

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE.  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y  
SOCIALES.  
ESCUELA DE DERECHO.



## **“Planes Reguladores Comunales y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”**

MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

Alumno: Carolina Andrea Matthei Da-Bove.  
Profesor Patrocinante: Juan Carlos Ferrada Bórquez.

Valdivia, Enero de 2007.

## Informe Memoria de Prueba.

**Señor**  
**Andrés Bordalí Salamanca**  
**Director Instituto de Derecho Público**  
**Presente**

De mi consideración:

Por la presente vengo en informar la memoria de prueba titulada “Planes Reguladores Comunales y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, de doña Carolina Andrea Matthei Da-Bove.

El texto está estructurado en tres capítulos, más una introducción y unas conclusiones. En el primer de ellos, denominado “Planificación urbana”, la tesista realiza una aproximación inicial a los conceptos básicos que va a utilizar en el resto del trabajo, enmarcando la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación territorial. Este capítulo se encuentra bien trabajado y con una adecuada bibliografía relevante en la materia, lo que le permite delimitar su objeto de estudio con precisión. No obstante, se aprecia un cierto abuso en la referencia a consideraciones no jurídicas, lo que debilita en ocasiones el texto, haciendo confuso su lectura y seguimiento.

En el capítulo segundo, titulado “La planificación territorial en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, la tesista hace un análisis descriptivo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en nuestro derecho, especialmente en su utilización en los planes reguladores. Este es un capítulo fundamentalmente descriptivo, pero en el que la tesista se encarga de precisar las normas jurídicas aplicables en esta materia y sus aplicaciones concretas. La rigurosidad del análisis, unido a la precisión en el uso de los conceptos jurídicos utilizados, constituyen elementos valorables de esta sección del trabajo, aunque la ordenación seguida en la exposición y el lenguaje utilizado no sea el mejor en algunas ocasiones.


En el tercer, denominado “La potestad pública: su naturaleza y control”, la tesista trata de precisar las características de la potestad administrativa que califica un plan regulador para los efectos de utilizar una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental. Sin duda, este es el capítulo clave de la tesis, ya que conecta la calificación administrativa de un instrumento específico (planes reguladores) con la debida protección ambiental. Esta vinculación es acertada, aunque se aprecia un exceso de

referencias bibliográficas y categorías jurídicas que conspiran contra la claridad del texto e impiden su adecuado seguimiento. Ello hace caer a la tesista en referencias superfluas y excesivas para un trabajo de esta naturaleza.

En suma, el trabajo realizado por doña Carolina Matthei Da-Bove es un esfuerzo interesante por analizar, con rigor jurídico, una controvertida potestad pública, confrontando conceptos y categorías jurídicas relevantes del Derecho Administrativo en el ámbito ambiental. Las deficiencias formales y los problemas de redacción y puntuación del texto no impiden su valoración positiva, aunque denotan algunos apuros y falta de revisión que afectan su calidad.

Por todas estas consideraciones, es que soy de opinión de calificar esta memoria con nota cinco coma cinco (5,5).

Sin otro particular, saluda atentamente.



**Juan Carlos Ferrada Bórquez**  
**Profesor Instituto de Derecho Público**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad Austral de Chile.**

En Valdivia, a 21 de febrero de 2007

“I'll tip my hat to the new  
constitution  
Take a bow for the new revolution  
Smile and grin at the change all  
around  
Pick up my guitar and play  
Just like yesterday  
Then I'll get on my knees and pray  
We don't get fooled again”.

The Who, “Won't Get Fooled Again”,  
Album Who's Next, 1971.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	1
<b>CAPÍTULO I. PLANIFICACIÓN URBANA.</b>	
<b>1. Concepto e instrumentos de la planificación.</b>	2
1.1. Concepto de planificación urbana.	2
1.2. Planificación urbana en Chile. Instrumentos de Planificación territorial.	3
<b>2. Dimensión ambiental de la planificación territorial.</b>	5
<b>3. Los Planes Reguladores Comunales. Su incidencia en la planificación territorial y en el medio ambiente.</b>	8
3.1. Concepto.	8
3.2. Importancia.	9
<b>CAPÍTULO II. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.</b>	
<b>1. El SEIA y los Instrumentos de Planificación territorial.</b>	12
1.1. Breve introducción al SEIA.	12
1.2. Los IPT en el SEIA.	14
<b>2. Declaración de Impacto Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental.</b>	18
2.1. Aspectos generales.	18
2.2. El artículo 11 de la LBMA.	19
2.3. DIA vs. EIA: principales diferencias.	20
2.4. DIA y EIA respecto de los Instrumentos de Planificación Territorial.	21
2.5. DIA y EIA en relación con la calificación ambiental del proyecto: la RCA. Planteamiento del problema.	22
<b>CAPÍTULO III. LA POTESTAD PÚBLICA EJERCIDA: SU NATURALEZA Y CONTROL.</b>	
<b>1. Introducción.</b>	25
<b>2. Vinculación y libertad de la Administración.</b>	25
2.1. Potestad reglada.	26
2.2. Potestad discrecional.	26
2.3. Discrecionalidad técnica y conceptos jurídicos indeterminados.	28
2.4. La técnica como presupuesto del orden jurídico y límite de la discrecionalidad.	28
<b>3. El caso que nos convoca.</b>	29
<b>4. Control jurisdiccional.</b>	31
<b>CONCLUSIONES</b>	37
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	39
<b>ANEXO: Los contenidos de la evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de planificación territorial.</b>	46

## INTRODUCCIÓN

*“La ciudad lo reúne todo  
y nada que se refiera al hombre le es ajeno”  
Walt Whitman*

La ciudad se presenta como un aspecto esencial de la vida del ser humano, entendido como ser social. Su regulación jurídica reviste una importancia fundamental en relación con los derechos fundamentales, la dignidad del ser humano y la protección del medio ambiente. El principal instrumento de planificación urbana, el Plan Regulador Comunal, es contemplado por la Ley de Bases del Medio Ambiente como uno de los proyectos susceptibles de causar impacto ambiental, que debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

El presente trabajo, que en general aborda la relación del Plan Regulador Comunal con el medio ambiente, se divide en tres capítulos. En el primero de ellos se demarcan los rasgos de la planificación urbana en general y se dilucida la intrínseca relación de ésta y del Plan Regulador Comunal con el medio ambiente. En seguida, el capítulo segundo realiza una breve introducción al funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno, para luego internarse en las particularidades que dentro de dicho contexto merece el trato dado a los Instrumentos de Planificación Territorial. Dicho capítulo finaliza planteando el problema que implica la calificación ambiental de tales instrumentos en relación con la potestad pública que ejerce CONAMA o la COREMA respectiva. Finalmente, el capítulo tercero se dedica al análisis del problema previamente planteado, desentrañando la naturaleza del ejercicio de la potestad pública en el caso concreto a través del análisis de las proposiciones normativas pertinentes.

# CAPÍTULO I

## PLANIFICACIÓN URBANA

### 1. Concepto e instrumentos de la planificación urbana.

#### 1.1. Concepto de planificación urbana.

Según el Diccionario de la Lengua Española la planificación se define como el “Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”<sup>1</sup>. Es decir, la planificación en general es una actividad de carácter finalista, que consiste en diseñar un orden y programar el desenvolvimiento de una acción con miras a lograr ciertos objetivos y que se caracteriza por la racionalización en la toma de decisiones.

Como técnica, la planificación fue elaborada principalmente en el área de la economía y fue adoptada por el urbanismo moderno por parecer la más adecuada para racionalizar el aprovechamiento de bienes tan apreciables como el suelo y los espacios urbanos.

Antes de proporcionar un concepto de planificación urbanística propiamente tal, parece conveniente señalar que la necesidad de planificar la ciudad deriva principalmente de cuatro circunstancias:

- 1) La escasez del suelo urbano.
- 2) La índole social de la ciudad.
- 3) El rendimiento del suelo como recurso colectivo.
- 4) La limitada capacidad y distribución de la infraestructura urbana y de los llamados “sistemas generales”.<sup>2</sup>

La planificación es el eje que estructura la normativa urbanística y, como bien se señaló en la Exposición de Motivos de la Ley española de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, “es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”. La planificación del uso del territorio ha sido la principal potestad de la Administración para regular el fenómeno del desarrollo urbano, pretendiendo conciliar el interés público de la colectividad con el interés privado del propietario para así garantizar a los ciudadanos una calidad de vida adecuada en las ciudades.

Es así que se puede definir la planificación territorial como “la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden de las cosas, por relación a todas las actividades, en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición (2001). [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>2</sup> Cfr. Ríos Álvarez, Lautaro. *El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico*. Tesis doctoral presentada en Universidad Complutense de Madrid. 1985. p. 290 – 292.

La ordenación urbanística tiene por objeto regular la utilización y el aprovechamiento del territorio, del suelo, en lo que exceda de su explotación conforme a la naturaleza.

En cuanto a las funciones de la planificación urbana, éstas son la ordenación, previsión, distribución, armonización, ejecutividad y disciplina<sup>4</sup>.

Sin embargo, es necesario realizar algunas precisiones al respecto. En primer lugar, y siguiendo a RÍOS, es posible distinguir tres alcances o concepciones atribuidas a este concepto, las cuales pueden ser compatibles entre sí. De esta forma, suele discernirse entre la *planificación urbanística* (propiamente tal), que se refiere a la planificación del uso del espacio urbano; la *planificación territorial*, concepto más amplio, referido a la planificación del mejor aprovechamiento de todo el territorio, incluyendo tanto el espacio urbano como el espacio rural; y, finalmente, la *planificación del desarrollo*, que consiste en la óptima utilización de todos los recursos de un país o región, con la mira de lograr un desarrollo equilibrado en todos los sectores de actividad, comprendiendo las dos acepciones de planificación ya vistas.<sup>5</sup>

Dentro de este contexto, es asimismo interesante la apreciación que realiza PAREJO ALFONSO, para quien el objeto de las expresiones *ordenación urbanística* y *ordenación territorial* es el mismo, distinguiéndose entre sí por la perspectiva y finalidad con que han de abordarse: la *ordenación del territorio* se refiere a magnitudes supralocales, en cambio el *urbanismo* dice relación con la dimensión local<sup>6</sup>.

Dicho lo anterior, es preciso puntualizar que la concepción de planificación urbana en la cual se basa este trabajo resulta de una combinación entre la planificación territorial que RÍOS identifica y la ordenación urbanística vista desde la perspectiva de PAREJO ALFONSO: hablaremos no sólo de la ciudad entendida como un ente amurallado y hermético, sino que además consideraremos su forzosa relación con el medio rural más inmediato a ella o *hinterland*, pero todo a nivel local o comunal, dentro del territorio competencial de la municipalidad respectiva.

## **1.2. Planificación urbana en Chile. Instrumentos de Planificación Territorial.**

Nuestra Carta Fundamental establece que para el gobierno y administración interior del Estado debe observarse como principio básico “la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo” (art.115, CPR). Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional -en adelante, LOCGAR- asigna a los gobiernos

---

<sup>3</sup> Parejo Alfonso, Luciano. “La ordenación del territorio y el urbanismo (I)”. En Parejo Alfonso, Luciano. et. al. *Manual de Derecho Administrativo, Vol.2*. Capítulo XXI. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1998. 5ª edición. p. 303.

<sup>4</sup> Cfr. Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España, 1991. pp. 281-282.

<sup>5</sup> Cfr. Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. Cit., p. 295.

<sup>6</sup> Cfr. Parejo Alfonso, Luciano. “La ordenación del territorio y el urbanismo (I)”. Ob. Cit., p. 306.



regionales una serie de funciones en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana<sup>7-8</sup>.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones -en adelante, LGUC- es el texto legal que regula sustantivamente la planificación urbana, concretamente en su Título II, definiéndola como “*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.*” (art. 27). Esta normativa establece además cuatro niveles de acción para la planificación urbana, que corresponden a cuatro tipos de áreas, a saber: nacional, regional, intercomunal y comunal. (art.28). De esta forma, nuestra legislación ha optado por un sistema de planeamiento urbano a través de instrumentos de planificación imperativos, llamados genéricamente por la Ordenanza de la LGUC -en adelante, OGUC- “Instrumentos de Planificación Territorial”<sup>9</sup> -en adelante, IPT-, de diferente nivel geográfico y jerárquico, encargados de particularizar las normas urbanísticas a supuestos espaciales concretos.

En relación a los IPT, la OGUC señala que a través de ellos el proceso de planificación urbana orientará o regulará, según el caso, el desarrollo de los centros urbanos. Cada instrumento tiene un ámbito de acción propio y constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel (art. 2.1.1).

Los IPT que contempla la OGUC, ordenados según su ámbito de acción, son:

- 1) Plan regional de Desarrollo Urbano.
- 2) Plan regulador Intercomunal o Metropolitano.
- 3) Plan regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen.
- 4) Plan Seccional.
- 5) Límite Urbano.

Estos instrumentos de la planificación urbana poseen carácter normativo, tienen fuerza legal en su aplicación, y obligan a cumplir requerimientos específicos a los diversos actores que intervienen dentro del área que regulan.

---

<sup>7</sup> Dichas funciones se establecen en el art. 17 de la LOCGAR.

<sup>8</sup> Como hace notar RAJEVIC, y en relación con la distinción ya realizada en cuanto al alcance del concepto de planificación urbanística, la CPR y la LOCGAR van más allá del campo de la planificación urbana al hablar de “territorio” y comprender por tanto no sólo el área urbana, sino también el área rural. Sin embargo, dicha orientación no se encuentra en la LGUC. Rajevic Mosler, Enrique Petar. *Derecho y legislación urbanística en Chile*. Revista de Derecho Administrativo Económico. Santiago, Chile. Vol. II / N° 2, julio-diciembre 2000. p. 534.

<sup>9</sup> El art. 1.1.2. de la OGUC, que proporciona ciertas definiciones, señala respecto de “Instrumento de Planificación Territorial” que se trata de un “vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan regulador Comunal, al plan Seccional y al Límite Urbano”.

## 2. Dimensión ambiental de la planificación territorial.

En orden a aproximarse de manera más clara a la dimensión ambiental de la planificación territorial, se distingue a continuación entre la planificación territorial (y su respectiva dimensión ambiental) y el objeto de ésta, es decir, el territorio y la urbe.

En cuanto al objeto del planeamiento territorial, es menester remitirnos al concepto de medio ambiente que proporciona la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente –en adelante, LBMA- en su artículo 2º letra II)<sup>10</sup>. Nuestro legislador ha utilizado una concepción amplia de medio ambiente, de tal forma que éste comprende no sólo el medio natural, sino también el medio ambiente artificial creado por el hombre<sup>11</sup>. En todo caso, estos elementos que componen el medio ambiente presentan una característica determinante: su interacción o modificación rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones. En este escenario, el suelo se encuentra dentro del medio natural, y dentro del medio ambiente construido destaca como principal exponente la ciudad y las áreas urbanas. De lo anterior se desprende que tanto el suelo (urbano –del que se ocupa la LGUC- o rural) como la ciudad, al ser componentes del medio ambiente, constituyen entidades que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones de la LBMA.

En relación a la protección de dichos componentes, que a su vez son objeto de la planificación territorial, cobra importancia la noción de gestión ambiental, la cual puede definirse como “el conjunto de acciones destinadas a administrar el ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable”<sup>12</sup>. Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental -en lo sucesivo, IGA- son, como lo dice su nombre, los medios a través de los cuales se administran los elementos del medio ambiente para conseguir un fin de carácter ambiental, los cuales pueden ser tanto públicos como privados. La LBMA establece y regula en su Título II diversos IGA, destacando dentro de éstos el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, la ley no consagra la planificación del territorio dentro de dichos instrumentos, a pesar de constituir –como a continuación se expone- una herramienta de vital importancia en la consecución de fines ambientales.

---

<sup>10</sup> LBMA N° 19.300, art. 2º letra II): “Para todos los efectos legales, se entenderá por: II) Medio Ambiente: el 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”.

<sup>11</sup> Cfr. Bermúdez Soto, Jorge. *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*. Revista de derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. Chile. N° XXI, 2000. pp. 19 – 21.

<sup>12</sup> Fernández Bitterlich, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile. 2ª edición, Santiago, 2004, p. 153.

Dentro del contexto de la planificación territorial ambientalmente sustentable, se reconoce el rol de la planificación territorial como IGA<sup>13</sup>. La progresiva concentración de la población en las áreas urbanas ha decantado en una serie de problemas urbano-territoriales que inciden negativamente en la calidad del medio ambiente y, consecuentemente, en la calidad de vida de las personas<sup>14</sup>. A modo de ejemplo, algunos de estos problemas son:

- La excesiva extensión física de las áreas urbanas.
- Los desmesurados flujos de transporte en una red vial insuficiente y mal distribuida.
- Escasez e inadecuada distribución espacial de las áreas verdes.
- Localización de zonas industriales sin considerar el sistema de vientos.

Ante dicho escenario, la planificación territorial puede, a través de sus propios instrumentos -los IPT-, contribuir a la prevención o mitigación de dichos problemas, mejorando asimismo la calidad de vida de los asentamientos humanos. La ordenación del territorio tiene especial importancia para planificar con anticipación los distintos usos que se le dará al suelo del país, no sólo el urbano sino también el suelo destinado a otros fines<sup>15</sup>. Es posible entonces desprender una dimensión ambiental de la planificación territorial a partir de sus objetivos de desarrollo sustentable<sup>16</sup>, los cuales son:

- Potenciar las aptitudes ambientales del área que se planifica.
- Proteger el medio ambiente.
- Prevenir y mitigar el deterioro que podría generarse por la ocupación y uso del territorio.

A su vez, esta dimensión ambiental dice relación con:

- La necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas.
- El propósito de optimizar la utilización de los recursos naturales.
- El propósito de coordinar y compatibilizar el conjunto de demandas territoriales proveniente de los distintos sectores.

---

<sup>13</sup> En relación a esta materia, véase <http://www.e-seia.cl>.

<sup>14</sup> La crisis urbano-ambiental que ha experimentado la sociedad a partir de la revolución industrial, determinada por la escasa calidad ambiental de la mayoría de las ciudades, incide no sólo en el ámbito específico de la urbe, sino además en problemas de nivel mundial como el efecto invernadero y la lluvia ácida. Dado que en las ciudades se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica, ellas producen consecuentemente la mayoría de las emisiones contaminantes. Las ciudades, al ser sistemas abiertos que importan recursos y exportan residuos, se han transformado en uno de los principales agresores del medio natural. Asimismo, el concepto de suelo ha mutado, y ya no es considerado simplemente como un soporte de actividades residenciales y productivas, sino además -y fundamentalmente- como un recurso natural. De esta forma, los rasgos físicos del espacio han pasado a un segundo plano ante sus valores ambientales, paisajísticos, biológicos, científicos e históricos. Cfr. Bassols Coma, Martín. "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente". En *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*,. Esteve Pardo, José (coordinador). Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1996. pp. 402, 416 y 417.

<sup>15</sup> Fernández Bitterlich, Pedro. Ob. Cit. p. 154.

<sup>16</sup> La idea de desarrollo sustentable se ha planteado en la última década como un elemento fundamental de la planificación urbana y territorial. El desarrollo sostenible "urbano" es uno de los aspectos más relevantes de la política ambiental de nuestros días. En cuanto a la sustentabilidad ambiental de los IPT, ésta debe buscarse en cada una de las fases de vida de un plan (elaboración, revisión y aprobación, implementación), poniendo énfasis en la fase de elaboración del proyecto de plan. En esta materia es relevante el *Informe Final sobre Ciudades Europeas Sostenibles (Resumen)* preparado por el Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano de la Comisión Europea (Bruselas, 1996). Disponible en <http://ec.europa.eu/environment>.

-La modelación de escenarios que compatibilizan la situación inmediata con los requerimientos del futuro.

A pesar de que la LBMA no reconoce la planificación territorial como instrumento de gestión ambiental, su dimensión ambiental es de tal relevancia<sup>17</sup>, que los diversos IPT son sometidos obligatoriamente al SEIA, tema que será abordado con la debida profundidad en el siguiente capítulo. Sin perjuicio de ello, vale la pena destacar y reseñar sucintamente la conjugación de los IPT con otro instrumento de gestión ambiental; la llamada Evaluación Ambiental Estratégica -en adelante, EAE-. Ésta consiste en el proceso formal y sistemático de incorporar las consideraciones ambientales en el nivel preproyecto de la toma de decisiones y en el proceso de formulación y ejecución de políticas, planes y programas propios de la gestión pública. Dicho proceso tiene por objetivo orientar las decisiones, de modo de prevenir o mitigar los efectos ambientales adversos que aquellas generan<sup>18</sup>.

En nuestro país se tomó conocimiento de la existencia de la EAE precisamente al tratar de establecer criterios en orden a implementar la evaluación de impacto ambiental de los IPT, indagándose para ello en la experiencia internacional sobre cómo hacer dicha evaluación a los planes de uso del suelo. Es necesario resaltar el hecho de que la EAE, a diferencia del SEIA, se incorpora en la etapa de confección del preproyecto, en su fase inicial, como un procedimiento que acompaña el ciclo de vida del mismo y con el objeto de que la evaluación ambiental esté inserta desde la elaboración misma de estos instrumentos. Es decir, los IPT deben someterse al SEIA, y en consecuencia, deben esperar una resolución de calificación ambiental, pero con la incorporación de la EAE la perspectiva ambiental se inserta desde los trazados iniciales del plan respectivo.

A pesar de que actualmente la aplicación de la EAE no es obligatoria, sino voluntaria (tal como lo fue en su momento el SEIA), es probable que en el futuro se instaure como IGA reconocido por nuestro ordenamiento jurídico, para lo cual, en todo caso, se requerirá una modificación del marco legal. En el ínter tanto, y dentro de este contexto, la Circular DDU N° 23 reconoce que “el éxito de la evaluación de impacto ambiental, medido en la obtención de una resolución de calificación ambiental oportuna y probablemente exenta de condiciones, dependerá en gran medida de que el proyecto de Plan haya incorporado la dimensión ambiental sistemáticamente durante la fase de estudio y elaboración del proyecto de Plan”. En atención a ello, dicha circular instruye que “se dé la suficiente atención al fortalecimiento de la dimensión ambiental en dicha fase de elaboración del proyecto de Plan.” Esto es reforzado, a nivel de Plan Regulador Comunal, por la OGUC, que en su art. 2.1.12 prescribe que a contar

---

<sup>17</sup> En la actualidad se reconoce y se hace cada vez más evidente una conexión por integración entre la planificación urbanística y el medio ambiente. Cfr. Bassols Coma, Martín. “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente”. Ob. Cit. pp. 398 - 400.

<sup>18</sup> Cfr. *Guía para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica*. CONAMA, Gobierno de Chile, 2001. p.3. Documento disponible en [www.conama.cl/seia/](http://www.conama.cl/seia/)

de la elaboración del proyecto de dicho instrumento, “los Municipios deberán solicitar la asesoría técnica tanto de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo como de la Comisión Regional del Medio Ambiente que correspondan, con el objeto de uniformar criterios respecto de los parámetros técnicos y medioambientales que se deberán contemplar y concordar procedimientos en forma previa al despacho oficial del proyecto Plan Regulador Comunal hacia tales instancias para requerir su pronunciamiento.” Por otra parte, COREMAS de diversas regiones han suscrito convenios de cooperación técnica con SEREMIS del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en orden a poner en marcha la EAE de los IPT y orientar el desarrollo sustentable de las ciudades en la región de que se trate.<sup>19</sup>

### **3. Los planes reguladores comunales.**

#### **Su incidencia en la planificación territorial y en el medio ambiente.**

Habiendo ya esbozado a rasgos generales el marco de la planificación urbana en Chile y sus principales instrumentos, es necesario detenerse en el principal IPT que consagra nuestra legislación: el Plan Regulador Comunal -en adelante PRC-, el cual es objeto de este estudio.

#### **3.1. Concepto.**

La LGUC establece en su art. 41 que la Planificación Urbana Comunal es “*aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social*”, planificación que en este nivel se realiza a través del PRC, definido a su vez como “*un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento*”. Las disposiciones de este instrumento se refieren a materias tales como el uso de suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

En cuanto a los documentos que componen el PRC, éstos son:

- 1) Una memoria explicativa, la cual contiene los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos

---

<sup>19</sup> A modo de ejemplo, cabe citar el caso del convenio de cooperación firmado en el mes de Junio de 2002 entre la COREMA de Coquimbo y la SEREMI MINVU de la misma región. Más información al respecto puede encontrarse en [www.sinia.cl](http://www.sinia.cl).

que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas.

- 2) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado.
- 3) La ordenanza local, que contiene las disposiciones reglamentarias pertinentes.
- 4) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.<sup>20</sup>

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.

### **3.2. Importancia.**

De entre los diversos IPT que consagra el ordenamiento jurídico chileno, el presente estudio se aboca al análisis de uno de ellos: el Plan Regulador Comunal. ¿En qué radica esta elección? ¿Por qué se hace hincapié en el nivel local de la planificación urbano-territorial? Los siguientes párrafos se dedican a aclarar dichos interrogantes.

Las ciudades han ido registrando una evolución sin precedentes en la historia de la humanidad, de manera que en el transcurso de unas pocas décadas la población mundial ha pasado a ser mayoritariamente urbana y, dentro de unos pocos años, la dimensión urbana será representativa de la civilización actual y futura. Mientras la ciudad preindustrial y sus tramas se forjaron a lo largo de los siglos, las ciudades surgidas a partir de la revolución industrial han entrado en una profunda crisis no sólo urbanística, sino también arquitectónica, ambiental y social, bastando para ello un siglo y medio.

Inicialmente, el urbanismo no consideraba el espacio que quedaba al margen de la delimitación puntual del perímetro urbano: el extrarradio era considerado un espacio vacío para el planeamiento.

Sin embargo, la escasa calidad ambiental de la mayoría de las ciudades, que es fácilmente comprobable, incide no sólo en el ámbito de la propia urbe (contaminación, degradación arquitectónica y estética, etc.). La ciudad, que actúa como un sistema abierto, se ha transformado en el agresor posiblemente más radical del medio natural. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último respecto de la importación de recursos naturales y energía y la exportación de residuos y contaminación hacia zonas circundantes<sup>21</sup>. En lugar de constituir sistemas cerrados, en los que los recursos naturales se utilizan económicamente para generar energía y todos los materiales no utilizados son reutilizados, reciclados o transformados para su reincorporación al proceso de circulación, las ciudades son sistemas abiertos altamente dependientes. Al depender de las

---

<sup>20</sup> Art. 42 LGUC y art. 2.1.10. OGUC.

<sup>21</sup> *Informe Final sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Ob. Cit. p. 11.

zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas. De esta forma, el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental, con sus correspondientes repercusiones sociales, económicas y ambientales, afectan tanto a la población rural como a los habitantes de los propios sistemas urbanos. Cabe destacar que, como consecuencia de lo anterior, se ha producido un cambio de actitud del planeamiento urbanístico hacia el espacio extraurbano o rural, adquiriendo la significación que en las primeras líneas de este trabajo se ha dado a la “planificación territorial”.

En este orden de ideas es especialmente ilustrativo el *Informe Final sobre las Ciudades Europeas Sostenibles*<sup>22</sup>. En dicho documento se hace patente que actualmente los principales debates de la política ambiental se centran en el desarrollo sostenible –concepto que va de la mano con el de calidad de vida<sup>23</sup>- y, en particular, en el desarrollo sostenible urbano. En opinión del Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano, autores del informe en comento, los principios del desarrollo sostenible y los mecanismos necesarios para conseguirlo son aplicables a todos los niveles de la jerarquía de asentamientos, pero no obstante ello, el acento se ha puesto en las ciudades, destacándose las posibilidades de que disponen las administraciones locales para garantizar la sostenibilidad, teniendo como apoyo su buena gestión y sus conocimientos específicos. Se afirma entonces que la autoridad local están en posición de promover los objetivos de la sostenibilidad, ya que en su papel de proveedora directa e indirecta de servicios, reguladora, modelo, informadora de la comunidad, defensora, consejera, elemento movilizador de recursos comunes e iniciadora del diálogo y el debate, está en la situación ideal para elaborar una estrategia colectiva a diversos niveles de gestión sostenible en el medio ambiente local. Dado que el desarrollo sostenible implica tomar decisiones importantes entre objetivos en conflicto y grandes cambios en el modo de vida de las comunidades, dichas determinaciones no pueden imponerse desde arriba, sino que tienen que lograrse con la participación de los ciudadanos.

En definitiva, el desafío actual que representa el desarrollo sustentable encuentra no sólo su origen en el ámbito urbano-local, sino que éste mismo le proporciona los mecanismos para avanzar en la materia. En dicho contexto, la autoridad local –que posee ciertas prerrogativas derivadas de su rol en la sociedad- tiene en sus manos un instrumento clave e idóneo para solucionar tanto los problemas que surgen dentro de la ciudad como los causados por ésta: el instrumento de gestión ambiental denominado Plan Regulador Comunal, que puede permitir o prohibir las propuestas de los proyectos individuales que van conformando la

---

<sup>22</sup> *Informe Final sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Ob. Cit., pp. 3 -5.

<sup>23</sup> En este orden de cosas es pertinente señalar que la LBMA define el “desarrollo sustentable” en su art. 2º letra g) como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.” Por su parte, Fernández Bitterlich conceptualiza la calidad de vida como “un valor expresado en la satisfacción por vivir en un entorno determinado, producido por la solución de las necesidades objetivas y subjetivas del ser humano dentro de un uso sustentable del ambiente, con la necesaria libertad para elegir”. Fernández Bitterlich, Pedro. Ob. Cit. p. 60.

ciudad. En este sentido, los planificadores deben determinar las capacidades ambientales de su ámbito territorial respectivo e impedir que se superen sus límites, impulsando una planificación a largo plazo.



## CAPÍTULO II

### LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### 1. El SEIA y los Instrumentos de Planificación Territorial.

##### 1.1. Breve introducción al SEIA.

La institución del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) fue creada por la LBMA, publicada en el Diario Oficial de fecha 9 de marzo de 1994. Sin embargo, el art. 1° transitorio de dicha ley dejó en suspenso la vigencia del SEIA hasta la publicación del reglamento correspondiente, lo cual recién ocurrió el 3 de abril de 1997 mediante la publicación del Decreto Supremo N° 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual contiene el Reglamento del SEIA –en adelante, RSEIA- y que fue posteriormente modificado el 7 de diciembre de 2002 por el Decreto Supremo N° 95 del mismo ministerio.

En cuanto al concepto de SEIA, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) ha señalado que debe entenderse como un conjunto de procedimientos que tienen por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales positivos y negativos que un determinado proyecto o actividad generará o presentará, permitiendo diseñar medidas que reduzcan los impactos negativos y fortalezcan los impactos positivos<sup>24</sup>. A su vez, la LBMA define en su art. 2° letra j) la Evaluación de Impacto Ambiental como “el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.”

Las normas específicas que regulan el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se encuentran en el Título II, artículos 8° y siguientes de la LBMA, las cuales son reglamentadas por el RSEIA.

En lo referente a la finalidad última del procedimiento objeto de este análisis, DEL FÁVERO puntualiza que -en base a la definición proporcionada por el art. 2° letra j) de la ley- ésta consiste en determinar si el impacto ambiental de un proyecto o actividad es compatible con criterios o normas vigentes<sup>25 26</sup>.

---

<sup>24</sup> Gestión Ambiental del gobierno de Chile, CONAMA, p. 196, año 1997. Cit. por Fernández Bitterlich, Ob. Cit., p. 173.

<sup>25</sup> Cfr. Del Fávero, Gabriel. *Ley sobre Bases Generales del medio Ambiente*. Estudios Públicos, N° 54, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1994. p. 13. Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

<sup>26</sup> Al respecto, Fernández Bitterlich considera errado el concepto legal de Evaluación de Impacto Ambiental, por cuanto lo legal sería sólo una parte del análisis a realizar. En efecto, señala que “en el caso de la evaluación hecha a un Estudio de Impacto Ambiental debe analizarse no sólo si cumple con las normas vigentes, sino, muy especialmente, si dicho estudio propone medidas de compensación o reparación adecuadas, si hizo un correcto análisis de los elementos del ecosistema que permitan una predicción, si las medidas que propone adoptar para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad son las pertinentes, etc.” Fernández Bitterlich, Pedro. Ob. Cit. p. 232.

Respecto a las características del SEIA, GUZMÁN ROSEN señala que sus particularidades básicas descansan en tres aspectos, a saber:

- El SEIA hace propios la totalidad de los principios en que se encuentra inspirada la LBMA, sobresaliendo el principio preventivo, ya que este procedimiento se aplica a los proyectos antes de que se ejecuten<sup>27</sup>.
- Este instrumento pretende operar bajo la fórmula de la “ventanilla única”. En este sentido, todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental que deban o puedan emitir los órganos competentes en relación con un proyecto determinado, necesariamente deben expedirse dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
- Si se dan los supuestos establecidos por la ley, el ingreso al sistema es obligatorio, tanto para iniciativas de los particulares, como para las de entidades públicas<sup>28</sup>.

Si bien no es el propósito específico de este trabajo analizar la estructura del SEIA, es necesario realizar una breve explicación de su funcionamiento, el cual a grandes rasgos consiste en lo siguiente:

- Todo proyecto o actividad de aquellos señalados en el art. 10 de la LBMA (disposición reglamentada por el art. 3° del RSEIA) sólo puede ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, lo cual se logra a través del SEIA.
- La autoridad encargada de dicha evaluación será la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) o el Director Ejecutivo de CONAMA, en su caso.
- Cabe destacar que tanto los proyectos del sector privado como los del sector público que estén señalados en el art. 10 LBMA, deben someterse obligatoriamente al SEIA, sujetándose a las mismas exigencias y requerimientos<sup>29</sup>. Dicho artículo señala los proyectos o actividades que son susceptibles de causar impactos ambientales significativos, a través del modelo de lista por tipología de proyectos.
- En cuanto a la vía de ingreso del proyecto o actividad al SEIA, ésta puede realizarse mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Para decidir la modalidad de ingreso, debe analizarse si el proyecto o actividad en cuestión genera o presenta alguno de los efectos, circunstancias o características que señala el art. 11 LBMA, cuya presencia determina la presentación de un EIA. Sobre este aspecto se profundizará más adelante.
- El proceso de evaluación ambiental concluye con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que aprueba o rechaza el proyecto. En caso de que dicha resolución

---

<sup>27</sup> Artículos 8° inciso primero y 9° inciso segundo.

<sup>28</sup> Cfr. Guzmán Rosen, Rodrigo. *La regulación constitucional del ambiente en Chile. Aspectos sustantivos y adjetivos. Historia, doctrina y jurisprudencia*. Editorial Lexis Nexis. Santiago, Chile, 2005. pp. 273 – 274.

<sup>29</sup> En todo caso, la LBMA establece en el inciso primero de su art. 9° la posibilidad de que los proyectos que no están comprendidos en el art. 10 puedan acogerse voluntariamente al SEIA, en cuyo caso el titular seguirá el procedimiento corriente.

sea favorable, certificará que el proyecto o actividad cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, no pudiendo ningún organismo del estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. En cambio, si la resolución es desfavorable, esos mismos organismos deben denegar dichas autorizaciones o permisos. Este sistema, que integra todos los requerimientos y permisos ambientales sectoriales, se conoce como “ventanilla única”.

## **1.2. Los IPT en el SEIA.**

Los IPT son sometidos obligatoriamente al SEIA, al ser incluidos en el listado del art. 10 de la LBMA, el cual señala:

*“Artículo 10. Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: (...)*

*h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.”*

Por su parte, el RSEIA se limitó a reproducir sin mayores adiciones en su art. 3° la norma anteriormente transcrita. En este punto, cabe referir que en la versión primitiva del RSEIA, a petición del MINVU, se quiso dejar suspendida indefinidamente la obligación impuesta al Estado de someter los IPT al SEIA, ya que se establecía que se regirían por otro reglamento específico que se dictaría a futuro, todo ello según el art. 1° transitorio del proyecto primitivo de dicho reglamento. De esta forma, durante la gestación del RSEIA, el MINVU fue de la opinión que la circunstancia de someter al SEIA estos instrumentos significaría más inconvenientes que ventajas, ya que, por una parte, todo el sistema de evaluación de impacto ambiental está referido en general a proyectos de inversión o actividades y no a programas, políticas y planes de desarrollo urbano; y, por otra, su incorporación significaría establecer nuevas exigencias burocráticas y aumentar el tiempo necesario para el proceso de revisión y aprobación de dichos planes<sup>30</sup>.

En todo caso, la tesis del MINVU no prosperó, y ante el sometimiento definitivo de los IPT al SEIA, varios autores han manifestado al respecto opiniones de diversa índole, las cuales se reseñan a continuación.

Para DEL FÁVERO “la inclusión de estos planes entre las actividades que ingresan al sistema es una indicación de que se acepta que los impactos ambientales tienden a producirse por las macropolíticas nacionales, debiendo por lo tanto ser evaluados sus impactos ambientales, para que posteriormente las actividades que se desarrollen en el marco de esas

---

<sup>30</sup> Cfr. Figueroa Valdés, Juan Eduardo. *Megaproyectos inmobiliarios y medio ambiente*. Editorial Jurídica ConoSur Ltda., Santiago, Chile, 1997. pp. 32 - 33.

mismas políticas sigan las directrices derivadas de la evaluación del impacto ambiental de aquéllas. Lo contrario impondría la necesidad de regular el impacto ambiental del desarrollo mediante la evaluación ambiental individual de todas las actividades y proyectos”<sup>31 32</sup>. De acuerdo con lo anterior, el autor propone considerar la ampliación de las actividades reguladoras del Estado que deban sujetarse a evaluación de su impacto, con el objeto de que los proyectos y actividades que se realicen al amparo de tales regulaciones puedan ingresar al SEIA vía Declaración de Impacto Ambiental, con lo cual se acortarían los plazos para la materialización de los proyectos de inversión y se evitarían “gastos innecesarios que en definitiva, paga la sociedad toda”<sup>33</sup>.

En el mismo sentido, FIGUEROA VALDÉS hace patente la circunstancia de que los proyectos inmobiliarios que se desarrollen por los inversionistas bajo el amparo de estas regulaciones no necesitan efectuar estudios de impacto ambiental, siendo suficiente una declaración. Únicamente deben someterse al SEIA los proyectos industriales o inmobiliarios que modifiquen los planes reguladores o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas. Por otra parte, destaca que la sujeción de los IPT al SEIA contribuye a regular y abordar los problemas que trasunta el desarrollo urbano inorgánico, por cuanto la aplicación de dicho procedimiento permite no sólo diagnosticar los problemas ambientales (por ejemplo, la identificación de suelos que deben excluirse del desarrollo urbano) sino además lograr un tratamiento unitario e integral de dichas dificultades<sup>34</sup>.

Desde otra perspectiva, COLIL bosqueja algunos conflictos que la inclusión en comento podría generar:

- La titularidad de los proyectos y la duplicidad de rol como participante del mismo en la COREMA.
- El carácter estratégico del proyecto y la imposibilidad de los organismo competentes para fiscalizarlo, pues no se identifican aspectos o variables de seguimiento.
- Las atribuciones y competencias de los diferentes organismos que participan en la revisión.
- Inexistencia de normas o criterios sectoriales para la evaluación de impacto ambiental de planes territoriales<sup>35</sup>.

Por su parte, RAJEVIC, después de apuntar como necesidad urgente la simplificación de la tramitación de los IPT, señala que la sujeción obligatoria de éstos al SEIA pasa a ser una nueva etapa dentro de dicho largo procedimiento. Asimismo, denuncia que existe una serie de

---

<sup>31</sup> Del Fávoro, Gabriel. Ob. Cit. p. 16. Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

<sup>32</sup> En consecuencia, como señala Del Fávoro, si un plan regulador establece que determinada zona es de carácter industrial, las industrias que allí se establezcan no debieran considerar entre sus impactos a evaluar los derivados de instalarse en esa zona, pues estaría predefinido que la misma es apta, desde una perspectiva ambiental, para la instalación de industrias. Del Fávoro, Gabriel. Ob. Cit. p. 16.

<sup>33</sup> Del Fávoro, Gabriel. En Ob. Cit. pp. 16 – 17.

<sup>34</sup> Cfr. Figueroa Valdés, Juan Eduardo. Ob. Cit. p. 33.

<sup>35</sup> Colil Lastra, Martín Antonio. *Análisis de la estructura del sistema de evaluación de impacto ambiental chileno*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en gestión y Planificación Ambiental. Universidad de Chile, Santiago, 2003. p. 65.

inconsistencias y duplicidades como consecuencia de la falta de una adecuada combinación entre los procedimientos establecidos por la LGUC y la LBMA. Lo anterior viene dado por el hecho de que los planes reguladores, al ser normas jurídicas, son un caso completamente distinto y excepcional dentro de la lista del art. 10 de la LBMA, que en sus demás hipótesis contempla proyectos productivos. Mientras una obra material es evaluada ambientalmente para evitar que en sí misma provoque efectos ambientales adversos, el plan debiera en cambio ser evaluado para lograr que sus normas impidan la ejecución de obras o proyectos que serán ambientalmente negativos para la ciudad y sus habitantes. Por último, concluye resaltando la necesidad conciliar adecuadamente ambos cuerpos normativos, potenciándolos mutuamente, tarea realizada en parte por la Circular DDU N° 22 de 1997<sup>36 37</sup>.

El sometimiento obligatorio de los IPT al SEIA es, en mi opinión, una decisión legislativa acertada. Ello, por diversas razones:

- En primer lugar, porque si se quiere asumir una perspectiva globalizadora para instrumentalizar una verdadera política ambiental, es necesario ubicar los condicionantes ambientales en la planificación territorial<sup>38</sup>. De este modo, un IPT establece las normas necesarias para que el uso de los recursos y del territorio que hagan los proyectos de inversión sea compatible con los intereses económicos, sociales y ambientales y, dado su carácter normativo, presenta enorme potencial para encauzar situaciones y proyectar el futuro. “Los Instrumentos de Planificación Territorial, por su misma naturaleza, apuntan esencialmente a mejorar la calidad de vida de los habitantes, cautelar riesgos a la población, controlar efectos adversos sobre los recursos naturales, proteger áreas de valor cultural e histórico, entre otros”<sup>39</sup>. Sin embargo, no concordamos con la propuesta de DEL FÁVERO en orden a aumentar las actividades reguladoras del Estado que deban sujetarse a evaluación de impacto ambiental, pues, si bien un posible ahorro de recursos y de tiempo no es en absoluto despreciable, ello no puede convertirse en razón que sustituya la magnitud del impacto ambiental como criterio que determina la procedencia de una Declaración o de un Estudio de Impacto Ambiental<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. Rajevic Mosler, Enrique Petar. Ob. Cit. pp. 546 - 547.

<sup>37</sup> En efecto, en la LGUC no se señala la oportunidad para realizar la evaluación del impacto ambiental del IPT. Sin embargo, la Circular DDU N° 23 aconseja que el ingreso de los PRC al SEIA se lleve a cabo “paralelamente con la consulta y exposición al público concebida en la LGUC”. Circular DDU N° 23, 1997. Contiene el *Instructivo para la Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial*. Disponible en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

<sup>38</sup> Cfr. Rosa Moreno, Juan. “La evaluación de impacto ambiental. Intervención de los entes locales”. En *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Esteve Pardo, José (coordinador) Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1996. p. 447.

<sup>39</sup> Circular DDU N° 23, 1997.

<sup>40</sup> Precisamente la presentación de una DIA, que en efecto conduce a una mayor eficiencia y rapidez en el proceso de evaluación ambiental, está contemplada para aquellos proyectos que generan un nulo o mínimo impacto ambiental.

- Por otra parte, es la propia experiencia la que da cuenta del tino del legislador en lo que a este punto atañe. En efecto, los logros ambientales que se están obteniendo en materia de IPT se deben en gran medida al hecho de cumplir con el requerimiento de someter los planes al SEIA. Así, se está induciendo a que en la fase de elaboración del Plan se tengan presentes las consideraciones ambientales de forma y perspectiva que antes del SEIA no se tenían<sup>41</sup>: el hecho de que el titular del Plan sabe que éste debe ser calificado ambientalmente, lo predispone a dar relevancia a la dimensión ambiental en la propia concepción del plan<sup>42</sup>. Del mismo modo, gracias al SEIA se ha intensificado la participación de los órganos de la Administración del Estado en la planificación territorial, incluyéndose a servicios que anteriormente no se consideraban y sistematizándose además dicha asistencia en relación a la fundamentación de las observaciones que se tengan y la consiguiente evacuación de informes técnicos.<sup>43</sup>
- Finalmente - y este es a mi juicio uno de los factores más importantes- el sometimiento obligatorio de los IPT (en especial del Plan Regulador Comunal) al SEIA, viene a suplir en gran medida las constatadas deficiencias de que adolece este último instrumento en lo que a una efectiva mejora en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad se refiere. Si bien es cierto que las observaciones y exigencias técnicas que puedan hacerse a un PRC en el contexto de su evaluación ambiental no proporcionarán la “idea de ciudad” ni la habitabilidad urbana que tanto se extrañan en el marco proporcionado por la LGUC<sup>44</sup>, el procedimiento referido puede entrar a asegurar un mínimo de respeto para con ciertos aspectos urbano-medioambientales que hacia esa dirección tienden.
- En este sentido destaca particularmente la zonificación o uso del suelo<sup>45</sup>, que se refiere al destino de dicho recurso natural, y que debe ser definido por los IPT respecto de cada zona<sup>46</sup>. En tal sentido, la LGUC establece que “*el uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito*”<sup>47</sup>. Los tipos de uso que contempla la OGUC son: residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y área verde. Ante la ausencia

<sup>41</sup> “En esta perspectiva, es conveniente que la elaboración del Plan Regulador Comunal considere tanto los efectos “primarios” que derivan de las características del propio instrumento, como los efectos “secundarios”, producidos por los proyectos susceptibles de materializarse al amparo de sus normas”. Circular DDU N° 55. Disponible en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

<sup>42</sup> Como ya se señaló anteriormente, ello se realiza a través de la Evaluación Ambiental Estratégica, instrumento de gestión ambiental que es complementario al SEIA, pero que a diferencia de éste no es jurídicamente obligatorio.

<sup>43</sup> Cfr. [www.e-seia.cl](http://www.e-seia.cl).

<sup>44</sup> En relación a dichas deficiencias, véase *La forma urbana del medio ambiente construido: hacia una propuesta de estructuración para el instrumento Plan Regulador Comunal*. Cárdenas Jirón, Luz Alicia. Revista de Urbanismo, Universidad de Chile, N° 3, Agosto de 2002. Disponible en [www.revistaurbanismo.uchile.cl](http://www.revistaurbanismo.uchile.cl).

<sup>45</sup> La OGUC define en su art. 1.1.2. el uso del suelo como el “conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones.”

<sup>46</sup> Artículos 41 y 57 LGUC, art. 2.1.24. OGUC.

<sup>47</sup> Art. 57, LGUC.

en nuestro ordenamiento de una ley que se refiera a la protección del suelo, el sometimiento al SEIA de los instrumentos que precisamente determinan su destino se alza como garantía de desarrollo sustentable, especialmente desde que la LBMA establece que “*la ley velará porque el uso del suelo se haga en forma racional, a fin de evitar su pérdida y degradación*”<sup>48</sup>, lo cual implica asegurar asimismo la calidad de vida de las personas<sup>49</sup>.

En definitiva, la inclusión de los IPT en el listado del art. 10 de la LBMA constituye un caso especial, cuyas peculiaridades se manifiestan a lo largo del proceso de la evaluación de su impacto ambiental.

## **2. Declaración de Impacto Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental.**

### **2.1. Aspectos generales.**

Como ya se dijo, para llevar adelante un proyecto o actividad, o su modificación, debe primero determinarse si éste se encuentra sujeto o no a la obligación de ingresar al SEIA, para lo cual se debe acudir al art. 10 de la LBMA y al art. 3° del RSEIA. Ahora bien, suponiendo que debe hacerlo, habrá que dilucidar si ello se efectuará a través de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental –en adelante, EIA- o de una Declaración de Impacto Ambiental –en adelante, DIA-.

En efecto, la LBMA estableció dos procedimientos distintos para la evaluación ambiental de los proyectos sometidos al SEIA<sup>50</sup>, el cual dependerá de si éste ingresa como DIA o EIA.

Estos documentos son definidos por la LBMA en su art. 2°, en los siguientes términos:

- Declaración de Impacto Ambiental: “*el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.*” (Art. 2°, letra f), LBMA).
- Estudio de Impacto Ambiental: “*el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.*”(Art. 2°, letra i), LBMA).

---

<sup>48</sup> Art. 39, LBMA. Este artículo establece un principio perfectamente válido según el cual el uso del suelo debe hacerse en forma racional.

<sup>49</sup> Para profundizar este aspecto, ver *Ciudades Europeas Sostenibles. Informe Final. Resumen*. Comisión Europea. Bruselas, 1996. Disponible en [www.ce.europa.eu](http://www.ce.europa.eu)

<sup>50</sup> Art. 9°, inciso 1°, LBMA.

Para definir apropiadamente la vía de ingreso del proyecto o actividad, debe analizarse si el proyecto presenta o genera alguno de los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la ley N° 19.300, efectos que son especificados por los artículos 5° y siguientes del RSEIA.

No obstante las significativas diferencias que implica el ingreso por una vía u otra, es menester dibujar a grandes rasgos el procedimiento básico de la evaluación de impacto ambiental en general. Este procedimiento administrativo se encuentra regulado principalmente por el RSEIA -misión que le es encomendada por el art. 13 de la LBMA- y contempla primordialmente una etapa en que los organismos del Estado con competencia ambiental, definidos en el RSEIA, realizan observaciones al proyecto, dentro de la esfera de sus competencias, y el titular del proyecto o actividad responde a las dichas observaciones. Una vez concluida esta etapa, la autoridad emite un Informe Consolidado Final del proyecto, el cual resume toda la discusión del mismo y determina las bases para la posterior calificación ambiental del proyecto o actividad por parte de la COREMA o CONAMA, lo cual se concretiza mediante la dictación de la Resolución de Calificación Ambiental –en lo sucesivo, RCA-, acto administrativo terminal que contiene la aprobación o rechazo de un determinado proyecto o actividad.

## **2.2. El artículo 11 de la LBMA.**

*“Artículo 11. Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:*

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;*
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;*
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;*
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;*
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y*
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.*

*Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento.”*



Parece oportuno realizar algunos alcances en relación con el citado precepto:

- La norma determina la selección excluyente del documento que se deberá elaborar: EIA ó DIA, no ambos a la vez.
- La regla general en materia de ingreso al SEIA la constituye la DIA. El EIA es la excepción.<sup>51</sup>
- El proceso de aplicación de los criterios establecidos por el art. 11 y, por ende, la selección del tipo de análisis, lo efectúa el titular<sup>52</sup>. Sin perjuicio de ello, el organismo administrativo competente decidirá en definitiva si es o no correcta la proposición del titular.<sup>53</sup>
- El artículo recién transcrito constituye una pieza fundamental del procedimiento de evaluación ambiental chileno, por lo que será objeto de análisis profundo en el próximo capítulo. En opinión de DEL FÁVERO y KATZ, dicha norma “representa para los titulares de proyectos de inversión una importante fuente de dificultades debido a la generalidad, por no decir vaguedad, de su contenido normativo. El art. 11, por ende, entorpece la aplicación fluida y armónica del SEIA previsto en la misma ley”<sup>54</sup>. Mediante dicha apreciación, adelanto parte de la polémica que rodea al precepto en comento, relacionada con la imprecisión de sus términos y, consecuentemente, con el margen de libertad que tiene la administración para concretizarlo.

### 2.3. DIA vs. EIA: principales diferencias.

Como bien lo hace notar GUZMÁN ROSEN, la decisión en esta materia es clave, pues ingresar bajo una DIA o un EIA trae aparejadas consecuencias importantes. El autor destaca las siguientes diferencias<sup>55</sup>:

- En primer término, destaca que el procedimiento de evaluación bajo la fórmula del DIA es más breve. En cambio, el procedimiento a que da lugar la presentación de un EIA no sólo es más extenso, sino que la elaboración de un EIA es muchísimo más compleja, larga y costosa que la de una DIA<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Dicha afirmación se desprende del tenor del art. 4° del RSEIA: “El titular de un proyecto o actividad que se someta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo hará presentando una Declaración de Impacto Ambiental, salvo que dicho proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley y en los artículos siguientes de este Título, en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental”.

<sup>52</sup> En el caso de PRC, el titular es el Alcalde del municipio respectivo.

<sup>53</sup> Colil Lastra, Martín Antonio. *Ob. Cit.* p. 67.

<sup>54</sup> Del Fávoro, Gabriel & Katz, Ricardo. *Resultados y consecuencias del sistema chileno de evaluación de impacto ambiental (SEIA)*. Estudios Públicos, N° 73, 1999. Centro de Estudios Públicos, Chile. p. 368. Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).

<sup>55</sup> Cfr. Guzmán Rosen, Rodrigo. *Ob. Cit.* pp. 276 – 277.

<sup>56</sup> Regulan estos aspectos los arts. 12 y 13 RSEIA, referidos al EIA, y los arts. 14 a 16 RSEIA, aplicables a la DIA.

- Por otra parte, el proceso bajo la modalidad de un EIA le permite al titular del proyecto, en forma excepcional, obtener una autorización provisoria, que le permite iniciar el proyecto o actividad antes de obtener una RCA<sup>57</sup>.
- Otra diferencia importante consiste en que si se ingresa vía EIA tiene lugar la participación ciudadana. Sin embargo, dicha participación tiene ciertos límites<sup>58</sup>.
- Por último, el silencio administrativo positivo opera sólo en el caso de los EIA<sup>59</sup>.
- Cabe agregar otra diferencia que no fue apuntada por el autor: sólo en el caso de EIA se exige visación del Informe Consolidado Final.

#### **2.4. DIA y EIA respecto de los Instrumentos de Planificación Territorial.**

Esta temática es abordada por el *Instructivo para la Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial*, que está contenido en la Circular DDU N° 23 de 1997. El referido documento señala que no es posible determinar en forma generalizada y de antemano si los IPT requieren presentar una DIA o un EIA, dado que cada proyecto Plan es un caso particular, tanto desde la perspectiva del territorio que se planifica, como desde el punto de vista de las indicaciones y normas que contempla.

En virtud de lo anterior, se señala que para efectos de decidir sobre la presentación de uno u otro documento deberá considerarse lo que determina la LBMA y el RSEIA, examinando, en cada caso particular, si se generan o no los efectos o circunstancias del art. 11 de la ley. Para estos efectos, el instructivo establece que debe tenerse presente:

- Si se opta por una DIA: en ella deberá demostrarse que el Plan no tiene efectos, características o circunstancias indicados en el art. 11 de la LBMA y en el Título II del RSEIA. En caso de estimarse que los proyectos que posteriormente se instalen en el territorio planificado podrán generar los efectos antedichos, la DIA debe mostrar cómo el Plan ha establecido una normativa tendiente a evitar o minimizar esos potenciales efectos.
- Si se determina que se generan o presentan algunos efectos, características o circunstancias indicados en el art. 11 de la LBMA y en el Título II del RSEIA, debe presentarse un EIA. Dicho estudio debe referirse específicamente a la materia que lo motiva.

Por otra parte, este instructivo trata una materia de vital importancia: los contenidos de la evaluación de impacto ambiental de los IPT. En dicho contexto, el documento proporciona una lista –no exhaustiva– de potenciales efectos del Plan y las correspondientes medidas que

<sup>57</sup> Art. 15 inciso 2°, LBMA y arts. 107 y siguientes, RSEIA.

<sup>58</sup> Arts. 26 a 29, LBMA y arts. 49 a 54, RSEIA. La limitación a la participación ciudadana consiste en que sólo pueden utilizar dicho mecanismo las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas por el proyecto.

<sup>59</sup> Art. 17, LBMA.

éste puede contemplar para minimizarlos. Dada la importancia que dichos contenidos tienen para este trabajo, ellos han sido anexados al final del mismo.

## **2.5. DIA y EIA en relación con la calificación ambiental del proyecto: la RCA. Planteamiento del problema.**

La RCA es un acto administrativo terminal del procedimiento, una resolución exenta, emanada de la COREMA o CONAMA, que en virtud de los antecedentes de la evaluación contiene la aprobación o rechazo de un proyecto o actividad.<sup>60</sup> La RCA debe ser fundada y considerar, *entre otros antecedentes*, el Informe Consolidado de la Evaluación.<sup>61</sup>

En cuanto al contenido de dicha resolución, ella debe contener, a lo menos, los siguientes antecedentes:

- La indicación de los elementos, documentos y fundamentos legales que se tuvieron presentes para resolver.
- Las consideraciones técnicas *u otras* en que se fundamenta la resolución y la ponderación de las observaciones formuladas por la ciudadanía, cuando corresponda.
- La calificación ambiental del proyecto, ya sea aprobándolo simplemente, aprobándolo en forma condicional o rechazándolo.<sup>62</sup>

Las condiciones que deben darse para que la RCA apruebe o “no rechace” un proyecto o actividad sometido a evaluación de su impacto ambiental varían según el ingreso al sistema hay sido efectuado mediante EIA o DIA.

- Tratándose de un EIA, éste será aprobado si :
  - a. Cumple con la normativa de carácter ambiental y,
  - b. Haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el art. 11 de la ley, propone medidas de mitigación, compensación o reparación *apropiadas*.<sup>63</sup>
- En el caso de una DIA, ésta será rechazada:
  - a. Cuando no se subsanen los errores, omisiones o inexactitudes de que adolezca,  
o
  - b. Si el respectivo proyecto o actividad requiere de un EIA, de acuerdo a lo dispuesto en la LBMA.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Leiva Salazar, Felipe. “El uso de la invalidación administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. 2ª Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004. pp. 94 – 95.

<sup>61</sup> Arts. 34 y 35, RSEIA.

<sup>62</sup> Art. 36, RSEIA.

<sup>63</sup> Art. 16, LBMA.

<sup>64</sup> Art. 19, LBMA.

En cuanto a la posibilidad de impugnar administrativamente la RCA, el art. 20 de la LBMA establece el recurso de reclamación, en los siguientes supuestos y con las limitantes que se indican a continuación:

- Respecto de una DIA, sólo procede reclamar en contra de la RCA que *niega lugar* a ella ante el Director Ejecutivo de la CONAMA.
- Si se trata de un EIA, sólo cabe reclamar en contra de la RCA que lo rechace o le establezca condiciones o exigencias, reclamación que procede ante el Consejo Directivo de la CONAMA.
- En ambos casos, los recursos deben ser interpuestos por *el responsable* del proyecto respectivo.

Surge en este punto el siguiente problema, especialmente relacionado con los Planes Reguladores Comunales: ¿qué sucede en el supuesto de que, habiendo debido un PRC ingresar mediante EIA (por generar o presentar éste alguno de los efectos, características circunstancias del art. 11 de la ley), su titular lo haya ingresado mediante DIA, la cual es finalmente aprobada por la COREMA o CONAMA?

La situación no es imposible o artificiosa en lo absoluto. De hecho, dado que –como ya se expuso– es el titular del proyecto quien determina el proceso de aplicación y de selección de los criterios que establece el art. 11 de la ley, dicho titular puede perfectamente estimar que en la especie su proyecto no es susceptible de generar alguno de los efectos que dicha norma señala. Es más, la no generación de dichos efectos por el proyecto es en sí conveniente, ya que ello implica evitar la elaboración de un EIA, la que es muchísimo más compleja, larga y costosa que la de una DIA. A mayor abundancia, cabe precisar que el titular debe señalar con antecedentes fundados cómo se cumplen (caso de EIA) o cómo no se cumplen (caso de una DIA) los criterios del art. 11 y que, dado que ni la LBMA ni el RSEIA especifican la fuente de la cual se obtendrá la información de cada componente ambiental que se deberá utilizar para la elaboración de los EIA o DIA, finalmente resulta que el titular podrá escoger entre varias opciones para recuperar datos, siendo las principales las de generación propia o la recopilación de antecedentes en instituciones del Estado, lo cual puede generar dificultad de comprobar y verificar los datos por parte de terceros.<sup>65</sup>

En el supuesto recién descrito, lo esperable es que la RCA rechace el respectivo proyecto, precisamente porque éste “requiere de un EIA, de acuerdo a lo dispuesto en la LBMA”. Pero, ¿qué sucede si la RCA aprueba dicha Declaración de Impacto Ambiental? Dado que se trata de un PRC, que determina e influye en la calidad de vida de todos los habitantes del territorio por él regulado, es de suponer que la decisión administrativa que aprueba la DIA afecta, valga la redundancia, a todos los afectados por el Plan. Sin embargo, éstos no pueden hacer uso de la reclamación que establece el art. 20 de la LBMA, ya que, aparte de no ser titulares del proyecto, se trata de una RCA que aprueba una DIA.

---

<sup>65</sup> Colil Lastra, Martín Antonio. *Ob. Cit.* p. 70.

Un esencial cuestionamiento subyace a situaciones como la planteada: ¿Cuál es la naturaleza de la potestad que en estos casos ejerce la Administración? ¿Se trata del ejercicio de una potestad discrecional? ¿O se trata más bien de una potestad configurada en base a conceptos jurídicos indeterminados? En fin, ¿qué consecuencias pueden derivarse de una u otra respuesta? Estos interrogantes son materia de análisis en el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO III**

### **LA POTESTAD PÚBLICA EJERCIDA: SU NATURALEZA Y CONTROL**

#### **1. Introducción.**

En las siguientes líneas se delinearán las principales teorías doctrinales que existen en torno a la naturaleza de las potestades administrativas, para luego tratar de determinar cómo se encuentra configurada la potestad pública que CONAMA o COREMA ejerce al calificar ambientalmente un proyecto o actividad sometido a evaluación de impacto ambiental. Una vez concretada dicha labor, examinaré qué consecuencias -en lo que al control de la Administración respecta- se derivan de la conclusión a la que se haya en definitiva arribado.

#### **2. Vinculación y libertad de la Administración.**

La Administración actúa a través de sus potestades públicas o poderes jurídicos finalizados, los cuales le son atribuidos por el ordenamiento jurídico. En el ejercicio de dichas potestades surge el acto administrativo, el cual tiene una importancia trascendental por cuanto -en las acertadas palabras de CALDERA- “es por su intermedio que tiene lugar el contacto entre la prerrogativa y la garantía, entre la potestad exorbitante del poder público y los derechos de las personas naturales o jurídicas, entre el cometido del bien común específico que la ley ha confiado al servicio público y la satisfacción regular, continua y oportuna de las necesidades específicas.” Con toda razón, dicho autor destaca que “el poder público cobra su dimensión real en la actividad administrativa; por ello el conocimiento de los principios y requisitos que regulan aquella actividad es condición indispensable para encausar la defensa de los terceros afectados – personas naturales o jurídicas- cada vez que la Administración ha sobrepasado sus atribuciones, desconociendo, atropellando o entabando los derechos de aquéllos”.<sup>66</sup> De esta manera, numerosos han sido y siguen siendo los esfuerzos por desentrañar los límites del actuar administrativo, lo cual ha dado vida a una proteica doctrina que postula diversas concepciones sobre la relación de la Administración con la norma jurídica, con el derecho, con el administrado y con los tribunales, en fin, sobre los linderos de su libertad.

Es así como, al tratar de esclarecer y demarcar la naturaleza de las potestades públicas que en un caso u otro ejerce la Administración, han surgido las siguientes clasificaciones principales: potestad reglada, potestad discrecional, discrecionalidad técnica y potestad configurada en base a conceptos jurídicos indeterminados. A continuación se proporcionará

---

<sup>66</sup> Caldera Delgado, Hugo. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 2. Ediciones Parlamento Ltda. Santiago de Chile, 2001. p. 144.

una concisa caracterización de cada una de las categorías mencionadas, tomando como base los razonamientos del autor argentino Domingo Juan SESIN.

### **2.1. Potestad reglada.**

Para SARMIENTO GARCÍA, la actividad de la Administración es reglada, cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta que el órgano en función administrativa debe seguir. En estos casos, el órgano no puede emplear su propio criterio acerca de qué es más conveniente o mejor, no puede apartarse de lo que las normas le indican.<sup>67</sup>

Por su parte, BOCANEGRA SIERRA señala que los actos administrativos reglados se dictan con el contenido legalmente previsto cuando se da el supuesto de hecho que la norma establece, en una pura operación de constatación de cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento.<sup>68</sup>

En suma, la potestad será reglada en la medida que estén determinados agotadoramente todos y cada uno de los elementos que determinan el ejercicio de la potestad, de modo que se constituye un supuesto legal completo y la potestad se encuentra definida en todos sus términos y consecuencias.

### **2.2. Potestad Discrecional.**

A decir verdad, no puede hablarse de potestad reglada sin que, por tradición, se hable mucho más de la potestad discrecional. Ambas tipologías de potestades han sido clásicamente enfrentadas entre sí, en virtud del lente con el cual se enfocaba –y aun se sigue enfocando- la actividad administrativa: la posibilidad de controlarla jurisdiccionalmente. De esta manera, se configuró una concepción procesal formal de lo discrecional: si lo reglado era lo controlable por excelencia, lo discrecional consistía en lo que escapaba a todo control por parte de los tribunales. Es así como la discrecionalidad se contraponía exageradamente con lo reglado<sup>69</sup>.

En la actualidad, y desde una concepción sustancial material de la discrecionalidad, se estima que tanto lo reglado como lo discrecional conviven recíprocamente en una relación jurídico-pública impregnada de momentos vinculados y discrecionales, relacionándose ambos con los elementos del acto administrativo.<sup>70</sup>

En cuanto a la conceptualización de la discrecionalidad, tendré por base la definición que proporciona SESIN, según la cual la discrecionalidad es “una modalidad de ejercicio que el orden jurídico, expresa o implícitamente, confiere a quien desempeña la función

---

<sup>67</sup> Sarmiento García, Jorge. *Los principios en el derecho administrativo*. Ediciones Dike- Foro de Cuyo, Mendoza, Argentina, 2000. p. 175.

<sup>68</sup> Bocanegra Sierra, Raúl. *Lecciones sobre el acto administrativo*. Editorial Civitas S.A., Madrid, España, 2002. p. 54.

<sup>69</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control*. Ediciones Depalma, Buenos Aires / Lexis Nexis Argentina, S.A., Buenos Aires, 2ª edición, 2004. pp. 84-86.

<sup>70</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. *Ob. Cit.* pp. 93-94.

administrativa para que, mediante una apreciación subjetiva del interés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas para el derecho”.<sup>71- 72</sup>

Siguiendo en esta materia los planteamientos de SESIN, a continuación se señalan algunas precisiones acerca de la temática de la discrecionalidad:

- Actualmente es incontrovertible la inexistencia del “acto discrecional” y del “acto reglado”: sólo se reconoce la presencia de “actos administrativos”, cuyos elementos constitutivos pueden tener mayor o menor discrecionalidad. Tanto lo discrecional como lo reglado son modalidades de ejercicio de la potestad administrativa.<sup>73</sup>
- La libertad de elección y la pluralidad de soluciones válidas para el derecho caracterizan el momento discrecional<sup>74</sup>.
- La razón de ser de la discrecionalidad obedece a razones puramente pragmáticas, ya que es la propia realidad la que la exige: la conveniencia de ciertas resoluciones sólo puede ser apreciada ante el supuesto concreto<sup>75</sup>.
- La discrecionalidad es una derivación del orden jurídico administrativo, ya que ella sólo puede derivar del orden jurídico vigente. Ella no deviene de su silencio o vacío legislativo, sino del análisis prolijo de los preceptos normativos y principios que conforman el bloque de juricidad.<sup>76</sup>
- Puede haber discrecionalidad para determinar el contenido o el camino de realización del interés público, cuando el orden jurídico habilita expresa o implícitamente esa libertad. En dicho caso, el fin es reglado, pero su realización es discrecional.<sup>77</sup>
- En la discrecionalidad no hay comprobación ni verificación, sino valoración o apreciación subjetiva.<sup>78</sup>
- Se impone la unicidad sustancial de la discrecionalidad: ella recae sobre multiplicidad de materias, pero no pierde su esencia que es la libertad de elección.<sup>79</sup>
- La modalidad discrecional puede incidir en más o menos cualquier elemento del acto administrativo.<sup>80</sup>
- En el procedimiento administrativo el momento discrecional se ubica en la fase de conformación del acto, previo a su emisión.<sup>81</sup>

---

71 Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 159.

72 En el ámbito de la conceptualización de lo discrecional, muchos autores han creído ver la verdadera naturaleza del instituto en el sentido etimológico de la palabra “discrecional”. Dentro de aquella tendencia encontramos a Soto Kloss. Véase su prólogo al libro *Discrecionalidad administrativa. Un estudio de la jurisprudencia chilena*, del autor Pablo Alarcón Jaña. Editorial Jurídica ConoSur Ltda., Santiago de Chile, 2000. p. 2.

Sin embargo, puede decirse que es la interpretación de los juristas la que establece el verdadero significado y alcance de lo discrecional más allá de estricta significación etimológica.

<sup>73</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 96-98.

<sup>74</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 137.

<sup>75</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 112-113.

<sup>76</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 135.

<sup>77</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 139.

<sup>78</sup> Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 144.

<sup>79</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 145-147.

<sup>80</sup> Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 153.



### **2.3. Discrecionalidad técnica y conceptos jurídicos indeterminados.<sup>82</sup>**

En esta materia, también seguimos la postura de SESIN, para quien la clave de la cuestión reside en el análisis intrínseco de la opinabilidad para determinar si existen elementos reconducibles a lo reglado o a lo discrecional. Es decir, para este autor, siempre se tratará en definitiva de actividad reglada o discrecional.

La llamada “discrecionalidad técnica” no existe, y el fenómeno que dicho concepto encierra debe ser descompuesto en dos partes:

- a. Reglas técnicas tolerables o indiscutibles, que como tales son adoptadas por el ordenamiento pasando a formar parte del bloque reglado o vinculado.
- b. Discrecionalidad, que se individualiza en la valoración subjetiva y la posibilidad de elegir dentro de la juricidad.<sup>83</sup>

En cuanto a la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, para SESIN ellos pueden relacionarse con el desarrollo de una actividad vinculada o bien discrecional, según el caso concreto a resolver. En todo caso, el concepto jurídico indeterminado que realmente opera como límite de la discrecionalidad es aquél que puede ser concretado con un juicio intelectual puro. Estos conceptos sólo sirven parcialmente para delimitar el uso de la discrecionalidad, por cuanto esto depende de la posibilidad de utilizar o no parámetros objetivos en su realización concreta.<sup>84</sup>

### **2.4. Breve referencia a la técnica como presupuesto del orden jurídico y límite de la discrecionalidad.**

La técnica, que puede conceptualizarse como el conjunto de habilidades y conocimientos idóneos para el desarrollo científico e industrial de la naturaleza, constituye en muchos casos la referencia fundamental de un procedimiento de naturaleza jurídica. Se señala que en materia de medio ambiente, el primero cuando no exclusivo elemento, tanto de valoración normativa como de la valoración que funda una decisión administrativa, tiene ya en muchos casos un contenido técnico, de acusada complejidad.<sup>85</sup>

Sin embargo, la técnica no implica siempre certeza absoluta, sino que puede admitir pequeños o grandes bolsones de opinabilidad. A pesar de ello, desde una perspectiva jurídica, sólo es menester determinar cuándo existe una técnica cierta y una dubitativa en el caso

---

<sup>81</sup> Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 150.

<sup>82</sup> Dada la extensión de esta memoria, no se desarrollará aquí el concepto de “discrecionalidad técnica” (el cual en todo caso no es pacífico) ni la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados. Me limitaré a exponer sucintamente la postura de Sesin, la cual comparto. En todo caso, para profundizar en aquellas materias, véase Desdentado Daroca, Eva. *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica. Un estudio crítico de la jurisprudencia*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, España, 1997.

<sup>83</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. p. 173.

<sup>84</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 192-193.

<sup>85</sup> Cfr. Esteve Pardo, José. “El componente técnico del derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los entes locales.” En Esteve Pardo, José (coordinador). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Ob. Cit. p.451.

particular. En este sentido, el que una técnica sea discutible o no, es una verdad que debe aceptarse, porque el *quid* de la cuestión es el criterio discrecional o vinculado que será necesario para integrar el contenido del margen opinable<sup>86</sup>.

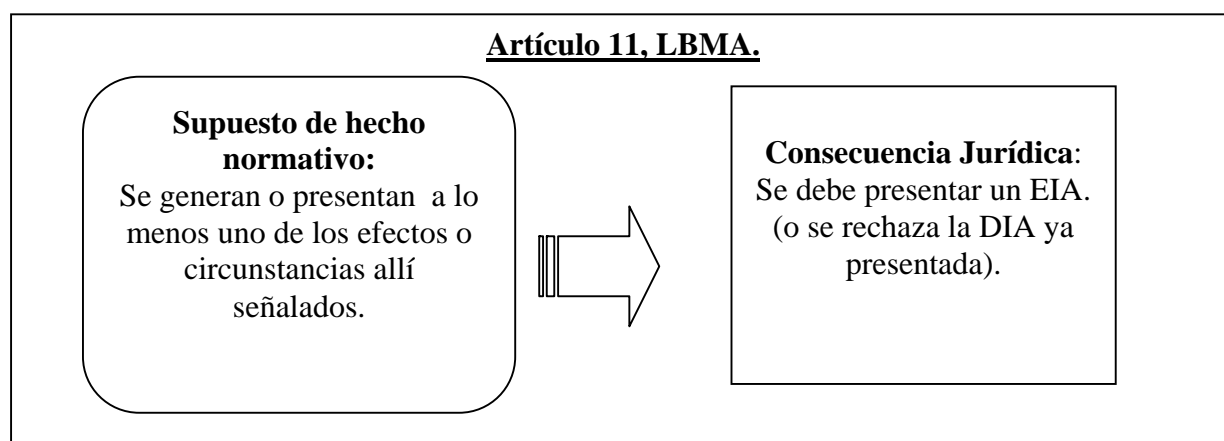
Por otra parte, cabe apuntar que la remisión normativa a valoraciones técnicas no supone automáticamente la atribución al órgano administrativo de una potestad inmune al control judicial. Aun cuando el orden jurídico se remite a cuestiones técnicas complejas, de difícil comprensión o de certeza técnica relativa, la decisión administrativa deber ser controlada por el juez, quien debe al menos verificar con el fondo de la cuestión si la decisión es técnicamente aceptable. Dado que las reglas técnicas integran el orden jurídico administrativo por remisión expresa o implícita de éste, es procedente el control de juricidad<sup>87</sup>.

### 3. El caso que nos convoca.

¿Cómo se encuentra configurada la potestad pública que CONAMA o COREMA ejerce al calificar ambientalmente un proyecto o actividad sometido a evaluación de impacto ambiental?

En primer término se tratará de comprobar o descartar la presencia de la discrecionalidad administrativa. Al respecto, el primer análisis que corresponde efectuar es el del orden jurídico vigente, en orden a determinar si en el marco de una interpretación contextual éste autoriza una modalidad discrecional. Esto es así, ya que la modalidad discrecional sólo puede derivarse del análisis de la estructura lógico-formal de la proposición normativa.<sup>88</sup>

En consecuencia, es menester examinar la estructura de la principal norma que en este caso específico podría habilitar –o no- la discrecionalidad: el artículo 11 de la LBMA.



Una vez vista la estructura de la norma, hay que preguntarse en qué parte o sección de ella podría ser admisible la discrecionalidad. En este caso concreto, queda de manifiesto que

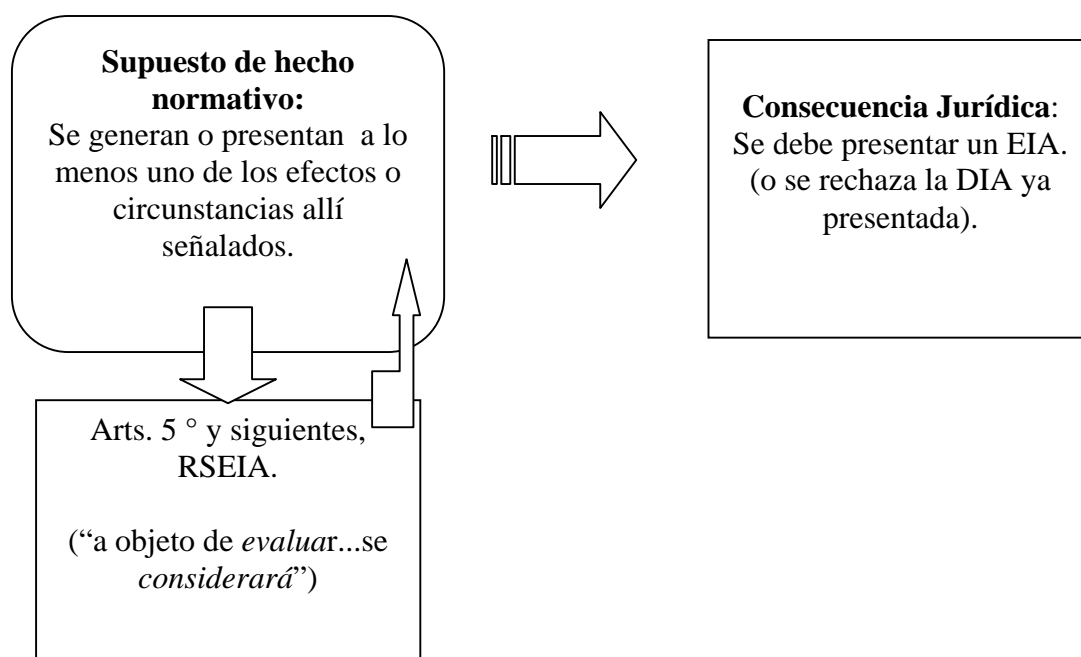
<sup>86</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 198-200.

<sup>87</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 203-204.

<sup>88</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit. pp. 155-156.

ella se encuentra excluida desde ya de la consecuencia jurídica: la consecuencia es una sola, fatal y categórica. La Administración no tiene en aquél ámbito posibilidad alguna de elección.

Una vez establecido aquello, procede centrarse en supuesto de hecho normativo<sup>89</sup>. La norma en análisis utiliza conceptos o términos que son susceptibles de concretarse mediante apreciaciones y valoraciones técnicas, pero primeramente es necesario acudir a los artículos 5º y siguientes del RSEIA, que reglamentan en este caso el precepto legal.



Sin embargo, estas disposiciones reglamentarias también delegan la determinación del supuesto de hecho del art. 11 LBMA., ya que no sólo se remiten a normas de contenido técnico poco determinadas (y que por tanto, la Administración debe entrar a concretar), sino que precisamente estas disposiciones reglamentarias le señalan a la Administración una acción a seguir: se utilizan los verbos “evaluar” y “considerar”: la Administración ha de “considerar” para luego “evaluar”. Surge entonces la siguiente pregunta: cuando la Administración tiene, en el ejercicio de una potestad administrativa, un margen de apreciación para la realización de apreciaciones y juicios técnicos, ¿ejerce o no una potestad discrecional?<sup>90</sup>

Dicha pregunta encuentra respuesta gracias a las observaciones de DESDENTADO DAROCA, quien distingue entre la “discrecionalidad técnico-administrativa” –de carácter fuerte- y la “discrecionalidad instrumental jurídico-técnica” –sin carácter fuerte-.<sup>91</sup> Siguiendo sus postulados, ésta última clase de discrecionalidad consiste en la actividad de aplicación de

<sup>89</sup> Para Bacigalupo, el ejercicio de la discrecionalidad consiste también en la *perfección* en sede aplicativa del supuesto de hecho inacabado de la norma que habilita. Cfr. Bacigalupo, Mariano. *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 1997. pp. 201 y siguientes.

<sup>90</sup> Caruz Arcos, Eduardo. *Discrecionalidad técnica y evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia contencioso administrativa*. Revista Electrónica de Derecho Ambiental, N° 6, Noviembre 2001. [www.cica.es/](http://www.cica.es/)

<sup>91</sup> Cfr. Desdentado Daroca, Eva. *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica. Un estudio crítico de la jurisprudencia*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, España, 1997. pp. 19-27.

conceptos jurídicos que remiten a criterios técnicos, para cuya integración y aplicación, la Administración debe acudir a los conocimientos técnicos pertinentes. Me parece que el caso en análisis no es del todo compatible con la “discrecionalidad instrumental jurídico-técnica”, por cuanto los verbos rectores de la proposición jurídica indican otro curso de acción, que no es el de seguir acudiendo a conocimientos técnicos. En este sentido, el caso que nos convoca se parece más al supuesto identificado por DESDENTADO DAROCA como “discrecionalidad técnico-administrativa”, que se da en los casos en que la norma atribuye a la Administración la potestad de elegir el modo de actuar para la consecución de un fin de interés público, de tal forma que la Administración debe determinar y escoger una de las posibles vías de actuación.

Sin embargo, más allá de dichas consideraciones falta un elemento que ponderar en esta ecuación. Tal elemento está dado por los artículos 34, 35 y 36 del RSEIA, que precisamente se refieren a la RCA, y que establecen que “la decisión que califica un proyecto o actividad considerará, *entre otros antecedentes*, el Informe Consolidado de la Evaluación”, además de señalar que la RCA debe constar en una resolución fundada.

De lo anterior se colige una potestad discrecional pura de la Administración al momento de calificar ambientalmente un proyecto en el marco de su evaluación de su impacto ambiental. El control a ejercer en estos casos dirá relación fundamentalmente con la motivación de la RCA, la cual deberá indicar cuáles son esos *otros antecedentes* que tuvo en consideración al calificar ambientalmente el proyecto en uno u otro sentido.

#### **4. Control jurisdiccional<sup>92</sup>.**

“Los problemas relativos a la discrecionalidad administrativa y su control judicial nos sitúan en un debate interminable, en la medida misma que la discrecionalidad de la Administración constituye con seguridad la traducción jurídica más directa del poder político, cuyo nada fácil sometimiento al Derecho es justamente lo que el Derecho Administrativo persigue, en todas partes y con mayor o menor fortuna”.<sup>93</sup> Con aquellas palabras

---

<sup>92</sup> No trataremos en este trabajo el control de la discrecionalidad que puede hacerse dentro de la misma Administración. Para profundizar en dicha dirección, véase Leiva Salazar, Felipe. “El uso de la invalidación administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004. Véase también Fernández Bitterlich, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2004. 2ª edición, pp. 212 y siguientes, para el estudio del recurso de reclamación que contempla la propia LBMA.

<sup>93</sup> Bocanegra Sierra, Raúl. *Lecciones sobre el acto administrativo*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 2002. p. 55.

BOCANEGRA resume el problema del control jurisdiccional de la Administración, problema que implica revisar la relación entre la Administración y los Tribunales.

Me parece necesario incluir en este punto la prevención que realiza FERNÁNDEZ al respecto, en el sentido de que suele involucrar el tema de la arbitrariedad en el ejercicio del poder discrecional con el de la eventual sustitución por el juez de las decisiones administrativas en causa. El autor aclara que se trata de asuntos independientes, y que su análisis debe separarse.<sup>94</sup> En efecto, la sustitución de la decisión administrativa es un tema aparte y, siguiendo los consejos del autor citado, se estudiará en primer término la posibilidad de entrar a controlar el ejercicio de potestades discrecionales.

Dicho lo anterior, comenzaremos afirmando que, “en la actualidad la discrecionalidad debe ser tratada como un *posterius* recién al momento de la sentencia, porque es muy difícil determinar *a priori* si se discuten cuestiones de discrecionalidad o de sustancia discrecional”<sup>95</sup>. En este sentido, si la discrecionalidad no es algo que está fuera del derecho, sino que proviene en forma expresa o implícita del propio orden jurídico, corresponde al juez en la especie controlar si la discrecionalidad deriva del orden jurídico y si ha respetado los límites del mismo. “Es un contrasentido hablar de irrevisibilidad de la actividad discrecional de la Administración Pública, salvo arbitrariedad, puesto que para determinar la existencia de ésta habrá que revisar el acto (...). No es que los actos administrativos dictados en el ejercicio de facultades discrecionales estén eximidos de control judicial, sino, antes bien, significa que el alcance del control es más limitado”<sup>96</sup>.

De esta manera, es necesario vincular el control de la discrecionalidad con la cuestión de fondo. Para entender aquello, se debe distinguir entre la “inadmisibilidad” y la “improcedencia”: la propia naturaleza de la “inadmisibilidad” – ligada a aspectos adjetivos-impide analizar la cuestión de fondo planteada, pero la “improcedencia” –que se refiere a la cuestión de fondo- implica que a lo largo del proceso se examina la juricidad del acto impugnado y la procedencia sustantiva de la demanda. En suma, la discrecionalidad justifica la improcedencia, no la inadmisibilidad de las pretensiones, porque la determinación de la discrecionalidad del acto no puede hacerse *ab initio* del proceso, sino que está ligada al enjuiciamiento de fondo de éste. Sólo es posible la desestimación de la pretensión, al resolverse que la discrecionalidad ejercida es producto del orden jurídico.

A pesar de lo señalado precedentemente, es común que el tribunal, al declarar la improcedencia de la demanda en el momento de la sentencia, no entre en el análisis de si el ejercicio de la discrecionalidad condice o no con el bloque jurídico, salvo el caso excepcional de desviación de poder. Al respecto, SESIN sostiene que al tribunal le corresponde controlar el

---

<sup>94</sup> Cfr. Fernández, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad de la administración*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1994, p. 167.

<sup>95</sup> Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit., p. 93.

<sup>96</sup> Aquellas son las palabras del juez argentino Coviello en la causa “Marenco”. Cit. por. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit., p. 68.

procedimiento de integración creativa de la discrecionalidad dentro del orden jurídico, mediante la fiscalización no sólo de su límite externo, sino también del proceso de conformación de su “núcleo o esencia” aunque sin penetrar en su fuero interno. El autor aclara que el control de los jueces termina al comprobar que se ha elegido una solución correcta entre otras de igual condición dentro del mundo jurídico.<sup>97</sup>

La doctrina de la “deferencia administrativa”, instaurada por la Corte Suprema de Estados Unidos mediante la sentencia “Chevron vs. Natural Resources Council” de 1984 es ilustrativa de lo que se acaba de exponer. Este precedente obliga a los jueces a analizar la cuestión planteada en dos etapas: en la primera, si después de estudiar detenidamente la ley se llega a la conclusión de que es suficientemente clara, se verifica si la decisión administrativa encuadra o no en la nítida voluntad legal. En cambio, si la normativa legal es ambigua, oscura, o silencia algunas materias, existe el segundo paso, que es considerar atentamente la interpretación o integración del concepto realizada por la Administración y controlar ya no si la interpretación de la ley es correcta, sino si la decisión administrativa es razonable o aceptable, aun cuando fuere opinable. En caso afirmativo, resulta de aplicación la doctrina de la deferencia a favor de la Administración.<sup>98-99</sup>

En lo referente a las modalidades de control judicial el ejercicio de la discrecionalidad, SESIN señala siguientes:

- Control por los conceptos jurídicos indeterminados. Para el autor, la aplicación literal de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados puede ser correcta cuando la realización de ciertos conceptos no admite más que una solución justa, pero no cuando su concreción presenta varias probables soluciones y es tan razonable la una como la otra, por lo cual es necesario analizar cada supuesto real de aplicación de dichos conceptos.
- Control por los principios generales del derecho. Los principios generales del derecho pasan a formar parte del sector reglado o vinculado, al integrar el orden jurídico y poder ser aplicados en forma directa. El autor se refiere a los principios de igualdad, razonabilidad (congruencia o proporcionalidad, límite propio a la discrecionalidad), buena fe, interdicción de la arbitrariedad, confianza legítima y seguridad jurídica.
- Control por el procedimiento, forma y motivación.
- Control por la desviación de poder.
- Control por la verificación de los hechos.
- Control por las reglas de universal consenso: técnicas, científicas, estándares y de experiencia.

---

<sup>97</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit., p. 67.

<sup>98</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. Ob. Cit., p. 162-163.

<sup>99</sup> Cabe señalar que la justificación de esta postura radica en el alto grado de especialización de las agencias en problemas técnicos complejos, en la responsabilidad política de los legítimos representantes del pueblo y la flexibilidad en la unificación de criterios para la nación.

- Control por los juicios atendibles o tolerables.
- Control por la calificación jurídica de los hechos.
- Control por error manifiesto de apreciación.
- Control por los actos políticos.<sup>100</sup>

Dentro de aquellas modalidades, reviste especial trascendencia el control por la motivación. Dicha motivación es necesaria para explicitar los mínimos elementos que permitan al juez controlar la lógica intrínseca y la racionalidad. La cuestión crucial cuando se habla del poder discrecional y de su control está en la motivación, “de la que depende esencialmente el la legitimidad de ejercicio de todo poder, legitimidad de ejercicio que es inexcusable e irrenunciable, como lo prueba la categórica prohibición constitucional de todo uso arbitrario de aquél”.<sup>101</sup> Como todo poder público es un poder funcional, éste debe justificarse en su ejercicio, debe dar cuenta cumplida de éste.<sup>102</sup> En este sentido, las “otras razones” para calificar ambientalmente un proyecto de una u otra forma a la que aluden los artículos 34, 35 y 36 del RSEIA, deben estar expresadas en la RCA<sup>103</sup>. No sólo eso, ellas deben ser atendibles, plausibles<sup>104105</sup>, ya que si no lo son, “la concreta elección realizada por la Administración se revelará como arbitraria y deberá ser anulada por el juez, que, justamente, está para eso y que es esencial que lo esté, porque, si no estuviera, sobraría la Constitución entera”.<sup>106</sup>

Es menester examinar ahora el problema de la posible sustitución de la decisión administrativa por parte del juez: ¿hasta qué punto se está ante una función de control de juricidad o bien ante una sustitución de funciones jurídicas diversas?<sup>107</sup>

Al respecto, debe tenerse claro que “la tutela judicial no implica una continuación del procedimiento administrativo mediante un simple cambio de roles, sino que la jurisdicción implica sólo control secundario cuyo único parámetro son la ley y el derecho”.<sup>108</sup> Como dice FERNANDEZ, la tarea de los jueces no implica repetir el mismo ejercicio que la Administración, para llegar al mismo o diferente resultado (lo que los convertiría en

<sup>100</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. *Ob. Cit.*, p. 335-410.

<sup>101</sup> Cfr. Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 161.

<sup>102</sup> Cfr. Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 163.

<sup>103</sup> Por lo demás, dicha motivación es exigible en virtud de los arts. 11 y 14 de la Ley N° 19.880. Dicho cuerpo legal es en este punto plenamente aplicable, por cuanto en la LBMA no hay ninguna norma especial que disponga algo en contrario.

<sup>104</sup> Como señala Fernández, “cuando se elude el deber de motivar las decisiones es, no nos engañemos, porque el obligado a darla carece de una explicación exhibible”. Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 165.

<sup>105</sup> Esto es particularmente importante en el caso de la calificación ambiental de un proyecto sometido al SEIA, dada la conformación de las COREMAS y CONAMA por integrantes del poder político. Cfr. Fernández Bitterlich, Pedro. *Ob. Cit.*, p. 233-234.

<sup>106</sup> Cfr. Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 162.

<sup>107</sup> Como dice Roldán Chopa, esta problemática nos puede llevar a” replantear las funciones constitucionales de la Administración y la Justicia y reflexionar sobre nuestro modo de entender el control de la Administración en la construcción del Estado de Derecho. Roldán Chopa, José. *Control jurisdiccional y decisión administrativa*. [www.ibergop-mx.org](http://www.ibergop-mx.org)

<sup>108</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. *Ob. Cit.*, p. 210.

administradores), sino en verificar si en el ejercicio de su libertad decisoria la Administración ha observado o no los límites con que el derecho acota esa libertad y si, finalmente, la decisión adoptada puede considerarse, en consecuencia, como una decisión racionalmente justificada<sup>109</sup>. Es decir, sólo se controla la juricidad del ejercicio de la discrecionalidad, no su intrínseca elección meritoria.

El problema de la sustitución de la Administración por parte del juez es en sumo de trascendencia, ya que una expansión sin inhibiciones de la justicia lleva inevitablemente a la politización de la misma, al “gobierno de los jueces”. Sobre la base de la división de poderes, no le es dable al juez sustituir al responsable de la decisión política. Por ello, quien controla no puede imponer su propio punto de vista acerca de lo que es más razonable, sino sólo verificar si el íter lógico y la ponderación ya efectuada por la Administración se ajustan a pautas objetivas aceptables, aun cuando fueren opinables. De esta forma, el juez que controla a la Administración sólo puede actuar a la manera de un administrador negativo: no puede decidir lo que ella debería hacer, sino sólo lo que no puede hacer.<sup>110</sup> No es posible la sustitución de una discrecionalidad por otras, el reemplazo de un criterio discutible por otro no menos opinable.

Dado que, siguiendo a DESDENTADO DAROCA, hemos concluido que la potestad pública ejercida por la CONAMA o la COREMA al calificar ambientalmente un proyecto se enmarca dentro de la “discrecionalidad técnico-administrativa”, es menester señalar las consecuencias de aquello. La autora señala que éste es un tipo de discrecionalidad fuerte, y por tanto la Administración dispone de ella con carácter final: y por tanto no puede ser sustituida por los tribunales.<sup>111</sup>

Sin embargo, es preciso hacer referencia al caso de la “discrecionalidad cero”: excepcionalmente, cuando en un caso concreto, se comprobara sin lugar a dudas, que sólo existe una solución viable para el derecho, sería posible, por razones de economía procesal, que el juez declare en la sentencia el derecho del interesado a una solución determinada y condene a la Administración a emitir el acto respectivo. Estos casos son aquellos que la doctrina alemana denomina reducción de la discrecionalidad *auf null*, donde, una vez descartada la elección administrativa impugnada por su radical disconformidad con el ordenamiento jurídico, ya no queda más que una solución. Como señala FERNÁNDEZ, “toda la inicial y abstracta pluralidad de decisiones legalmente indiferentes características del poder discrecional ha quedado reducida, al final de un proceso concreto, a una solución posible”<sup>112</sup>. Se ha mencionado este supuesto, porque puede ser aplicable al caso analizado. Así, en caso de que la Administración –en este caso CONAMA o COREMA –, en un ejercicio de su potestad discrecional que va más allá de los límites que le impone el derecho a la misma, decide que no

---

<sup>109</sup> Cfr. Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 249.

<sup>110</sup> Cfr. Sesin, Domingo Juan. *Ob. Cit.*, p. 226.

<sup>111</sup> Cfr. Desdentado Daroca, Eva. *Ob. Cit.*, p. 24.

<sup>112</sup> Fernández, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.*, p. 173.



hay impacto ambiental, pero en la causa se determina que a todas luces el proyecto produce o genera alguno de los efectos, características o circunstancias previstos por el art. 11 de la LBMA, sólo queda una solución posible: se debe presentar un EIA (o, lo que es lo mismo, se debe rechazar la DIA presentada). En todo caso, como advierte FERNANDEZ, es necesario atender a las circunstancias y al mérito de cada caso en particular.

Para finalizar, sólo queda dejar planteada la necesidad buscar una acción idónea para controlar los supuestos de discrecionalidad ejercida fuera de la juricidad, teniendo especial cuidado con la tentación que el recurso de protección consagrado en nuestra Carta Fundamental puede provocar.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Tal cuidado ha de observarse por cuanto nuestra jurisprudencia ha señalado que excede el ámbito del recurso de protección pretender variar una calificación ambiental en esa sede, aunque reconociendo que ella puede ser anulada en dicho estadio cuando es ilegal y/o arbitraria. Véase Galindo Villarroel. *El “caso Itata”: sobre el control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica a través del recurso de protección*. Revista de derecho Ambiental. Centro de derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Año I, N° 1, 2003.

## CONCLUSIONES

1. Nuestra legislación ha optado por un sistema de planeamiento urbano a través de instrumentos de planificación imperativos -los Instrumentos de Planificación Territorial"- de diferente nivel geográfico y jerárquico, encargados de particularizar las normas urbanísticas a supuestos espaciales concretos. Estos instrumentos de la planificación urbana poseen carácter normativo, tienen fuerza legal en su aplicación, y obligan a cumplir requerimientos específicos a los diversos actores que intervienen dentro del área que regulan.
2. Nuestro legislador ha utilizado una concepción amplia de medio ambiente, de tal forma que éste comprende no sólo el medio natural, sino también el medio ambiente artificial creado por el hombre. Tanto el suelo -urbano o rural- como la ciudad, al ser componentes del medio ambiente, constituyen entidades que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA).
3. Dentro del contexto de la planificación territorial ambientalmente sustentable, se reconoce el rol de la planificación territorial como Instrumento de Gestión Ambiental. Es posible entonces desprender una dimensión ambiental de la planificación territorial a partir de sus objetivos de desarrollo sustentable.
4. La autoridad local tiene en sus manos un instrumento clave e idóneo para solucionar tanto los problemas que surgen dentro de la ciudad como los causados por ésta: el Plan Regulador Comunal, que puede permitir o prohibir las propuestas de los proyectos individuales que van conformando la ciudad.
5. Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) son sometidos obligatoriamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), al ser incluidos en el listado del art. 10 de la LBMA. Dicha inclusión constituye un caso especial, cuyas peculiaridades se manifiestan a lo largo del proceso de la evaluación de impacto ambiental de tales instrumentos.
6. La LBMA estableció dos procedimientos distintos para la evaluación ambiental de los proyectos sometidos al SEIA, el cual dependerá de si éste ingresa como Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Para definir apropiadamente la vía de ingreso del proyecto o actividad, debe analizarse si el proyecto presenta o genera alguno de los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la LBMA. La decisión de ingresar bajo una DIA o un EIA trae aparejadas consecuencias importantes. No es posible determinar en forma generalizada y de antemano si los IPT requieren presentar una DIA o un EIA, dado que cada proyecto Plan es un caso particular. Para efectos de decidir sobre la presentación de uno u otro

documento deberá considerarse lo que determina la LBMA y el Reglamento del SEIA, examinando, en cada caso particular, si se generan o no los efectos o circunstancias del art. 11 de la ley.

7. En relación con el PRC y el SEIA surge el siguiente problema: ¿qué sucede en el supuesto de que, habiendo debido un PRC ingresar mediante EIA (por generar o presentar éste alguno de los efectos, características circunstancias del art. 11 de la ley), su titular lo haya ingresado mediante DIA, la cual es finalmente aprobada por la COREMA o CONAMA? ¿Cuál es la naturaleza de la potestad que en estos casos ejerce la Administración?
8. La modalidad discrecional sólo puede derivarse del análisis de la estructura lógico-formal de la proposición. Respecto del artículo 11 de la LBMA la discrecionalidad se encuentra excluida de la consecuencia jurídica. En cuanto al supuesto de hecho que presenta la norma, se acerca a la hipótesis identificada por DESDENTADO DAROCA como “discrecionalidad técnico-administrativa”.
9. Del análisis de los artículos 34, 35 y 36 del RSEIA se colige una potestad discrecional pura de la Administración al momento de calificar ambientalmente un proyecto en el marco de su evaluación de su impacto ambiental.
10. El control a ejercer en estos casos dirá relación fundamentalmente con la motivación de la RCA, la cual deberá indicar cuáles son esos *otros antecedentes* que tuvo en consideración al calificar ambientalmente el proyecto en uno u otro sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Alarcón Jaña, Pablo Andrés. *Discrecionalidad Administrativa. Un estudio de la jurisprudencia chilena*. Editorial jurídica ConoSur Ltda., Santiago de Chile, 2000.
- 2) Alejandro Martín, Carlos. *Urbanismo, energía y medio ambiente*. Observatorio Medioambiental, N° 3, 2000. [www.ucm.es](http://www.ucm.es)
- 3) Astorga, Eduardo. *Los 7 pecados capitales de los sistemas de evaluación de impacto ambiental latinoamericanos*. Revista Electrónica de Derecho Ambiental, N° 7, Mayo 2002. [www.cica.es/aliens/gimadus](http://www.cica.es/aliens/gimadus)
- 4) Bacigalupo, Mariano. *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997.
- 5) Bassols Coma, Martín. “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente”. En Esteve Pardo, José (coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*”. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1996.
- 6) Bauer Novoa, Francisco. *Legislación de urbanismo y construcción e incidencia de la Ley de bases del Medio Ambiente*. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas. Universidad Finis Terrae, Chile.2000.
- 7) Bermúdez Soto, Jorge. *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. N° XXI, 2000.
- 8) Bocanegra Sierra, Raúl. *Lecciones sobre el acto administrativo*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 2002.
- 9) Boquera Oliver, José María. *Estudios sobre el acto administrativo*. Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1990. 6ª edición.
- 10) Brewer-Carías, Allan R. *La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados como mecanismo de control judicial de la actividad administrativa*. [www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com)

- 11) Caldera Delgado, Hugo.
  - *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 1. Ediciones Parlamento Ltda. Santiago de Chile, 2001.
  - *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 2. Ediciones Parlamento Ltda. Santiago de Chile, 2001.
  
- 12) Cárdenas Jirón, Alicia Luz. *La forma urbana del medio ambiente construido: hacia una propuesta de estructuración para el instrumento Plan Regulador Comunal*. Revista de Urbanismo. Revista Electrónica de Urbanismo, N° 3, Departamento de Urbanismo, Universidad de Chile, Agosto 2002. [www.revistaurbanismo.uchile.cl](http://www.revistaurbanismo.uchile.cl)
  
- 13) Caruz Arcos, Eduardo. *Discrecionalidad técnica y evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia contencioso-administrativa*. Revista Electrónica de derecho Ambiental, N° 6, Noviembre de 2001. [www.cica.es/aliens/gimadus](http://www.cica.es/aliens/gimadus)
  
- 14) Chacín Fuenmayor, Ronald de Jesús. *La discrecionalidad administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano*. [www.serbi.luz.edu.ve/scielo](http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo)
  
- 15) Colil Lastra, Martín Antonio. *Análisis de la estructura del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental. Universidad de Chile, 2003.
  
- 16) Cortés Sepúlveda, Aristóteles. *¿Ordenamiento urbanístico lo ley de la selva?* Revista Prourbana, N° 2, Septiembre de 2005. [www.prourbana.cl](http://www.prourbana.cl)
  
- 17) Del Castillo Daza, Juan Carlos. "Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental". En *Problemática jurídico ambiental de los centros urbanos*. Universidad Externado de Colombia, 2002.
  
- 18) Del Fávero, Gabriel. *Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Estudios Públicos N° 54, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1994.
  
- 19) Del Fávero, Gabriel & Katz, Ricardo. *Resultados y consecuencias del Sistema chileno Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)*. Estudios Públicos N° 73, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1999.
  
- 20) Desdentado Daroca, Eva. *Los problemas del control de la discrecionalidad técnica. Un estudio crítico de la jurisprudencia*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1997.

- 21) Fernandois Vöhringer, Arturo & Barahona González. *La inexistencia de los hechos que fundamentan un acto administrativo, ¿constituye un vicio de nulidad?* Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae, Año 7, N° 7, 2003.
- 22) Fernández Bitterlich, Pedro. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2004. 2ª edición.
- 23) Fernández, Tomás-Ramón.
- *Arbitrariedad y discrecionalidad*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1991.
  - *De la arbitrariedad de la administración*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1994.
- 24) Figueroa Valdés, Juan Eduardo.
- *Megaproyectos inmobiliarios y medio ambiente*. Editorial jurídica ConoSur Ltda., Santiago de Chile, 1997.
  - *Los Planes Reguladores Urbanos Comunes y la Participación Ciudadana*. [www.colegioabogados.cl/revista](http://www.colegioabogados.cl/revista)
- 25) Forsthoff, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. Se tuvo en cuenta la 5ª edición alemana.
- 26) Galindo Villarroel. *El “caso Itata”: sobre el control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica a través del recurso de protección*. Revista de derecho Ambiental. Centro de derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Año I, N° 1, 2003.
- 27) García de Enterría, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. Editorial Civitas, S.A., 1998. 4ª edición.
- 28) Gorosito Zuluaga, Ricardo. *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental*. Revista Electrónica de Derecho Ambiental, N° 5, Junio 2001. [www.cica.es/aliens/gimadus](http://www.cica.es/aliens/gimadus)
- 29) Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano. *Ciudades Europeas Sostenibles. Informe Final. Resumen*. Dirección General XI. Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. Comisión Europea, Bruselas, 1996. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

- 30) Guzmán Rencoret, Rodrigo. “Algunos problemas ocasionados por impactos no previstos y otras modificaciones de proyecto en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004.
- 31) Guzmán Rosen, Rodrigo. *La regulación constitucional del ambiente en Chile. Aspectos sustantivos y adjetivos. Historia, doctrina y jurisprudencia*. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
- 32) Jaquenod De Zsögön, Silvia. *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*. Editorial Dykinson, S. L., Madrid, 1991.
- 33) Klotz, Mathias. *Los nefastos planos reguladores*. Diario La Tercera, Chile. Publicación del 22 de Abril de 2006. [www.tercera.cl](http://www.tercera.cl)
- 34) Leiva Salazar, Felipe. “El uso de la invalidación administrativa de la Ley N° 19.880 en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004.
- 35) Lifante Vidal, Isabel. *Dos conceptos de discrecionalidad jurídica*. Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, N° 25, 2002. [www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA](http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA)
- 36) Lucas Rüth, Geraldine. *Caracterización del conflicto ambiental generado por la instalación de rellenos sanitarios en la Región Metropolitana*. Seminario de Grado para optar a la Licenciatura en Ciencias Políticas. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003.
- 37) Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. I*. Editorial Trivium, S.A. Madrid, 1991.
- 38) Mezzetti, Luca. “Los planes de ordenamiento territorial y la regulación de los centros urbanos en el derecho administrativo comparado”. En *Problemática jurídico ambiental de los centros urbanos*. Universidad Externado de Colombia, 2002.

- 39) Parejo Alfonso, Luciano. et. al. *Manual de derecho administrativo*. Volumen 2. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1998. 5ª edición.
- 40) Penagos, Gustavo. *La arbitrariedad política causa nulidad en los actos administrativos. La desviación de poder*. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1990. 3ª edición.
- 41) Ponce Solé, Julio.
- *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001.
  - *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1996.
- 42) Rajevic Mosler, Enrique Petar.
- *Derecho y legislación urbanística en Chile*. Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. II / N° 2 , Julio-Diciembre 2000. pp. 527-548.
  - *La planificación urbana en Chile*. Revista CDE, Año 1. N° 3, Abril 2001. [www.cde.cl](http://www.cde.cl)
- 43) Ramírez Sierra, José Agustín. *Impugnación judicial de los actos administrativos dictados en el procedimiento de evaluación ambiental*. Revista de Derecho CDE. [www.cde.cl](http://www.cde.cl)
- 44) Riesco Bahamondes, Vladimir. “La falta de servicio en relación con el deber del Estado de velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004.
- 45) Ríos Álvarez, Lautaro. *El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico*. Tesis doctoral presentada en Universidad Complutense de Madrid, 1985.
- 46) Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “El control de la Administración Pública”. En *Control de la Administración pública. Administrativo, legislativo y judicial*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral de Argentina, 2002. Ediciones RAP, S.A. Buenos Aires, 2003.
- 47) Roldán Chopa, José. *Control jurisdiccional y decisión administrativa*. [www.iberpop-mx.org](http://www.iberpop-mx.org)



- 48) Sarmiento García, Jorge. *Los principios en el derecho administrativo*. Ediciones Dike-Foro de Cuyo, Mendoza, 2000.
- 49) Sesin, Domingo Juan. *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control*. Ediciones Depalma, Buenos Aires / Lexis Nexis Argentina, S.A., Buenos Aires, 2004. 2ª edición.
- 50) Solís Rivas, Ruth Mariana. *Evolución jurisprudencial del concepto de arbitrariedad y discrecionalidad*. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Universidad de Concepción, Chile. 2004.
- 51) Soto Kloss, Eduardo. *Derecho administrativo. Bases fundamentales. Tomo 2: el principio de juricidad*. Editorial jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1996.
- 52) Toledo Tapia, Fernando. *Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Historia fidedigna y concordancias internas*. CONAMA, Chile, 1996.
- 53) Urrutia Cáceres, Ignacio. “Recurso de protección en contra de actos administrativos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la Ley N° 19.300”. En *Prevención y solución de conflictos ambientales: vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2004.
- 54) Vargas Delgado, Iris. *Las funciones de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización ambiental con especial referencia a la toma de razón ambiental*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXVII, Semestre I, 2006.
- 55) Wirth, Louis. *El urbanismo como modo de vida*. [www.bifurcaciones.cl](http://www.bifurcaciones.cl)

### **Textos Legales.**

- 1) Constitución Política de la República de Chile.
- 2) Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- 3) Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.
- 4) Ley General de Urbanismo y Construcciones, D.F.L. N° 458.

- 5) Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 95/01  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la república.
- 6) Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, D.S. N° 47/92 Ministerio de  
Vivienda y Urbanismo.

**Circulares de la Dirección de Desarrollo y Urbanismo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile:**

Circulares DDU N° 22/1997, N° 23/1997, N° 55/1999.

## ANEXO

### “LOS CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL”

(Fuente: Circular DDU N° 23, 1997. Contiene el Instructivo para la Evaluación Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial.)

#### 1. Respetto del riesgo para la salud de la población debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos (letra a del artículo 11), y

Respetto de los efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire (letra b del artículo 11):

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Riesgo para la salud de la población producto de la ocupación y/o manejo inadecuado de las áreas expuestas a eventos naturales catastróficos.	Establecimiento de áreas excluidas o restringidas al desarrollo urbano, con su normativa asociada.
<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Riesgo para la salud producto de la ocupación de áreas expuestas a eventos catastróficos de origen antrópico.	Establecimiento de áreas de restricción en torno a ciertas actividades de riesgos, tradicionalmente identificadas como industrias peligrosas (o establecimientos de impacto similar al industrial).

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Efecto adverso significativo producto del lugar de manejo de residuos sólidos	Identificación de alternativas de localización de plantas de disposición transitoria, de tratamiento y de disposición final de residuos sólidos.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Contaminación del aire por emisiones industriales	Identificación de las zonas industriales exclusivas, en función de las variables ambientales relacionadas con la ventilación atmosférica (topografía, régimen de vientos) y la localización de la población, parámetros que condicionan el impacto de las emisiones.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Contaminación del aire y generación de ruido por transporte vehicular	Para minimizar la congestión, diseño de una estructura vial jerarquizada según funciones: vía expresa, troncal, colectora, de servicio y local.  Regulación del uso de subsuelo de bienes de uso público para actividades de equipamiento de transporte.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Contaminación del aire y generación de ruido por transporte vehicular	Identificación de subcentros de equipamiento y proposición de medidas tendientes a generar condiciones para su consolidación; con el propósito de el tráfico vehicular (y con ello disminuir la congestión, ruido y contaminación del aire).

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Contaminación del aire.	Fortalecimiento de un sistema de áreas verdes jerarquizado según su carácter regional o intercomunal, comunal y vecinal contemplando lo existente y lo proyectado. Desde el punto de vista ambiental interesa la magnitud y distribución espacial del sistema de áreas verdes, como asimismo la indicación de criterios que sirvan al posterior diseño de éstas.  Establecimiento de una normativa en relación a la arborización de espacios públicos.

	Establecimiento de normas de arborización y de áreas verdes en los predios de uso industrial.
	Reconocimiento de las áreas con valor vegetacional y establecimiento de zonas de restricción al desarrollo urbano, con su normativa asociada.
	<i>posible medida propuesta por el Plan</i>
	Reconocimiento de las áreas con valor vegetacional y establecimiento de una normativa específica de ocupación y edificación en dichas áreas

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Presión de uso de las fuentes de agua	Con el propósito de aumentar la capacidad de renovación de los acuíferos, incremento de los espacios de áreas verdes.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Contaminación de las aguas.	Establecimiento de alternativas de localización de las plantas de tratamiento de aguas servidas e industriales y de disposición final de lodos.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Pérdida de suelo de aptitud silvoagropecuaria por expansión	Fijación del límite urbano favoreciendo la conservación del suelo de aptitud

urbana	silvoagropecuaria.  Propiciar el crecimiento urbano por densificación vs por extensión.
--------	---

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Pérdida de suelo en el interior del área urbana.	Identificación de sitios apropiados para la extracción de áridos.
	Identificación de sitios que requieren la realización de obras de defensa geomorfológica, fluvial y costera y establecimiento de una normativa apropiada para la conservación del suelo en ellos.  Establecimiento de una normativa específica de ocupación y edificación adecuada para preservar el suelo en zonas o sitios con pendientes.  Establecimiento de normas de ocupación y edificación adecuadas para facilitar el drenaje en zonas o sitios con problemas de drenaje natural e infiltración de aguas lluvias a través del suelo.

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Interrupción del sistema natural de escurrimientos superficiales	Establecimientos de áreas de restricción al desarrollo urbano con su normativa asociada y/o establecimiento de normas específicas de ocupación y edificación en las zonas contiguas a escurrimientos superficiales, considerando normas tendientes a proteger el ecosistema

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Impermeabilización del suelo	Con el propósito de aumentar la capacidad de infiltración del agua, incremento de las áreas verdes.

2. Respecto de **reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vidas y costumbres de grupos humanos** (letra c del artículo 11) son:

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Incorporación al área urbana un	Proposición de uso de suelo habitacional

territorio de una comunidad indígena	y equipamiento de escala vecinal; áreas verdes respetando la ubicación de sitios de ceremoniales.
--------------------------------------	---

3. Respecto del **valor ambiental del territorio susceptible de ser afectado** (letra d del artículo 11) son:

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posible medida propuesta por el Plan:</i>
Efectos sobre el valor ambiental del territorio: efecto en las áreas que presentan rasgos distintivos por su diversidad biológica, por la fragilidad de sus ecosistemas, por su singularidad, entre otros	Reconocimiento de zonas con valor ambiental y establecimientos de áreas de restricción y su normativa asociada, con el propósito de proteger dicho valor.

4. Respecto de **la alteración significativa del valor paisajístico y turístico de una zona** (letra e artículo 11) son:

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona	Reconocimiento de zonas con valor paisajístico y turístico y establecimiento de normas urbanísticas (Título 2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones) tendientes a conservar y proteger dicho valor.  El los sitios con valor paisajístico o turístico, establecimiento de normas respecto la instalación de letreros, cables, etc. en los espacios públicos.

5. Respecto de la **alteración de sitios pertenecientes al patrimonio cultural** (letra f artículo 11) son:

<i>potencial efecto del Plan:</i>	<i>posibles medidas propuesta por el Plan:</i>
Alteración de sitios pertenecientes al patrimonio cultural	En torno a Monumentos Nacionales existentes, establecimientos de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo.  Identificación de zonas de conservación histórica y establecimiento de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo.
	Establecimiento de normas urbanísticas en determinados sitios o zonas, tendientes a promover y conservar determinadas

	características arquitectónicas de las edificaciones
--	--