de MINECON, MINVU, MTT, MBN, MMA y Desarrollo Social; un representante de la Armada Nacional y los gobernadores marítimos; directores regionales de Obras Portuarias, SERNATUR, Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), y zonal de pesca; dos representantes elegidos por el Consejo Regional (entre sus integrantes); dos representantes de los sectores pesquero artesanal, acuícola y turístico; y, por último, tres representantes de otros sectores nombrados por el intendente.

El Instructivo Presidencial señala que las CRUBC deben: (i) presentar a la CNUBC las discrepancias a la zonificación vigente o en proceso de aprobación, que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral de la región y cuya solución exceda las atribuciones de las respectivas CRUBC; y (ii) emitir opinión sobre las solicitudes de concesiones marítimas, sean de carácter temporal o permanente, que la autoridad competente someta a su consideración.

En términos generales, el procedimiento de elaboración es llevado a cabo por la Oficina Técnica Regional, que es el órgano encargado de apoyar técnicamente al CRUBC y depende funcional y operativamente del GORE⁸⁷; contempla un periodo de 30 días como mínimo para que se formulen observaciones ciudadanas. Posteriormente, esta propuesta es sancionada por la CRUBC y se presenta al CNUBC, que elabora un informe que remitirá conjuntamente con la propuesta para consideración del Presidente de la República. En caso de decisión favorable de este último, el Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Fuerzas Armadas procede

la Ley N° 20.417 dejaría de existir este servicio creándose el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, entre otros organismos. En este caso particular el artículo 70 letra e) de la Ley señala que corresponde al ministerio la participación en la CNUBC.

⁸⁶ El Oficio Presidencial N° 001 de 28.01.05 (Instructivo Presidencial).

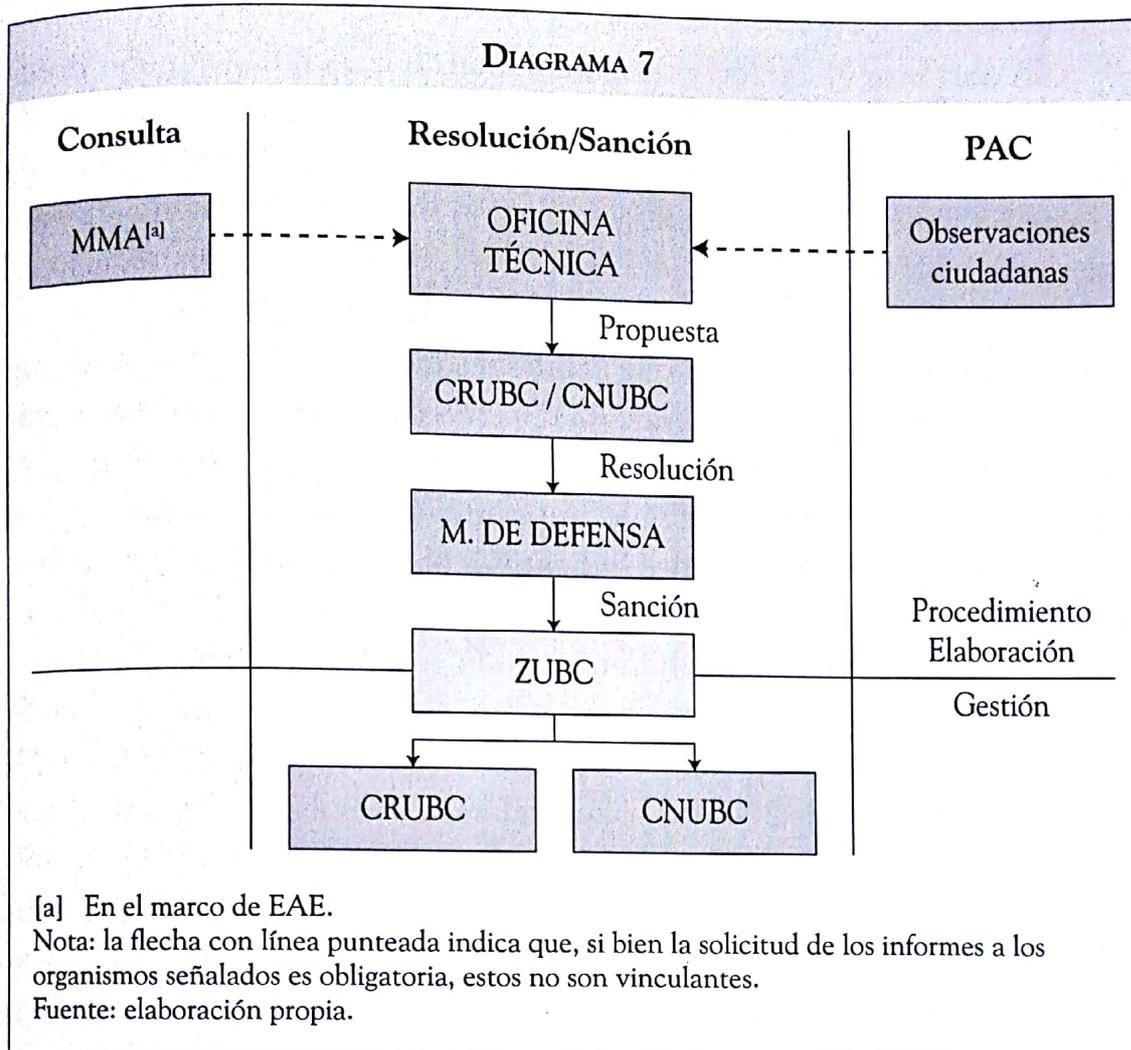
⁸⁷ Artículo 3°, Oficio Presidencial N° 001/2005.

a dictar el correspondiente decreto supremo, del que debe tomar razón la Contraloría General de la República, para ser posteriormente publicado. Ahora bien, tras la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, este instrumento debe someterse a EAE, conforme lo indicado en el artículo 7 bis de la Ley N° 19.300.

Por último, es importante tener presente que la CRUBC debe formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes Comunales e Intercomunales, a fin de que exista coherencia en el uso del borde costero. También debe proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero que la autoridad competente someta a su consideración, y formular recomendaciones, dentro del ámbito de su competencia, a los órganos de la administración del Estado.

Todas estas facultades tienen como objetivo lograr una coordinación entre los distintos instrumentos y autorizaciones sobre el espacio geográfico comprendido por el borde costero. En el mismo sentido, el artículo 64 de la LGUC establece: *“En las áreas urbanas, los bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables, se usarán en concordancia con lo dispuesto en el Plan Regulador y su Ordenanza Local. Las concesiones que la Dirección del Litoral otorgare sobre ellos requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales respectiva”*.

A continuación se presenta el **DIAGRAMA 7** con las entidades participantes tanto en el proceso de elaboración como de gestión del instrumento.



C. ALCANCE DE LA ZONIFICACIÓN DE USO DE BORDE COSTERO

Se trata de un instrumento no vinculante, puesto que, tal como lo reconoce el D. S. N° 475, la Zonificación fija usos preferentes, no excluyentes. Por tanto, y al no tratarse de instrumentos obligatorios, el órgano que debe decidir sobre el permiso en un área que cuenta con una Zonificación de Borde Costero deberá considerar la referida zonificación y ponderarla conjuntamente con otros antecedentes, dentro del ámbito de discrecionalidad que le permite el permiso o autorización en particular⁸⁸.

⁸⁸ Este carácter no vinculante de la zonificación se ha visto refrendado por actuaciones de la administración, en particular, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (antecesora legal del Servicio de Evaluación Ambiental) en la resolución de recursos de reclamación.

No obstante el carácter no vinculante de la Zonificación del Borde Costero, cabe señalar que, al analizar las memorias explicativas, se puede advertir una cierta ambigüedad en la materia. Así, por ejemplo, el plan de Coquimbo sigue en su estructura y redacción su naturaleza de instrumento indicativo, mientras que el de Aysén contiene indicaciones redactadas de modo obligatorio, como se aprecia en el capítulo sobre los criterios de compatibilidad que establece que “[l]as concesiones de acuicultura deberán mantener una distancia mínima de 3.000 metros a instalaciones turísticas existentes o proyectadas”. Sin embargo, este tipo de disposiciones no pueden prevalecer sobre la naturaleza del instrumento que las contiene y, por tanto, siguen siendo meramente indicativas para el particular, pero deben ser consideradas por las autoridades y refelejadas en los IOT vinculantes de modo de mantener una coherencia en la gestión del territorio.

Por otra parte, y con objeto de contextualizar el alcance que en la práctica ha tenido este tipo de zonificaciones, cabe recordar el dictamen N° 21.471 de 4 de mayo de 2005 de la Contraloría General de la República, que cursó con alcance el D. S. N° 153 del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Fuerzas Armadas, y que declara áreas de usos preferentes específicos los espacios de borde costero del litoral de Aysén. Lo anterior, dado que fija usos incompatibles con un área que anteriormente había sido declarada Área Apropriadadas para el Ejercicio de la Acuicultura por la autoridad marítima. Dicho dictamen hace presente que:

“En consecuencia, como el ejercicio de la actividad de acuicultura, se enmarca dentro de las reglas que establecen las disposiciones de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura y reglamentos pertinentes, ha de

En efecto, mediante Resolución Exenta N° 328/2005, la Dirección Ejecutiva acoge un recurso de reclamación, calificando favorablemente el proyecto, estableciendo que “la zonificación de las áreas que conforman el borde costero de la región de Aysén, contenida en el D. S. N° 153/2004 de la Subsecretaría de Marina, otorga las directrices para organizar los usos del borde costero de dicha región, pero no afecta, *ipso facto*, la calificación de las AAA”. Este recurso se refería a un proyecto de acuicultura que había sido rechazado por la COREMA de la Región de Aysén, basado exclusivamente en que el proyecto no cumplía con la normativa ambiental por emplazarse en un área declarada preferentemente turística en la zonificación de uso de borde costero.



someterse a lo que determine la autoridad marítima en materia de fijación de áreas apropiadas para ello, según el artículo 67 del referido cuerpo legal, lo que se relaciona con la facultad de zonificar los espacios que conforman el borde costero, en este caso de la Región de Aysén, constituyendo un criterio para llevar a cabo la determinación de dichas áreas, sin que con ello se afecta la integralidad de las mismas, como lo señala el Subsecretario de Marina en ORD. N° 12210/982. En efecto, la modificación de las referidas áreas que pudiera estimarse adecuada, a raíz de la aludida zonificación, sólo se puede materializar en las llamadas zonas de desafectación, lo que deberá concretarse mediante decretos supremos, dictado en conformidad a la ley”.

Asimismo precisa que “[o]rdenar y preferir ciertos usos no significa restringir de manera arbitraria el derecho a ejercer determinadas actividades económicas en la zona en cuestión, la que siempre ha de sujetarse a las reglas dictadas por la autoridad en virtud de la ley, como es la de establecer usos preferentes entre varias situaciones alternativas, al tenor de los antecedentes técnicos y sociales que fundamentan el acto en cuestión”.

Cabe hacer presente que los propios decretos de zonificación incluyen una disposición para poder compatibilizar algunas de las situaciones que pueden presentarse en el borde costero, al señalar que:

“La zonificación decretada no obsta al establecimiento de áreas marinas y costeras protegidas; al ejercicio de la pesca artesanal, a la aplicación de las medidas de conservación de recursos hidrobiológicos previstos en los artículos 3° letra d) y 48 letra b) de la Ley General de Pesca y Acuicultura; y a las normas sobre ordenamiento territorial de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”⁸⁹.

Ahora bien, pese al carácter no vinculante de este instrumento, nada obsta a que una ley le otorgue fuerza obligatoria. Tal es el caso de

⁸⁹ Véase D. S. N° 518 de 12 y D. S. N° 153 de 20 de mayo de 2004, ambos del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina.

la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, que en su artículo 67, penúltimo inciso, señala que “[d]esde la fecha de publicación del decreto supremo que establezca la zonificación, no podrán otorgarse nuevas concesiones de acuicultura en los sectores que se hayan definido de uso incompatible con dicha actividad”⁹⁰.

⁹⁰ Este inciso fue introducido por la Ley N° 20.434, publicada en el DO 25 de mayo de 2010.