

Desafíos de la Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación urbana, rural y costera

Challenges for strategic environmental assessment in urban, rural and coastal boarder planning

Edesio Carrasco Quiroga*

El objetivo de este trabajo es analizar la normativa sobre Evaluación Ambiental Estratégica introducida en Chile, y su relación con la planificación territorial a nivel urbano, rural y de borde costero, así como los principales desafíos pendientes en materia de planificación territorial que no fueron abordados por dicha normativa.

Palabras clave: Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), borde costero, planificación territorial, instrumentos de planificación territorial.

The aim of this paper is to analyze the rules on Strategic Environmental Assessment introduced in Chile, and its relation to spatial or territorial planning at urban, rural and coastal levels, as well as the major remaining challenges in on those topics, that were not addressed by that legislation.

Key words: Strategic Environmental Assessment, Coastal border, spatial planning, territorial planning, spatial planning instruments.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, de 2010, se abrió un conjunto de interrogantes respecto a la planificación del territorio. Junto con modificarse la institucionalidad ambiental vigente a esa fecha, establecida en la Ley N° 19.300, de 1994, se incorporó un nuevo instrumento de gestión ambiental denominado Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE). Dicha herramienta es definida como el "procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales" (letra i bis del art. 2 de la Ley N° 19.300, de 1994).

* Profesor del Magíster en Derecho de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: ecarrasco@scys.cl

En iguales términos, los arts. 7° bis, ter y quáter de la Ley N° 19.300, de 1994, regulan sus aspectos sustantivos, orgánicos y procedimentales, delegando, también, en un reglamento, aspectos relevantes para su implementación. Así, se plasma por ley un procedimiento para el diseño y aprobación de políticas y planes públicos que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad. Se incorpora a un procedimiento reglado, desde un inicio, “la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas, previéndose efectos acumulativos o sinérgicos que pudieran generar la formulación de políticas y planes públicos”¹. En base a la coordinación pública, el análisis de alternativas, la evaluación ambiental y el control ciudadano, el diseño y aprobación de decisiones estratégicas queda sujeto a reglas (procedimiento) que permiten racionalizar las decisiones, haciendo más eficaz la gestión administrativa.

En los artículos citados es posible inferir –como se explica más adelante–, qué está sujeto a la EAE, quiénes intervienen en dicho procedimiento y cuál es el procedimiento para llevar adelante el diseño y aprobación de políticas y planes públicos en sus dos modalidades (voluntaria u obligatoria).

En efecto, en relación a qué está sujeto a la EAE, la ley hace una distinción entre lo que puede ser sometido y lo que debe sujetarse a EAE. En el primer caso nos referimos a políticas y planes públicos de carácter normativo general que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, cuando se diseñen o modifiquen sustancialmente (art. 7° bis, inc. 1° Ley N° 19.300, de 1994).

Distinto es el caso de los instrumentos de planificación territorial (en adelante IPT). La ley especifica de manera expresa que siempre deberán someterse a la EAE los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (en adelante PROT)², los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (en adelante PRDU), los Planes Reguladores Intercomunales (en adelante PRI), los Planes Reguladores Comunales (en adelante PRC) y los Planes Seccionales (en adelante PS). De la misma forma, la ley dispone que la Zonificación del Borde Costero (en adelante ZBC), del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas (en adelante MIC) o los instrumentos de ordenamiento territorial que los replacen o sistematicen se someterán, también, a la EAE (inc. 1° del art. 7 bis Ley N° 19.300, de 1994).

Si bien al definirse la EAE se hace referencia al Ministerio Sectorial como órgano de la Administración del Estado a cargo de llevar adelante una política o plan de carácter normativo general³, lo cierto es que en el ámbito de las políticas públicas también pueden participar otros órganos de igual o inferior je-

¹ CARRASCO 2012, 422.

² Por medio del mensaje N° 128-356/2008 se presentó el proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, remplazando los planes regionales de desarrollo urbano por los PROT, proyecto que aún se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional.

³ Si bien es atribución del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (en adelante CMS) proponer al Presidente de la República qué políticas y planes pueden quedar sujetas a la EAE, lo importante es entender que la ley precisa que las políticas y planes deben ser de carácter normativo general. Esto significaría que dichas políticas y planes deben ser generales en cuanto al territorio y a los destinatarios, y contener, en sus lineamientos, preceptos legales o reglamentarios que sean necesarios para su ejecución o que impli-

arquía. Lo mismo ocurre con los IPT. En ellos, dependiendo del instrumento, al Ministerio Sectorial (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), al Gobierno Regional o un Municipio, les corresponderá llevar adelante el procedimiento. Situación similar ocurre con la ZBC. En su diseño y aprobación intervienen, en distinta medida, las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero (en adelante CRUBC), la respectiva Comisión Nacional (en adelante CNUBC) y el Ministerio de Defensa Nacional. En el manejo integrado de cuencas, hay competencias dispersas tanto en el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante MMA), la Dirección General de Aguas (en adelante DGA), el Servicio Nacional de Turismo (en adelante SERNATUR), el Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante SAG) y la Corporación Nacional Forestal (en adelante CONAF), que hacen que una acción como esta pueda ser ejecutada por una o más entidades.

En lo procedimental, el art. 7 bis de la Ley N° 19.300, de 1994 dispone, no importando el instrumento sujeto a EAE, una estructura matriz dada por una etapa de diseño y aprobación. La primera, a partir de la coordinación administrativa entre el órgano promotor de la política, plan o instrumento y los restantes servicios públicos que participen en ella. En el diseño deben ser fijados, además, los objetivos del instrumento y los criterios de desarrollo sustentable que se considerarán. Por su parte, en la aprobación deberá elaborarse un anteproyecto de la política, plan o instrumento junto con un informe ambiental. Este último, deberá ser revisado por el MMA el que podrá hacer observaciones –no vinculantes– a dicho informe. Luego, el informe ambiental es sometido a consulta pública por el organismo promotor o responsable de la política, plan o instrumento.

Finalmente, la etapa de aprobación (art. 7 quáter de la Ley N° 19.300, de 1994) concluye con una resolución o decreto alcaldicio, dependiendo si se trata de una política, plan o instrumento, que da cuenta del proceso llevado a cabo y que fija criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia de la política, plan o instrumento, y sus respectivos criterios e indicadores de rediseño⁴.

En síntesis, la EAE, como instrumento de gestión ambiental, pretende que una decisión pública y estratégica –no una actividad o proyecto privado o público– incorpore la dimensión ambiental y la sustentabilidad (en su dimensión social, económica y ambiental), desde un inicio, al ser formulada. Para ello, es vital la coordinación y cooperación con otros órganos de la Administración del Estado, abordando de manera focalizada los aspectos ambientales de una política, plan

quen, en una etapa posterior, su modificación. En relación a esto último, el Dictamen N° 73.497, de 2012.

⁴ Lo dispuesto en dicho art. debe ser complementado con lo señalado en el art. 7° ter letra d) que dispone que el reglamento de la EAE deberá definir la forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior, la que debe incluir una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general. Un criterio similar ha adoptado, también, recientemente, la Corte Suprema en *Juan Carlos Ossandón Valdés con Alcalde de Municipalidad de Concón* (2013), a propósito de actos administrativos cuyos efectos son aún más particulares, tales como los permisos de construcción, cuando “contengan normas de general aplicación o que miren al interés general”, los que deben publicarse en el *Diario Oficial*. Recientemente, además, la Contraloría General de la República ha objetado la modificación de planes reguladores por no hacer mención expresa a los requisitos que dicho artículo dispone (Dictámenes N° 49.074, 2013 y N° 48.885, 2013).

o instrumento en una escala temporal de mediano o largo plazo y en base a un análisis riguroso de alternativas. Se evalúa así, la forma en que una decisión pública y estratégica es llevada adelante, no sus resultados. Por eso, el análisis de las opciones que una determinada política, plan o instrumento considere, es indispensable para fundamentar adecuadamente su decisión. En otras palabras, lo que hace la EAE mediante el procedimiento descrito es controlar la racionalidad de una decisión pública que luego, una vez que es implementada, producirá efectos de manera macroscópica, acumulativa y difíciles de medir, pero que al fomentar (política), decidir (plan), autorizar, limitar o prohibir (IPT), una determinada actividad, permitirá su viabilidad y posterior desarrollo. Permite, así, la EAE, en palabras de Riki Therivel, anticiparse y considerar impactos que son difíciles de evaluar o medir a nivel de proyectos o actividades, pues los sobrepasan⁵.

I. Planificación territorial y EAE: alcances de una relación

1. Situación actual

Como se señaló previamente, los IPT, la ZBC y el MIC deben siempre someterse a EAE. También quedan sujetos a este instrumento de gestión ambiental cada vez que sean remplazados o sistematizados estos instrumentos por otro distinto. De esta forma, la EAE incorpora una dimensión territorial en su configuración, lo que es adecuado tomando en consideración el carácter estratégico del territorio.

2. Instrumentos de planificación territorial urbana

Por medio de la Ley N° 20.417, de 2010, los IPT fueron excluidos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA). La razón es simple: constituyen una decisión pública estratégica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) o de cualquier gobierno regional o municipalidad del país y no una actividad o proyecto susceptible de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases. Si bien por más de una década la letra h) del art. 10 de la Ley N° 19.300, de 1994 dispuso expresamente que los PRDU, los PRI, los PRC y los PS debían someterse al SEIA, lo cierto es que su incorporación dentro de la tipología de proyectos o actividades que debían evaluarse ambientalmente carecía de sustento. En efecto, lo dispuesto por la ley es que son los "proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases" los que deberán someterse al SEIA. Es decir, la ley se refiere a acciones concretas capaces de producir efectos ambientales, en cualquiera de sus etapas de ejecución. Lo que se evalúa en el SEIA son las consecuencias directas y específicas que una actividad económica puntual produce en un área de influencia determinada. Los impactos son microscópicos y localizados, cuyos efectos en el tiempo son de corto o mediano plazo, todo en base a un trabajo de campo y de análisis de muestra. No hay análisis de alternativas sobre la localización, construcción u operación del proyecto, quedando este, sujeto a la normativa ambiental aplicable y a las restricciones legales o administrativas generales que el ordenamiento jurídico contempla. El SEIA, a partir de una determinada predicción establece "mecanismos que reduzcan, compensen o

⁵ THERIVEL 2010, 16.

reparen las consecuencias ambientales que se generen en el medio natural, artificial y sociocultural, o en sus interacciones"⁶, situación que es posible de manera concreta en proyectos o actividades y no en planes que son plasmados posteriormente en una norma.

Al evaluarse un IPT no se está en presencia de una actividad o proyecto, sino de una decisión pública. Una vez evaluada esa decisión, que define los usos que un territorio tendrá (Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público o Área Verde), podrá determinarse si las actividades que pretenden emplazarse en él, pueden o no realizarse, y de poder, si generan o no impactos significativos al medio ambiente que ameriten ser evaluados a través del SEIA. Por eso, lo sometido a EAE es la decisión de planificar el territorio mediante un IPT, el cual incorpora, no importando su categoría, una pluralidad de factores que tienen "por objeto una ordenación racional del territorio con una visión supralocal, considerando las condiciones sociales, económicas y culturales que inciden sobre el espacio"⁷. Luego, podrá, si corresponde, ser evaluada –mediante el SEIA–, la actividad o proyecto específico que se emplaza en un lugar cuyo uso de suelo ya fue evaluado estratégicamente. Es adecuado que la planificación territorial urbana esté sujeta a un procedimiento que controle la racionalidad de una decisión estratégica que tendrá efectos en las próximas décadas en lo social, ambiental y económico en un área relevante del espacio nacional en base a un análisis de alternativas. Para ello, tal como el actual borrador del Reglamento de la EAE lo recoge⁸, el nuevo procedimiento para diseñar y aprobar los IPT estará dado por una adecuada síntesis entre lo dispuesto en los art. 7° bis, ter y quáter de la Ley N° 19.300, de 1994 y lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 458 de 1976, Ley General de Urbanismos y Construcciones (en adelante, LGUC) y su propia ordenanza, Decreto Supremo N° 47, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (en adelante, OGUC). Es decir, estamos en presencia de un procedimiento único que recoge las etapas e interconexiones de los instrumentos regulatorios descritos.

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) ha señalado, además, cuestión que ha requerido de aclaraciones posteriores, que la EAE rige para los IPT desde la fecha de publicación de la Ley N° 20.417, de 2010, salvo que, bajo el principio de la buena fe, cualquier IPT o sus "modificaciones sustanciales", haya ingresado al SEIA antes del 28 de diciembre; en ese caso dichas actuaciones estarían amparadas por un ámbito de legitimidad⁹.

3. Zonificación del borde costero

Pese a que no existe una definición legal del borde costero del litoral, este puede ser entendido como "aquella franja del territorio nacional que comprende los terrenos de playas fiscales situadas en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se en-

⁶ GUZMÁN 2012, 130.

⁷ Cordero 2011, 215.

⁸ Disponible en: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-52606.html>

⁹ Véase Dictámenes N° 78.818, de 2010 y N° 41.275, de 2011.

cuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional por medio de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas¹⁰.

No hay duda que constituye un avance que la ZBC esté sujeta a la EAE. Los usos que tendrá la franja del litoral es una decisión estratégica. Racionalizar y ordenar esa decisión es indispensable. Por eso, el hecho que hoy se cuente con un procedimiento reglado constituye un paso significativo.

Si bien desde el año 1994 Chile cuenta con una política nacional de uso del borde costero (Decreto Supremo N° 475, de 1994), solo el borde costero de la Región de Coquimbo (Decreto N° 518, de 2006) y de Aysén (Decreto. N° 153, de 2005) ha sido zonificado. Es decir, las directrices sobre las cuales debe desenvolverse la autoridad en el ejercicio de estas atribuciones, han sido ejecutadas solo en dos regiones¹¹. En consecuencia, hoy la ZBC requerirá cumplir con el procedimiento legal y administrativo correspondiente (EAE), o en su defecto aplicar las normas dispuestas en la Ley N° 19.880, de 2003 y el Instructivo dictado recientemente con dicha finalidad¹². Si bien hay normas jurídicas que han ido reconociendo el borde costero –terrenos fiscales que se encuentran dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de más alta marea de la costa– dándole mayor realce y reconociendo su importancia (Ley N° 20.249, de 2008 y Ley N° 20.417, de 2010), lo concreto es que ha faltado mayor densidad normativa para su regulación adecuada.

No obstante, el hecho que hoy una decisión de esta naturaleza, pese a sus orientaciones generales y lineamientos indicativos, esté sujeta a un orden lógico de actos administrativos reglados por un esquema procedimental que incorpora la sustentabilidad desde el inicio, constituye una mejora invaluable a fin de realzar la ZBC. Lo anterior cobra sentido pues deben atenderse diversos usos (alternativas) que puede tener el borde costero del litoral, opiniones distintas de organismos que participan de dicho proceso e intereses legítimos que deben ser armonizados, procurando la compatibilización de todos los usos posibles. Así, no hay duda que la EAE vino a mejorar un instrumento que requiere adaptarse y ser parte de un esquema más integrado de planificación (en su dimensión urbana, rural y costera). No puede obviarse, entonces, que contar con este procedimiento ordena la manera de zonificar, pero también constituye un aspecto relevante para la protección de los derechos fundamentales que puedan verse afectados (propiedad o derecho a desarrollar una actividad económica) al adoptarse este tipo de decisiones públicas¹³. Se garantiza así el sometimiento pleno a la ley y al derecho; se permite la uniformización y racionalización de una decisión como esta; y, se posibilita de mejor forma la participación de los particulares en cualquier decisión que zonifique el borde costero¹⁴.

¹⁰ Definición disponible en el Decreto Supremo N° 476, de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, complementada en: <http://bordecostero.ssffaa.cl/2010/02/zonificacion-del-borde-costero/>

¹¹ Lo anterior, sin perjuicio de otras zonas costeras del país que han sido zonificadas parcialmente.

¹² Disponible en: <http://bordecostero.ssffaa.cl/2011/07/instructivo-para-la-aplicacion-de-la-evaluacion-ambiental-estrategica-en-los-procesos-de-zonificacio/>.

¹³ Véase SCHMIDT - ASSMANN 2003, 363.

¹⁴ Para una revisión acerca de los fines del procedimiento administrativo, véase PAREJO 2012, 329.

4. Manejo integrado de cuencas

Chile no cuenta con una política o planes específicos de manejo integrado de cuencas. Tampoco se observa una institucionalidad que coordinadamente aborde este desafío, pues se requiere un marco legal y ambiental con fines de protección y fomento, que reconociendo la particularidad de cada cuenca hidrográfica, pueda asumir su administración de forma eficiente. Lo anterior cobra sentido especialmente por los riesgos de catástrofes naturales, la disminución de ciertos usos productivos y el creciente conflicto por el uso (compatible o no) de cuencas, subcuencas, microcuencas y predios de diversa índole. No obstante, tampoco puede dejar de reconocerse que políticas o planes públicos referidos a recursos naturales (agua) y acciones concretas de distintos organismos de la Administración del Estado tendientes a proteger ciertas especies (flora y fauna) y usos (turismo), ha llevado, indirectamente, por medio del SEIA, pese a su lógica del caso a caso, a coordinar esfuerzos para darle un uso sustentable a ciertas cuencas. Todo bajo un esquema de normas legales que regulan dispersamente este tipo de territorios.

Todo el marco institucional y legal descrito permite que cualquier órgano de la Administración del Estado con competencia en este ámbito pueda desarrollar una política o un plan de manejo integrado de cuencas. Pese al carácter indicativo que pueda tener una decisión como esta, que se enmarca, en general, dentro del ámbito rural, constituye un progreso que hoy esta potestad esté entregada a quien cuenta con la competencia, sea CONAF, SAG, MMA, SERNATUR, y DGA, etc. En tales términos, lo que procedería en ese caso, ante la ausencia de un procedimiento especial, es aplicar, para la formulación de una política o plan de estas características, el procedimiento general (de diseño y aprobación) de los arts. 7° bis, ter y quáter de la Ley N° 19.300, de 1994, y supletoriamente, en sus partes pertinentes, la Ley N° 19.880, de 2003.

II. Desafíos pendientes

Si bien la EAE constituye un adelanto importante en orden a determinar la forma en que se planifica el territorio en Chile, hay aspectos que no fueron abordados. No hay duda que los IPT deben estar bajo una fórmula como la descrita. Adicionalmente, que la ZBC también sea sometida a la EAE constituye un cambio sin parangón en la forma que se había zonificado desde el año 1994. Lo mismo, pese a que requiere ciertos ajustes institucionales, sucede con el MIC. En otras palabras, la EAE ayudará a fortalecer la planificación en sus distintos ámbitos, racionalizando y legitimando (en virtud de la coordinación pública y la participación ciudadana), decisiones cuyos efectos pueden perdurar por décadas.

Sin perjuicio que los desafíos de la planificación territorial son variados, tres de ellos requieren ser abordados con prontitud, tanto en el ámbito urbano, como rural y costero. Justamente en estos tres ámbitos se observan conflictos que, pese a la existencia de la EAE, requieren legislativa y administrativamente reglas precisas para su solución. Enrique Rajevic hace más de una década planteó ciertos desafíos que vivía la planificación territorial, tales como “la larga y demorosa tramitación de instrumentos de planificación territorial”; lo “distinto y excepcional” que son los IPT en el contexto del SEIA; el “impacto del D.L. 3.516 (D.O. 1 de diciembre de 1980), que permite la subdivisión de terrenos

rústicos hasta paños de 0.5 ha"; la plusvalía que generan decisiones públicas en propietarios privados; lo insuficiente de la participación ciudadana¹⁵. Hoy, al margen de que algunos de los desafíos planteados siguen vigentes, nuevos problemas deben ser enfrentados en el ámbito urbano, rural y costero.

1. La modificación sustancial de un IPT

Una interrogante que debe ser resuelta en el ámbito urbano dice relación con las modificaciones que sufren los IPT. Como se sabe, la planificación urbana se realiza en cuatro niveles de acción: nacional, regional, intercomunal y comunal. Lo anterior da origen a la Planificación Urbana Nacional a cargo del MINVU y a la Planificación Urbana Regional, por medio de los PRDU, que son confeccionados, estos últimos, por las Secretarías Regionales del MINVU, aprobados por el Consejo Regional, promulgados por el intendente y que tienen por objeto "orientar el desarrollo de centros urbanos de las regiones"¹⁶.

Por su parte, en la Planificación Urbana Intercomunal, ejecutada por medio de un Plan Regulador Intercomunal (en adelante PRI) o Plan Regulador Metropolitano (en adelante PRM), intervienen en su elaboración la Secretaría Regional del MINVU, la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Municipalidades, el Consejo Regional y el Intendente. Dicha planificación tiene por objeto orientar y regular un espacio físico comprendido por "aquellas áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones se integran en una unidad urbana"¹⁷.

Por último, en el caso de la Planificación Urbana Comunal y Seccional, lo que se realiza por intermedio del Alcalde, del Concejo Municipal, la Secretaría Regional del MINVU respectiva y la adecuada participación de los vecinos, a través de un Plan Regulador Comunal (en adelante PRC) o Plan Seccional (en adelante PS), es "promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social"¹⁸. Por su parte, los planes seccionales pueden realizarse en ciertos casos, tales como el reemplazo o aplicación de un plan regulador comunal, o para determinar una zona de remodelación urbana que se pretenda desarrollar¹⁹.

De lo expuesto, corresponde entonces determinar a) si cualquier modificación de los IPT descritos debiese someterse a EAE, y de ser así b) qué criterios corresponde utilizar para determinar las modificaciones sustanciales que quedarán sujetas a la EAE y en caso de aquellas que no lo sean, c) cuál sería el procedimiento a seguir para llevarlas adelante.

a) *No toda modificación de un IPT debe someterse a la EAE.* El art. 7 bis de la Ley N° 19.300, DE 1994, señala que se someterán a EAE las políticas y planes de carácter normativo general, "así como sus modificaciones sustancia-

¹⁵ Entre otros RAJEVIC 2000, 546-548.

¹⁶ Art. 30 de la LGUC.

¹⁷ Art. 34 de la LGUC.

¹⁸ Art. 41 de la LGUC.

¹⁹ Para una adecuada explicación respecto a la naturaleza, requisitos y tramitación de estos instrumentos de ordenamiento territorial, véase FIGUEROA et al. 2006, 79-99.

les” que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, decida. Por su parte, el inc. 2° del mismo artículo, en referencia a los IPT, dispone que se sometan siempre a la EAE los tipos de IPT que menciona o los “instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen”.

La lectura del texto anterior puede llevar a concluir que los IPT, cuando se diseñan por primera vez o se reemplazan o sistematizan, deben tramitarse de acuerdo a la EAE, no importando la magnitud o significancia de dicho cambio, pues siempre deberán hacerlo. Bastaría el simple remplazo o sistematización del IPT para que se gatille dicha circunstancia. Ya la extinta redacción de la letra h) del art. 10 de la Ley N° 19.300, de 1994, incorporaba, expresamente, la modificación de estos instrumentos para determinar su ingreso al SEIA. Una interpretación como la descrita llevaría a concluir que solo la modificación sustancial de políticas y planes públicos, a cargo de un ministerio sectorial, debiesen tramitarse en conformidad a la EAE. Y en el caso de los IPT, cualquiera que se diseñe por primera vez o sea reemplazado o sistematizado –en otras palabras modificado– no importando la dimensión del cambio, también debiese siempre elaborarse a través de la EAE. No habría excepciones para cambios de menor envergadura. Todo lo que se cambie o reemplace en un IPT debiese tramitarse según la EAE.

¿Es sensata esta interpretación? Si bien el texto de la ley puede llevar a una interpretación como la descrita, creemos que la exégesis que debe realizarse es otra. Revisadas las normas de la EAE sistemáticamente y de manera funcional, atendiendo a su operatividad y finalidad, consideramos que no cualquier modificación a un IPT debe quedar subordinado al cumplimiento de la EAE, sola aquellas que sean sustanciales. El hecho que el inc. 1° del art. 7 de la Ley N° 19.300, de 1994, no se refiera expresamente a los IPT no excluye a los IPT del hecho que solo las modificaciones sustanciales que sufran sean sometidas a EAE. En tal sentido, no debe olvidarse que los IPT son planes generales que pueden o no, dependiendo de su tipo, tener un carácter normativo²⁰. Además, lo que caracteriza a la EAE son decisiones estratégicas y por lo tanto son ese tipo de decisiones las que deben llevarse a cabo por intermedio de la EAE. No todo remplazo o sistematización de un IPT está sujeta a un análisis de alternativas o tiene efectos sobre la sustentabilidad, solo los cambios de consideración. La naturaleza del instrumento así lo exige.

Además, la propia CGR señaló no solo que la EAE regía *in actum* desde la publicación de la Ley N° 20.417, de 2010, pese a algunos ajustes interpretativos posteriores, sino además que los citados “planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen (...) deben someterse a la evaluación ambiental estratégica desde esa fecha”²¹.

²⁰ De la misma forma, el art. 7° quáter de la Ley N° 20.417, de 2010, también dispone, pese a sus imprecisiones, un mecanismo de término de la EAE aplicable, en principio, únicamente a políticas y planes sectoriales. Sin embargo, un análisis más acabado lleva a concluir que sus disposiciones, si se quiere dar operatividad a la EAE en su real dimensión, también serían aplicables a los IPT.

²¹ Dictamen N° 78.818, de 2010.

Así, jurídicamente, hay argumentos de texto, contexto y jurisprudenciales, que llevan a concluir que solo las modificaciones sustanciales, ya sea por medio de un remplazo o sistematización, deben realizarse a través de la EAE.

b) *Criterios para la determinación de modificaciones sustanciales.* Resuelto que las modificaciones sustanciales deben someterse a la EAE, corresponde determinar el criterio que permita delimitar qué modificaciones debiesen quedar sujetas a la EAE. Si bien esta es una respuesta jurídica-política, que el futuro reglamento de la EAE contemplará, lo que determinará cuanta EAE tendremos, conviene detenerse al menos en ciertos criterios que permitan arribar a un resultado razonable respecto de cuáles serían esas modificaciones.

i) *Distinción entre tipos de IPT.* Tomando en cuenta la naturaleza (normativa o indicativa), su finalidad, su procedimiento de tramitación y el ámbito de acción (regional, intercomunal o comunal) de cada IPT (PRDU, PRI, PRC y PS), corresponde distinguir, en cada caso, qué se entenderá por modificación sustancial. No es posible fijar una fórmula única de modificación sustancial aplicable a cada uno de los IPT de manera indistinta. Se requiere diferenciar entre cada uno de ellos a fin de ajustar, con flexibilidad, una descripción que permita ser aplicable a cada IPT en el caso concreto en que sea modificado. A lo anterior habría que agregar que existe una cláusula de prevalencia dispuesta en el art. 2.1.1 de la OGUC que dispone la forma en que se resuelve la primacía de un instrumento por sobre otro y las alteraciones que puede sufrir un IPT por uno de mayor jerarquía, lo que refuerza la idea de una diferenciación en este aspecto.

ii) *Mismo procedimiento tanto en el diseño como en la modificación.* De la misma forma en que se diseña un IPT sometido a EAE, deberá tramitarse su modificación si tiene el carácter de sustancial. Debiese quedar plasmado así, un único y simple procedimiento para ambas decisiones: diseñar por vez primera o modificar sustancialmente un IPT, aplicando coordinadamente los arts. 7° bis, ter y quáter de la Ley N° 19.300, y las normas respectivas de la LGUC y la OGUC.

iii) *Características esenciales.* Tanto los PRDU como los PRI o PRM tienen características esenciales que los identifican. Por lo tanto, si cualquiera de dichas notas distintivas es modificada, podría entenderse como sustancial. En ese sentido, los cambios a los roles fijados a los centros urbanos (PRDU) o la ampliación del límite urbano y/o la relocalización o disminución de áreas verdes (PRI o PRM) podrían estar, por ejemplo, dentro de este criterio.

iv) *Distinción entre enmiendas y modificaciones.* Procede hacer una distinción entre enmiendas y modificaciones con la finalidad de determinar qué cambios deben someterse a la EAE en el caso de los PRC o PS. La diferencia no es trivial. La OGUC distingue unas de otras. Bajo esa lógica, debiesen excluirse las enmiendas contempladas en el art. 45 de la LGUC y en el art. 2.1.13 de la OGUC. Así, el acento debiese estar puesto en las modificaciones, pero aquellas que tengan una magnitud significativa, tales como ampliar el límite urbano, incrementar la densidad y/o coeficiente de constructibilidad o la reducción de áreas verdes.

v) *Fijación de parámetros.* Considerando que estos instrumentos fijan un uso determinado para el suelo, conveniente sería seguir el modelo adoptado

por el Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que regula el procedimiento del SEIA. Para ello, fijar porcentajes, número de hectáreas, kilómetros cuadrados o cualquier otro factor objetiviza y da seguridad a los tomadores de decisiones, contribuyendo a dar una certeza ante la ausencia de un sistema de pertinencias como ocurre en el SEIA.

c) *Procedimiento ante las modificaciones que no sean sustanciales.* No hay duda que una modificación sustancial de un IPT debe someterse a la EAE. No obstante, la pregunta que surge es qué procedimiento rige cuando las modificaciones no son sustanciales. En ese caso, creemos que operaría el procedimiento común que tanto la LGUC y la OGUC contemplan. De esta forma, habría un procedimiento abreviado de tramitación, excluyendo las instancias de coordinación pública y de análisis de alternativas, la preparación de un informe ambiental y observaciones del MMA, y la respectiva consulta pública que la EAE contempla cuando se trate de modificaciones que no tengan el carácter de sustanciales.

2. La regulación rural del territorio

Si bien la LGUC en su art. 52 define el límite urbano como aquella "línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área rural", esta distinción no es suficiente. Su fijación, además, no estaría sujeta a la EAE. De la misma forma, el art. 55 de la LGUC dispone una serie de prohibiciones en relación a las actividades desarrolladas fuera de los límites urbanos, tales como abrir calles, subdividir para formar poblaciones o levantar construcciones, correspondiendo a las Secretarías Regionales del MINVU cautelar que las subdivisiones y construcciones en dichos terrenos, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

Lo anterior contrasta con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.516, de 1980, que autoriza la subdivisión de terrenos rústicos hasta en paños de 0,5 hectárea, lo que ha permitido un poblamiento rural creciente carente de una regulación específica. Trátese de un asunto que requiere atención, particularmente por la creación de centros urbanos al margen de toda planificación cuya infraestructura en equipamiento y servicios muchas veces es precaria.

Al margen de esta legítima discusión sobre la creación de centros urbanos en áreas rurales –muchas veces justificado por la creación de viviendas sociales para los sectores más vulnerables–, lo cierto es que la mayor problemática hoy vigente en este ámbito versa sobre el uso del suelo rural, más vulnerable y frágil, por parte de actividades o proyectos de inversión sometidos o no al SEIA. En efecto, es ahí donde los usos del territorio rural se ven exigidos para consentir el emplazamiento de proyectos de la más diversa índole en áreas muchas veces no aptas para su instalación, estando, dicha regulación, al margen de cualquier evaluación o planificación estratégica. No hay EAE ni otro instrumento para planificar el uso rural del territorio. Es decir, buena parte del territorio nacional está al margen de cualquier mecanismo de planificación que permita ordenarlo, fijando compatibilidades, exclusiones y prohibiciones. Se da, así, un ruralismo legal ausente de una definición política y carente de normas de rango legal que no otorga la certeza jurídica para inversionistas y ciudadanos colin-

dantes con dichos proyectos, que incluye áreas diversas y regulaciones dispersas que van desde las áreas silvestres protegidas o de desarrollo indígena a las zonas de interés turístico.

Como respuesta, se le pide permanentemente al SEIA que defina estos aspectos, no habiendo sido dotado por ley para ello. Así, una discusión que debe llevarse en el ámbito de la EAE, se lleva a otro instrumento de gestión ambiental que opera de manera posterior a una definición jurídico-política, como lo es la de establecer cuáles serán los usos del territorio en una zona rural determinada, distorsionando los fines para cuales fue creado el SEIA. Las circunstancias descritas llevan a que centrales generadoras de energía, líneas de transmisión y subestaciones, aeropuertos, terminales de buses, autopistas, puertos, oleoductos o proyectos de saneamiento, tales como plantas de alcantarillado y agua potable, rellenos sanitarios y emisarios submarinos, que junto con generar impactos ambientales también satisfacen una necesidad pública, sean profusamente objeto de oposición ciudadana. Desde luego, lo que se requiere en forma previa es que haya una definición política sobre, por ejemplo, el desarrollo energético, urbano o forestal y que esas políticas puedan plasmarse en normas (legales o reglamentarias) que luego el SEIA aplica al momento de evaluar un proyecto o actividad.

La razón que explica lo anterior es evidente. El lugar en que decide emplazarse un proyecto depende del proponente del proyecto. Si este además decide emplazarlo en un área rural, las posibilidades de su emplazamiento dependen de requisitos y formalidades que están al margen de una planificación estratégica sustentable hecha con anterioridad en base a un análisis de alternativas.

Así, y tal como el inciso final del art. 55 de la Ley N° 19.300, de 1994, lo dispone, "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".

Se sigue de lo recién expuesto, que el art. 96 del Decreto Supremo N° 95, de 2001, del MINSEGPRES dispone, en relación al Permiso Ambiental Sectorial (en adelante PAS) referido al cambio de uso de suelo, que para "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 las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, a que se refieren los inc. 3° y 4° del art. 55 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, del MINVU, los requisitos para su otorgamiento y los contenidos técnicos y formales necesarios para acreditar su cumplimiento, serán los que se señalan en el presente artículo. En el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, según sea el caso, se deberán señalar las medidas y/o condiciones ambientales adecuadas, en consideración a: a) la pérdida y degradación del recurso natural suelo, y b) que no se generen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional".

En conformidad a lo anterior, basta acompañar y cumplir con los antecedentes necesarios al interior del SEIA para acreditar que no habrá una pérdida y degradación del suelo y que no se generarán núcleos urbanos para que, even-

tualmente, las autoridades regionales que correspondan (Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura, previo informe de la Secretaría Regional del MINVU), procedan a pronunciarse conforme respecto del otorgamiento de dicho PAS al interior del SEIA. Posteriormente, la Dirección de Obras de la Municipalidad deberá otorgar el permiso de edificación respectivo. Por otra parte, tampoco puede soslayarse que la propia CGR ha señalado que "nada impide (...), que los interesados, con el fin de agilizar los trámites que procedan, puedan antes de la presentación de dicho Estudio o Declaración, solicitar directamente a la autoridad sectorial que corresponda el o los permisos que se requieran"²². En esos términos y sin perjuicio que los PAS deben ser otorgados dentro del SEIA, el hecho que pueda tramitarse el cambio de uso de suelo de manera paralela (PAS N° 96) complejiza y dispersa un asunto cuya atomización no es conveniente tomando en cuenta su relevancia.

He aquí el problema. A partir de proyectos o actividades puntuales, es decir, en función de un caso a caso, se va otorgando el PAS N° 96 al margen de toda planificación que ordene, razonablemente, el uso del territorio rural en un área determinada. Por consiguiente, y contrario tal vez a lo que pudiese pensarse, la EAE tiene un efecto limitado en este ámbito del territorio. No abarca una dimensión en dónde buena parte de la discusión sobre planificación territorial ocurre: en el área rural. Es ahí dónde se emplazan proyectos –como los descritos–, que tienen un alto impacto ambiental y una oposición ciudadana creciente.

Para ello, y al margen de la EAE –lo que constituye un déficit que debe ser corregido–, el legislador por intermedio de la Ley N° 20.417, de 2010, consagró la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Esto es, que produzcan externalidades negativas y beneficios sociales (entendido como la satisfacción de necesidades públicas)²³. Bajo ese ámbito, queda, al menos, un control ciudadano que antes de la vigencia de la ley descrita no existía de ciertos proyectos (como los descritos previamente), que ingresen por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante DIA) y que tienen un alto impacto ambiental, pero que no tienen los efectos, características y circunstancias del art. 11 de la Ley N° 19.300, de 1994, para gatillar la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA).

A lo anterior también debe agregarse que la CGR ha dictaminado que la calificación industrial contenida en el art. 94 de la Ley N° 19.300, de 1994, en relación al art. 4.14.2 de la OGUC (que puede llegar a concluir que una industria sea calificada de peligrosa, insalubre, contaminante molesta o inofensiva), es aplicable, pese a su clara identificación urbana, también a las industrias que se emplacen en el sector rural, pues a juicio de la CGR la OGUC no hace distinción alguna²⁴.

Lo que prueba todo lo anterior es que los efectos de la EAE en materia de planificación territorial son acotados (solo en el ámbito urbano y con efec-

²² Dictamen N° 12.176, de 1999.

²³ Consagrada en el art. 30 bis de la Ley N° 19.300, de 1994.

²⁴ Dictamen N° 60.323, de 2006.

tos normativos)²⁵, que hay una alta disparidad de órganos de la Administración del Estado que intervienen en la regulación del territorio rural (lo que debe ser simplificado), y que la ausencia de un procedimiento administrativo integrado no permite resolver este tipo de solicitudes eficientemente (puede tramitarse el PAS al interior del SEIA o de manera anterior o paralela). Si a lo anterior se suma el conjunto de actividades y proyectos que no ingresan al SEIA y que quedan sujetos a una regulación aún más precaria y discrecional en cuanto a su planificación, se concluye que debe avanzarse en una regulación certera respecto al uso del territorio agrícola para otros fines²⁶.

3. ZBC: De lo indicativo a lo normativo; de la compatibilidad a la exclusión. Espacio costero y pueblos originarios

Si bien existe una política del borde costero desde el año 1994, la forma en que está estructurada debe cambiar. Debe pasarse desde las orientaciones generales de una política que luego se expresa en una zonificación regional, a un instrumento distinto que fije, normativamente, posibilidades y alternativas concretas respecto a sus usos. En otras palabras, se requiere normar eficientemente el borde costero. De esta forma, debe avanzarse desde una lógica de usos preferentes fijados en el decreto supremo que zonifica el borde costero en una región determinada, a un régimen que haga vinculante sus decisiones a los tomadores de decisión. La fórmula de usos preferentes, basado en un criterio que orienta a la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones, acotando su competencia, pero no generando una vinculación directa para una decisión, debe cambiar. Esto, pues las políticas, como bien lo recuerda Enrique Silva Cimma, deben ajustarse a la normativa vigente y en "el evento de disconformidad, prevalecerán las normas legales y reglamentarias que les sirven de fundamento"²⁷, las que "se adoptarán en conformidad con las atribuciones y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico"²⁸. Una política meramente general y zonificaciones que determinan usos preferentes que pueden ser, posteriormente, alterados en el caso concreto, no ayuda a la seguridad jurídica. Debe terminarse con las prioridades generales que orientan una decisión para que la autoridad, frente a proyectos alternativos, escoja. Se perderá en flexibilidad, pero se ganará en seguridad. Lo expresado implica hacer un cambio radical en la forma en que se ha zonificado, tanto en lo legislativo como en lo administrativo, cambiando cuerpos legales vigentes tales como el Decreto Supremo N° 2, de 2006 (Reglamento de Concesiones Marítimas) y Decreto Supremo N° 290, de 1993 (Reglamento de Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura), que modifica el ya vetusto Decreto con Fuerza de Ley N° 340, de 1960.

En iguales términos, debe optarse por usos. No todo es compatible en un territorio regional. A nivel país, bajo la forma de un Estado unitario, todos los

²⁵ Esto es expresión, también, de una ordenación del territorio que se ha centrado "fundamentalmente en los procesos de urbanización y edificación", véase CORDERO 2011, 219.

²⁶ Ya el año 1999, MÁRQUEZ 1999, identificaba los mismos problemas, los que, más de una década después, aún no encuentran una solución definitiva, pese a los sucesivos cambios legales y reglamentarios de los últimos años.

²⁷ SILVA 1996, 263.

²⁸ Dictamen N° 15.197, de 1988.

usos son posibles, pero también deben irse definiendo, al menos, ciertas exclusiones en zonas y regiones específicas tomando en cuenta la particularidad de cada una. Si bien la zonificación del borde costero de una región es multidisciplinaria, en atención a la diversidad de usos que potencialmente puede tener, hay intereses y organismos públicos que persiguen, muchas veces, objetivos contrapuestos, lo que impide "una administración ordenada, coherente territorialmente y razonable"²⁹. De igual forma, compatibilizar aspectos ambientales, sociales y económicos hace también difícil aterrizar acuerdos concretos y definitivos respecto de los usos del borde costero. Si a ello se suma la dinámica de la Comisión Regional y Nacional del Uso del Borde Costero, más la ejecución centralizada desde el Ministerio de Defensa Nacional, el cuadro normativo e institucional se hace extremadamente sofisticado. Es difícil definir qué usos estarán únicamente permitidos. No obstante, cuáles estarán vedados o excluidos, parece más sensato y posible. Es decir, definir qué no se podrá instalar en una zona de una región determinada del borde costero, de manera normativa, ayuda, decididamente, a quienes toman decisiones, tanto en el sector público como privado. Si a lo anterior se fija un objetivo de protección específico respecto de un área en que no podrá emplazarse una determinada actividad, la situación se transparenta y se evitan parte de los problemas que hoy se observan.

Si bien la Política Nacional de Uso del Borde Costero hace una priorización, en base a puertos, industrias, regularización de asentamientos humanos y otras más que se señalan, es importante que cada región, al zonificar, excluya usos preferentes y fije, de manera precisa, que no podrá emplazarse en una zona específica de una región determinada. Si todo es compatible, entonces nada es posible, en la práctica, de realizar. Por eso, es bienvenido que la ZBC esté sometida a la EAE, pues desde ahora, el análisis de alternativas antes usos posibles se hará en base a una racionalidad y estructura normativa inexistente hasta la fecha. No se trata que la zonificación de una región excluya usos, sino que los usos estén determinados en zonas o áreas específicas de una región.

Si a todo lo anterior se agrega lo dispuesto en la Ley N° 20.249, de 2008, y su respectivo reglamento (Decreto Supremo N° 134, de 2009), el panorama se complejiza aún más. Dicha ley crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (en adelante ECMPO), y su reglamento ejecuta lo dispuesto en dicha norma legal. En particular, el art. 10 de la Ley N° 20.249, de 2008 dispone que en caso que la misma área de solicitud de un ECMPO sea objeto de otra solicitud para otros fines, se suspenderá la tramitación de esta última hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (en adelante CONADI) o hasta que se resuelva el recurso de reclamación interpuesto en su contra.

Es decir, ante incompatibilidades para el uso del borde costero, el legislador hizo una opción, suspendiendo unas en desmedro de otras, al margen de la fecha de su presentación. Así, y como bien lo expresa Juan Pablo Reyes, se "genera un deber para la Administración Pública en orden a suspender, por un período determinado, aquellas que tengan fines distintos a las ECMPO, y, se-

²⁹ Ver Mensaje del Proyecto de Ley sobre Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas.

gundo, que al momento de resolver su otorgamiento deba preferirse el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”³⁰.

Por lo expuesto, el hecho de poder fijar, en un recurso escaso y geopolíticamente relevante como lo es el borde costero del litoral, qué no podrá realizarse en ciertas zonas o áreas de una región, dejando lo restante para las compatibilidades necesarias, permitirá tener mucho más certeza, tomando en cuenta que el borde costero del litoral hoy también está expuesto a una dimensión indígena que hasta el año 2008 no era parte. En ese sentido, los cambios legislativos parecen necesarios.

Conclusión

Lo dicho previamente comprueba que la EAE es un avance en la planificación territorial del país. No obstante, hay aspectos pendientes que deben ser resueltos. En esos términos, tanto en el ámbito urbano, rural y costero se requieren definiciones o cambios que la propia EAE hoy no remedia. Para ello, tanto el legislador como la administración están llamadas a llenar las brechas descritas y avanzar en soluciones precisas que permitan ir mejorando la planificación de nuestro territorio en estos ámbitos.

Bibliografía citada

- CARRASCO QUIROGA, Edesio (2012): “Evaluación Ambiental Estratégica y Procedimiento Administrativo: Legalidad, Supletoriedad y Funcionalidad” en: *Revista Actualidad Jurídica* N° 25, pp. 421-438.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2011): “Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental y Zonas Costeras” en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N°XXXVI, pp. 209-249.
- FIGUEROA VELASCO, Patricio y FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2006): *Urbanismo y Construcción* (Santiago de Chile, Editorial LexisNexis), 327 pp.
- GUZMÁN ROSEN, Rodrigo (2012): *Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión* (Santiago de Chile, Planeta Sostenible), 267 pp.
- MARQUEZ POBLETE, Marco Aurelio (1999): “El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile” en: *Revista de Geografía Norte Grande*, pp. 113-119.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2012): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Barcelona, Editorial Tirant lo Blanch), 990 pp.
- RAJEVIC MOSLER, Enrique: (2000): “Derecho y Legislación Urbanística en Chile” en: *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Vol. II/N°, pp. 527-548.
- REYES GARCÍA - HUIDOBRO, Juan Pablo (2012): “Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y la Suspensión de las Concesiones Marítimas” en: *Revista Actualidad Jurídica* N° 26, pp. 437-442.
- SILVA CIMMA, Enrique (1996): *Tratado de Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Introducción y Fuentes* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), 328 pp.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003): *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática* (Madrid, Marcial Pons), 475 pp.
- THERIVEL, Riki (2010): *Strategic Environmental Assessment in Action* (Wiltshire, Cromwell Press), 269 pp.

³⁰ REYES 2012, 438-439.

Normas Legales Citadas

- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. *Diario Oficial*, 9 marzo 1994.
- Ley N° 19.880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. *Diario Oficial*, 8 noviembre 2005.
- Ley N° 20.249, Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. *Diario Oficial*, 16 febrero 2008.
- Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. *Diario Oficial*, 26 enero 2010.
- Decreto con Fuerza Ley N° 340, Sobre Concesiones marítimas. *Diario Oficial*, 6 abril 1960.
- Decreto con Fuerza Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial*, 13 abril 1976.
- Decreto Ley N° 3.516, establece normas sobre división de predios rústicos. *Diario Oficial*, 1 diciembre 1980.
- Decreto Supremo N° 476 de 1994, de Ministerio de Defensa Nacional, modifica Decreto (M) N° 660, de 1988, en el sentido que indica. *Diario Oficial*, 8 marzo 1995.
- Decreto Supremo N° 475, Ministerio de Defensa Nacional, Establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión Nacional que indica. *Diario Oficial*, 11 enero 1995.
- Decreto N° 518, Ministerio de Defensa Nacional, Declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo. *Diario Oficial*, 6 abril 2006.
- Decreto N° 153, Ministerio de Defensa Nacional, declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. *Diario Oficial*, 16 mayo 2005.
- Decreto Supremo N° 47, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial*, 5 junio 1992.
- Decreto Supremo N° 2, Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Concesiones Marítimas. *Diario Oficial*, 20 de abril de 2006.
- Decreto Supremo N° 290, Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura. *Diario Oficial*, 26 julio 1993.
- Decreto Supremo N° 134, Ministerio de Planificación, aprueba Reglamento de la ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. *Diario Oficial*, 28 mayo 2009.
- Decreto Supremo N° 40, del Ministerio del Medio Ambiente. Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Diario Oficial*, 12 agosto 2013.
- Decreto Supremo N° 95, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Aprueba Reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental. *Diario Oficial*, 7 diciembre 2002 (Derogado).

Jurisprudencia Citada

a) Administrativa

- Dictamen N° 15.197 de la Contraloría General de la República, 25 de mayo 1988.
- Dictamen N° 12.176 de la Contraloría General de la República, 7 abril 1999.
- Dictamen N° 60.323 de la Contraloría General de la República, 15 diciembre 2006.
- Dictamen N° 78.818 de la Contraloría General de la República, 28 diciembre 2010.
- Dictamen N° 41.275 de la Contraloría General de la República, 1 julio 2011.
- Dictamen N° 73.497 de la Contraloría General de la República, 26 noviembre 2012.

Dictamen N° 48.885 de la Contraloría General de la República, 2 agosto 2013.
Dictamen N° 49.074 de la Contraloría General de la República, 2 agosto 2013.

b) Judicial

Juan Carlos Ossandón Valdés con Alcalde de Municipalidad de Concón (2013):
Corte Suprema 2 de mayo 2013. Disponible en: www.poderjudicial.cl [fecha de consulta: 30 mayo 2014].

Otras fuentes

Apuntes referidos al borde costero del litoral. Disponible en: <http://bordecostero.ssffaa.cl/2010/02/zonificacion-del-borde-costero/> [fecha de consulta: 21 de octubre de 2012]

Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Borde Costero. Disponible en: <http://bordecostero.ssffaa.cl/2011/07/instructivo-para-la-aplicacion-de-la-evaluacion-ambiental-estrategica-en-los-procesos-de-zonificacion/> [fecha de consulta: 23 de octubre de 2012].

Proyecto de borrador del Reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica, disponible en: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-52606.html>. [fecha de consulta: 22 de octubre de 2012].

Proyecto de Ley Sobre Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas, Mensaje N° 002-360/de 26 de julio de 2012. Disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8862&prmBL=8467-12 [fecha de consulta: 23 de octubre de 2012].