

DOCTRINA

Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial chileno

*Land use planning and climate change. Dogmatic and critical study
of the Regional Land Management Plan in Chile*

Benoît Delooz Brochet 

Universidad Central, Chile

Juan Enrique Serrano Moreno 

Universidad de Chile

RESUMEN El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) es un instrumento de planificación administrativa introducido en Chile en 2018 por la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuya política nacional es adoptada en 2021 y cuyo reglamento está en elaboración. Con este plan y en el marco del proceso de regionalización el legislador buscaba descentralizar competencias de planificación administrativa claves para el desarrollo sustentable y la crisis climática. El instrumento tiene un marco compuesto en gran medida por normas de reciente adopción que no han sido aplicadas plenamente, en particular debido a la introducción —por la Ley Marco del Cambio Climático de 2022—, de la variable climática en numerosos procedimientos administrativos. Esto impacta la creación, adopción e implementación del plan regional al asignar nuevos deberes para la administración y complejizar los procedimientos. Este estudio, basado en el análisis dogmático y crítico del conjunto de normas que regulan el plan, sostiene que la ausencia de un marco normativo estable y coherente, así como el posible aumento de conflictos entre entes públicos, representan obstáculos mayores para el cumplimiento de sus objetivos en cuanto a la prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.

PALABRAS CLAVE Cambio climático, Chile, descentralización, ordenamiento territorial, planificación administrativa.

ABSTRACT The Regional Territorial Planning Plan (PROT) is an administrative planning instrument introduced in Chile in 2018 by Law No. 19,175, a constitutional organic

law on regional government and Administration, whose national policy has been adopted in 2021 and whose regulations are being drafted. Within the Chilean regionalization process framework, the legislator sought with the PROT to decentralize key administrative planning powers to the regions for sustainable development and the climate crisis. The instrument is regulated by a framework primarily composed of recently adopted legal bodies that have not been fully applied. This is mainly due to the recent climate variable introduction by the Climate Change Framework Law of 2022 in numerous administrative procedures. The introduction of this variable impacts the creation, adoption and implementation of the PROT, creating new duties for the Administration and making the procedures more complex. This study, based on the dogmatic and critical analysis of the set of rules that regulate the PROT, maintains that the absence of a stable and coherent regulatory framework and the possible increase in conflicts between public entities represent significant obstacles to the fulfilment of the objectives of the instrument regarding the prevention and mitigation of the effects of climate change.

KEYWORDS Climate change, decentralization, territorial planning, administrative planning.

Introducción

Este artículo analiza el Plan Regional de Ordenamiento Territorial entendido como uno de los instrumentos fundamentales para avanzar en el largo proceso de la regionalización chilena (Delooz, 2021) y, sobre todo, como una herramienta —de incierta aplicación— de lucha contra el cambio climático. El estudio propone un análisis dogmático de su marco regulatorio para identificar los puntos críticos que, a nuestro entender, dificultan y dificultarán la satisfacción de los objetivos enunciados por el legislador chileno.

Grosso modo el PROT es un instrumento de planificación administrativa mediante el cual se guía la integración comprehensiva del desarrollo económico, social y ambiental de las regiones a través de la regulación del uso de sus territorios y recursos. Aunque su existencia ya había sido formalizada en 2010 a través de la Evaluación Ambiental Estratégica, no tenía carácter vinculante.¹ Ese vacío fue resuelto con su plena consagración el 2018 en la Ley 21.074 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR),² y la adopción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y del Reglamento del plan regional de ordenamiento,

1. La Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, de 26 enero de 2010, introdujo modificaciones a la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, señalando en su artículo 7 bis, que «siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales».

2. Ley 21.074, de 15 de febrero de 2018, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del país.

ambos en 2021.³ A esto se añade la irrupción de la problemática del cambio climático en el ordenamiento jurídico chileno que ha complejizado su elaboración, adopción e implementación. Nos referimos en particular a la Ley Marco del Cambio Climático (LMCC),⁴ del 13 de junio de 2022 que modifica, entre otros, los artículos 16, 17 y 20 de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional relativos a las competencias de las regiones.

La Ley Marco del Cambio Climático es el resultado del paradigma de la *gobernanza climática* que intenta responder a la demanda de la ciudadanía y de la comunidad internacional de medidas contra el cambio climático cuya implementación podrá determinar la legitimidad de las instituciones en los próximos años (Moraga, 2022; Ibarra y otros, 2022). Con todo, lejos de representar un concepto homogéneo e inequívoco, por gobernanza climática nos referimos al conjunto de procedimientos, instituciones e instrumentos con que los actores públicos y privados gestionan los riesgos y oportunidades asociados al cambio climático, en particular mediante acciones y estrategias de prevención, mitigación y adaptación de sus efectos negativos (Jordan y otros, 2018). La literatura especializada insiste en la necesidad de una perspectiva multinivel que vaya más allá de la cooperación y del derecho internacional e implique a los actores administrativos y políticos subnacionales. Se trataría entonces de una suerte de «gobernanza multinivel en un sistema global» de naturaleza más anticipadora que reactiva (Dryzek y otros, 2013:15). En lo que afecta la planificación administrativa y el ordenamiento territorial esta preocupación se traduce concretamente en lo que hemos llamado la *variable climática*, para referirnos a la creciente obligación de tipo transversal impuesta a la administración a la hora de diseñar, elaborar, implementar e interpretar cualquier instrumento de planificación. Esta variable no representa una novedad en sí misma pues ya estaba presente en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.⁵ Con todo, su consagración en el derecho po-

3. El Decreto número 469: Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial, ha sido promulgado el 14 de octubre de 2019, pero fue publicado el 5 de julio de 2021. Por su parte, el Decreto Supremo número 310 que Aprueba el Reglamento que Establece los Procedimientos para Elaboración, Evaluación y Actualización de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y demás materias que indica fue promulgado el 17 de diciembre de 2021 (y tomado de razón el 10 de marzo de 2022), pero aún no está publicado al momento de escribir esa nota.

4. El 13 de junio de 2022 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley 21.455, del Ministerio del Medio Ambiente, Ley Marco de Cambio Climático, que tiene por objeto hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático.

5. El inciso cuarto del artículo 7 bis de la Ley de Bases del Medio Ambiente ya disponía: «En la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan».

sitivo chileno se observa en una multitud creciente de normas, entre las que destaca la LMCC, que serán abordadas en este estudio. Así, la variable climática se integrará en la gestión de los gobiernos regionales y locales en general, y en el plan regional en particular, considerando por una parte los instrumentos de gestión y planificación de cambio climático definidos por dicha ley y, por otra, los instrumentos estratégicos de desarrollo y ordenamiento territorial. En ambos casos se deberá incorporar la variable climática en cualquier etapa en la que se encuentre el instrumento en cuestión, es decir, en elaboración, vigente o en proceso de actualización.

El PROT representa, así, una de las respuestas por parte de los órganos públicos al cambio climático. Este plan, con una perspectiva multinivel, requiere de colaboración entre los órganos de la administración —central, desconcentrada, y descentralizada, tanto técnica como territorialmente— y entre esas y los particulares, sociedad civil y mundo empresarial. En el ámbito del derecho público nacional, las políticas climáticas suponen un desafío conceptual al ser un caso paradigmático de gobernanza multinivel que involucra a una heterogeneidad de actores públicos y privados, donde los entes territoriales deben tener un papel central, «al punto de abandonarse el tradicional enfoque *top-down* por un planteamiento *bottom-up* en el diseño y ejecución de estas políticas» (Galera, 2018: 224-225).

Este artículo hace frente a este desafío conceptual al adoptar una perspectiva crítica en el análisis dogmático y prospectivo del conjunto de normas de derecho público que regulan el plan regional relativas a la organización territorial del Estado, el derecho ambiental chileno y el derecho del cambio climático. Con esto se pretende contribuir a paliar el vacío que existe en la literatura chilena de derecho público en materia del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, pues solo disponemos de trabajos que lo han abordado de manera tangencial (Fuentes, 2015; Romero y Vásquez, 2005; Cordero, 2007) y algún estudio proveniente de la geografía (Orellana y otros, 2020). Es necesario entonces analizar exhaustivamente un marco normativo de reciente adopción cuya aplicación está rodeada de incógnitas a las que este trabajo pretende arrojar luz.

Los hallazgos apuntan a que el plan difícilmente podrá satisfacer los objetivos establecidos por el legislador para el fortalecimiento de la autonomía territorial y la lucha contra el cambio climático. Concretamente, este estudio identifica problemas de armonía normativa entre el plan regional y otros instrumentos de planificación de uso de suelo costero, urbano e interurbano, así como obstáculos en la coordinación entre entes territoriales para su elaboración y aprobación. Para abordar esa complejidad, luego de una aproximación a la problemática del ordenamiento del territorio con el cambio climático presentaremos la consagración del plan regional en el ordenamiento jurídico chileno, para después analizar su articulación con los otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial existentes, así como con las nuevas herramientas de gestión del cambio climático.

Ordenamiento territorial y cambio climático

Aproximación a las nociones de planificación y ordenamiento territorial

De manera general, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define la planificación como la acción de establecer o construir un «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, etcétera». A su vez, el *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico* define la actividad administrativa de planificación como la «imposición a las administraciones públicas, por la mayor parte de la legislación administrativa de carácter sectorial, de la elaboración de planes que ordenen las actividades administrativas a desarrollar en escalas territoriales y temporales que las normas reguladoras predeterminan».

La doctrina chilena (Rajevic Mosler, 2000; 2001; Fuentes, 2015; Romero y Vásquez, 2005; Cordero Quinzacara, 2007; Peña Cortés y Pincheira-Ulbrich, 2018) coincide al apuntar la inexistencia de un concepto unívoco de ordenamiento territorial. Con todo, se plantea que el concepto se encuentra definido implícitamente en el marco jurídico general de la organización administrativa chilena tal y como se detalla en este apartado. En este sentido, desde un punto de vista teórico, en materia de planificación territorial o espacial se pueden distinguir tres modelos útiles para nuestro estudio: el tradicional-racional, el estratégico y el colaborativo. Aunque esa clasificación ha sido propuesta en materia urbanística y geográfica (Douay, 2013), nos parece aplicable al caso en estudio.

Primero, el modelo tradicional-racional (o racional-global) implica exclusivamente a los actores tradicionales de la planificación, es decir, políticos y planificadores que actúan como expertos en un entorno burocrático, sin considerar realmente útiles las instancias de negociación entre la administración y actores privados o la sociedad civil. En este contexto, la elaboración de un plan comienza siempre con una representación de la situación del territorio (la imagen objetivo de la región, en términos de la LOCGAR). A continuación, el planificador elabora diferentes escenarios (los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio) y se caracteriza por su enfoque descendente (*top-down*). De hecho, el proceso de toma de decisiones es vertical, jerárquico y centralizado en torno a la legitimidad del Estado con sus representantes electos y sus expertos (Douay, 2013).

Segundo, a partir de los años ochenta la planificación territorial estratégica no escapa a la lógica neoliberal, en un contexto de crisis de las finanzas públicas, y se focaliza sobre la búsqueda de resultados mediante acciones concretas y medibles en diferentes niveles: ciudad, aglomeraciones de ciudad, zonas diferenciadas, áreas metropolitanas o regiones. A diferencia del modelo anterior, se caracteriza por un

intento de reactualización permanente de los objetivos en función de las prioridades económicas (infraestructuras de transportes y telecomunicaciones, *clusters*, etcétera), dejando de lado el aspecto prospectivo de medio o largo plazo propio de la concepción tradicional de la actividad administrativa de planificación (Douay, 2013: 49). Adicionalmente, se caracterizan por una presencia acentuada del mundo económico, no tanto en la etapa de elaboración, sino sobre todo en su implementación y aplicación. Los convenios de programación del artículo 81 de la Ley 21.074 se inscriben en esa lógica.

Por último, la planificación colaborativa pretende afectar y modificar las anteriores y ha tomado fuerza en Chile, a partir de la década del dos mil, con la consagración constitucional de la probidad, publicidad y transparencia de los actos de los órganos del Estado (artículo 8 de la Constitución) pero, sobre todo, con las exigencias democráticas de asociación y participación ciudadana en la gestión pública,⁶ por la expansión de un pluralismo cada día más acentuado de la sociedad. En este sentido y en palabras del investigador en geografía y urbanismo francés Nicolas Douay:

El proceso de toma de decisiones es ascendente (*bottom-up*), en el sentido de que está abierto a un gran número de actores. En el proceso de construcción de un consenso, el enfoque colaborativo parte de la constatación de que la inteligencia colectiva es, por su propia naturaleza, dispersa y fragmentada; por tanto, toda planificación debe basarse en una movilización social más amplia de las partes interesadas. Así, la planificación debe generar un proceso colectivo de apropiación a través del diálogo y el intercambio entre los actores (Douay, 2013: 53; la traducción es nuestra).

Uno de los elementos fundamentales de la aproximación colaborativa es el seguimiento continuo de la implementación y actualización del plan. Como se verá más adelante, este es característico de una convergencia de los modelos, dónde el aspecto participativo debería tomar cada día más fuerza. Sobre todo, considerando la aprobación y entrada en vigor de la Ley Marco de Cambio Climático y del Acuerdo de Escazú que impactarán la elaboración de dichos planes en la medida que tienen como objetivo garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos de este tipo.

6. Además de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2011, cabe mencionar, por sus alcances generales, la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública de 2008 y la Ley 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, de 2003; así como a nivel internacional el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el Decreto Supremo número 66 que reglamenta las Consultas Indígenas, y, últimamente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, firmado por Chile el 18 de marzo 2022.

En el caso chileno y de nuestro estudio del marco normativo se desprende que la planificación aplicada al desarrollo regional y local debe ser entendida a la vez como un instrumento de trabajo, una forma de intervención sobre la realidad, un ejercicio metodológico (que busca formas integradas de solución a los problemas económicos y sociales de un territorio dado, privilegiando la coherencia, tanto interna como respecto a otras normativas y planes que inciden sobre el mismo territorio), y un conjunto de procedimientos. Estos últimos tienen relación con «lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos (políticas, programas, presupuestos). En este sentido, la planificación es un ejercicio permanente e iterativo, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones iniciales» (Soms, 2007: 18).

En términos institucionales y a través del tiempo, la función de planificación a nivel regional ha sido desarrollada por distintos órganos. En primer lugar, por los organismos técnicos descentralizados que fueron la extinta Oficina Regional de Planificación (Orplan),⁷ la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (Serplac, 1990)⁸ y, a partir de 2011, directamente por los gobiernos regionales. A estos corresponde exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la nación.⁹

A su vez, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere, 2011: 16), recogiendo la definición del Consejo de Europa de 1983 que en su Carta Europea de Ordenación del Territorio, considera el ordenamiento de este como «la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad [...] cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector». Aquí se trata por tanto de una noción de tipo programática, formulada bajo una interpretación amplia y comprehensiva de la relación entre territorio y desarrollo en lugar de una visión sectorial.

Si bien en América Latina el concepto de ordenamiento territorial no es pacífico al existir múltiples estrategias (ONU, Cepal, Ilpes, 2017), Chile ha desarrollado una concepción parcelada y sectorial del espacio, a través de legislaciones, políticas e instrumentos sectoriales. Con todo, esta concepción fue matizada por el Decreto

7. Artículos 13 y 14 de la Ley 16.635 de 14 de julio del año 1967 que crea la Oficina de Planificación Nacional.

8. Decreto Ley 18.899 de 19 de julio de 1990 que transforma la Oficina de Planificación Nacional en el Ministerio de Planificación y Cooperación.

9. Artículo 23 de la Ley 20.530 de 10 de octubre 2011 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Modifica Cuerpos Legales que indica.

número 469 de 5 de julio de 2021 que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que define a este concepto de manera comprehensiva como:

El proceso técnico-político que orienta la toma de decisiones para la organización y expresión espacial de una visión de desarrollo del país, permitiendo: la definición y orientación de la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial; y la definición de un conjunto de reglas y orientaciones para compatibilizar la relación entre desarrollo económico, social y ambiental; junto con propiciar la articulación entre políticas, planes y programas.

Entes territoriales y el derecho del cambio climático

Chile, por su firma del Acuerdo de París,¹⁰ reconoce —al igual que la mayoría de los Estados del planeta— la urgente necesidad de hacer todo lo posible para evitar un aumento de la temperatura de 2. °C por sobre los niveles preindustriales y de continuar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C con el fin de reducir significativamente los riesgos (Hervé Espejo y Riestra López, 2018) y los efectos del cambio climático.¹¹ Dado los peligros de este para el medio ambiente y la salud humana,¹² incumbe al Estado luchar activa y eficazmente para contener su magnitud en el marco de sus obligaciones en estas materias y en seguridad humana.

Como es sabido, el derecho climático nació oficialmente en Río de Janeiro en la Cumbre de la Tierra de 1992 que incluyó, entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Luego se incorporaron objetivos de reducción de concentración de gases con efecto invernadero desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto (1997) y, posteriormente, por el Acuerdo de París (2015), bajo técnicas diversas. Como parte del derecho internacional ambiental, el derecho del cambio climático¹³ se inscribe dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)¹⁴ (Díaz Coutiño, 2011), particularmente el número 13,¹⁵ al que todo el aparato estatal debe apuntar, pero en realidad, constituye un elemento transversal para el resto de los objetivos.

10. Disponible en <https://bit.ly/4oWLjSE>.

11. Artículo 2.1.a) del Acuerdo de París.

12. Véase el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, publicado el 4 de abril 2022, particularmente el capítulo 12, dedicado a América del Sur y Central. Disponible en <https://bit.ly/3uFfGAA>.

13. Como es sabido, el derecho internacional sobre el cambio climático nació oficialmente en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro que incluyó, entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incorporándose objetivos de reducción de concentración de gases con efecto invernadero (GEI) desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto (1997) y, posteriormente, el Acuerdo de París.

14. Disponible en <https://bit.ly/3Rfbtws>.

15. Objetivo 13: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos».

En ese contexto la acción de los territorios es fundamental sino indispensable y se explica, primero, por el lugar reconocido a los actores no estatales gracias al principio de participación, consagrado en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. La Agenda o Programa 21 contiene un breve capítulo dedicado a las iniciativas de las autoridades, que reconoce que:

Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional.¹⁶

También se subraya que desempeñan un papel esencial como nivel administrativo más cercano a la población. Esas responsabilidades fueron plenamente incorporadas en las exigencias de desarrollo sostenible consagradas el 2002 en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo y, luego, mediante la Conferencia de Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París (artículo 7 inciso 2) y la decisión de la Conferencia de las Partes (COP) que presenta dicho acuerdo y que establece las recomendaciones para su implementación para el periodo 2016-2020 (párrafos 73 letras d) y g)).

En este sentido, es notable la declaración del Consejo de Europa, tras dicha conferencia de la convención sobre cambio climático que afirma que «es responsabilidad de las autoridades locales y regionales seguir marcando el camino, allí donde los gobiernos centrales han fracasado» (Consejo de Europa, 1989). También es importante considerar que en algunos Estados la falta de acción a nivel nacional no ha sido un obstáculo para el accionar local, entendido en su sentido amplio. Así, por ejemplo, aunque los Estados Unidos hayan salido del Acuerdo de París, algunos de sus Estados federados, como también varias ciudades (Michallet, 2017: 105-117), han adoptado normas para limitar las emisiones de gases de tal manera que incluso en el nivel más bajo de la organización administrativa es posible actuar.

En cuanto a la adaptación, los entes territoriales tienen un interés directo en actuar ya que se trata de reducir o evitar las consecuencias negativas del cambio climático para su población. En cuanto a la mitigación, es menos evidente, ya que los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero se diluyen y se comparten a nivel mundial. Por ello, las políticas definidas a nivel nacional tienen un fuerte carácter de incentivo, pero cualquier actividad definida y desarrollada por el plan regional puede ser una oportunidad para dichos entes (Roussel, 2007).

16. Disponible en <https://bit.ly/49OJ1Jc>.

La consagración del PROT en el derecho positivo chileno

Disposiciones legales y reglamentarias

El nuevo artículo 17 letra a) de la LOCGAR define este plan como un «instrumento que orienta la utilización del territorio de la respectiva región, para lograr su desarrollo sustentable, a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio», con un horizonte de planificación de treinta años y en coordinación con los servicios públicos y municipalidades localizados en ella.

En ausencia de una legislación general de ordenamiento territorial, desde 2010 varias regiones habían creado planes regionales no vinculantes. Con su consagración en derecho positivo, el legislador ha creado un nuevo instrumento jurídico, de uso obligatorio para las regiones y que, por lo tanto, generaliza en el territorio nacional consideraciones de desarrollo sustentable, integrando la dimensión social, económica y ambiental, con identidad territorial. Por primera vez los gobiernos regionales dispondrán entonces de una herramienta de ordenación del territorio vinculante tanto para la administración del Estado —ya sea desconcentrada o descentralizada— como para los particulares,¹⁷ y hoy ese instrumento jurídico, como todos los demás,

17. Seguramente los gobiernos regionales poseían ya varias competencias para la gestión y regulación del ordenamiento territorial, pero no son más propositivas que resolutivas o normativas. Son enunciadas en los literales b) a i) del artículo 17 de la LOCGAR: «b) establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes; c) participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región; d) fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia; e) fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades; f) fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social; g) proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región; h) financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia, e i) proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia». El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, determinará los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia, todo completado por la letra p) del artículo 36 LOCGAR relativo a las atribuciones del Consejo Regional: «p) Aprobar la propuesta de proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como

debe elaborarse y ejecutarse integrando la variable climática tal y como fue expuesto en la introducción.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial forma parte del Sistema Regional de Planificación, el cual está integrado además por la Estrategia Regional de Desarrollo, como instrumento rector del desarrollo de la región; las políticas públicas regionales,¹⁸ y el programa público de inversión regional. Aunque la estrategia esté mencionada en varias oportunidades en la LOCGAR, no goza de una definición legal, menos aún de un marco reglamentario que fije algunos conceptos, métodos y procedimientos comunes. Hay que remitirse al Ministerio de Planificación (Mideplan) que la definió como: «Un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos» (Soms, 2007: 4).¹⁹ El plan regional corresponde a la imagen espacial de la estrategia y constituye la expresión institucional del acuerdo de los actores públicos y privados de la región respecto del uso armónico y sustentable del territorio. En ese contexto, dicho plan debe buscar hacer efectivo los atributos de la estrategia regional: «Su obligada referencia a una visión de largo plazo; su propósito integrador: su flexibilidad y versatilidad; su carácter de instrumento de negociación» (Tobar, 2008: 399).

Marco referencial nacional del PROT

Conforme, el inciso 1 del artículo 17 a) de la LOCGAR, el plan regional deberá ser elaborado en coherencia con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la Estrategia Climática de Largo Plazo.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Esta política articula, orienta e integra diversas estrategias sectoriales. Aprobada por el Decreto Supremo número 469 de 5 de julio de 2021, responde a la necesidad de articular políticas, planes e instrumentos, con la capacidad de conducir y coordinar las iniciativas con incidencia territorial, multiplicando las oportunidades de los habitantes y mejorando su calidad de vida.

Para ello, debe orientar la acción —en un horizonte temporal de treinta años— del Estado, de los actores privados y de la sociedad civil a nivel nacional:

las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en conformidad a lo dispuesto en el literal i) del artículo 17 de la presente ley».

18. Según la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales de la Subdere (2009) estas, «constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad».

19. Sobre el tema véase también a Ramírez (2020).

Hacia la construcción de un enfoque intersectorial que integre, bajo las lógicas de la sustentabilidad, las dimensiones sociales, económicas y ambientales al análisis territorial en sus distintos niveles, considerando la complejidad y el dinamismo de lo urbano y lo rural, reconociendo sus relaciones funcionales, sistémicas y su interdependencia.²⁰

En este contexto pretende estar en sintonía con el proceso de reforma político-administrativa impulsada en el marco del fortalecimiento de la regionalización del país y con el desarrollo de políticas y planes estratégicos de carácter sectorial e intersectorial, tanto en el ámbito nacional como regional.

Para lograr los objetivos, la política nacional debe ser el elemento integrador de los múltiples instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial, entendiéndose que actúa de marco directriz de otros instrumentos que atañen al territorio.

A nivel nacional, esta política de ordenamiento territorial por una parte orienta las políticas e instrumentos en que se enmarcan determinaciones estratégicas con efectos nacionales, tales como la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Política Nacional de Desarrollo Rural y la Política Nacional de Acuicultura.

Por otra parte, considera otras políticas nacionales específicas y/o sectoriales, tales como la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, la Política Nacional de Uso del Borde Costero, la Política Oceánica de Chile, la Política de Energía, la Política Nacional de Áreas Protegidas, la Política Forestal 2015-2035, la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025 y la Estrategia Nacional de Turismo.

Por último, considera también los planes nacionales como, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el Plan Nacional de Accesibilidad Vial Portuaria, los planes maestros logísticos macrozonales, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Infraestructura; la planificación energética de largo plazo, la planificación de la transmisión (Plan de Expansión), entre otros, y que expresan sus propias directrices en estas materias. Ahora, si bien las políticas y planes mencionados cumplen el rol de orientar, conducir o circunscribir las determinaciones que puedan adoptarse respecto al ordenamiento del territorio, parece deseable y lógico que sean coherente con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

A nivel institucional, la política nacional está a cargo de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comicivyt)²¹ que fue creada por el Decreto

20. Decreto número 469, considerando tercero.

21. Integrada por los ministros de Vivienda y Urbanismo (quien la preside), Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Medio Ambiente, Agricultura, Economía, Fomento y Turismo, Minería, Desarrollo Social, Energía, Secretaría General de la Presidencia y por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; la Comicivyt no aparece de la nada, sino que reemplazó el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio que había

número 34 de 21 de julio 2015, y cuya misión es servir de instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural, incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objeto de obtener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir las brechas en materia de equidad urbana y territorial en el país. Su función principal es proponer para la aprobación del presidente de la República, las políticas y directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano.

La Estrategia Climática de Largo Plazo

La Ley Marco del Cambio Climático afectará a todas las políticas públicas y actividades privadas. En lo particular, consagra el principio de territorialidad (artículo 2 letra j) que exige que las políticas, planes y programas del nivel nacional deberán tener presente la diversidad propia de cada territorio a nivel comunal, regional y macrorregional, mientras que los instrumentos de carácter local o regional deberán ajustarse y ser coherentes con los instrumentos de carácter nacional; así como el de transversalidad, que implica que la actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.

En nombre del principio de coherencia, se impone dotar de complementariedad y congruencia al conjunto de instrumentos de gestión del cambio climático. En la cúspide de la pirámide se encuentra la Estrategia Climática de Largo Plazo ²² que es reconocida en el Acuerdo de París, donde se definen los lineamientos generales de largo plazo que seguirá el país de manera transversal e integrada, considerando un horizonte a treinta años para el cumplimiento del objeto de la Ley Marco del Cambio Climático.²³

sido creado por el instructivo presidencial número 011 de 2000. El comité era el encargado de proponer, supervisar y dirigir el desarrollo de proyectos urbanos en el contexto de las reformas anteriores al citado instructivo. Se trataba de una instancia de coordinación en materias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Entre las tareas complejas que le ha tocado asumir está la de coordinar la inversión pública e impulsar proyectos especiales y de apoyo en los procesos de reconstrucción que el país ha enfrentado después del terremoto del 27 de febrero de 2010.

22. Para consultar el texto completo, véase Estrategia Climática de Largo Plazo. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050, disponible en <https://bit.ly/47S1Vx3>.

23. Luego, y de manera decreciente, la LMCC prevé los siguientes instrumentos: a nivel nacional encontramos la Contribución Determinada a Nivel Nacional (artículo 7), los planes sectoriales de mitigación del cambio climático (PSMCC, artículo 8), los planes sectoriales de adaptación al cambio climático (artículo 9), y el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático (artículo 10); a nivel regional, por su parte, los planes de acción regional de cambio climático (artículo 11); y a nivel local, los planes de acción comunal de cambio climático (artículo 12).

De manera más precisa, la estrategia es el instrumento orientador de la política climática de Chile para alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar su resiliencia a más tardar al 2050.²⁴ Busca que todos los territorios y sectores de la economía nacional incorporen el cambio climático en su gestión y planificación a través de planes sectoriales de mitigación y adaptación y de planes de acción regional y comunal de cambio climático.

La elaboración de la estrategia de largo plazo estará a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, con la colaboración y en coordinación con las autoridades sectoriales²⁵ y los ministerios competentes. Además de contemplar una etapa de participación ciudadana, el procedimiento prevé el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático,²⁶ y parece consagrar su primacía sobre las definiciones de la Comiciyvt. En efecto, además de la estrategia de largo plazo, le corresponderá emitir pronunciamiento fundado sobre la contribución determinada a nivel nacional y los planes sectoriales de mitigación y adaptación, así como respecto de la coherencia entre ellos, todos instrumentos de gestión del cambio climático que deben prever «mecanismos de integración entre las políticas nacionales, sectoriales y regionales, considerando las sinergias entre adaptación y mitigación».²⁷ Si bien, la Ley Marco del Cambio Climático prevé la aprobación formal del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático solamente para los planes sectoriales de mitigación y *solo* un pronunciamiento para los otros instrumentos, cuyo procedimiento para la elaboración o actualización será establecido por decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, se puede intuir que dicho pronunciamiento tendrá los efectos jurídico de un consentimiento previo o de un informe favorable.

24. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en su sesión del 21 de octubre de 2021, acordó pronunciarse favorablemente sobre los contenidos de esta Estrategia Climática de Largo Plazo, la cual fue aprobada por el presidente de la República y posteriormente presentada durante la COP26 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

25. Las autoridades sectoriales en materia de cambio climático son, según el artículo 17 de la LMCC, aquellas que tienen competencia en aquellos sectores que representan las mayores emisiones de gases de efecto invernadero o la mayor vulnerabilidad al cambio climático en el país. Esto es, los ministerios de Agricultura, de Economía, Fomento y Turismo, de Energía, de Minería, de Obras Públicas, de Salud, de Transportes y Telecomunicaciones, de Defensa Nacional, de Vivienda y Urbanismo y del Medio Ambiente.

26. Establecido en el artículo 71 de la LBGMA, está presidido por el ministro del Medio Ambiente y está integrado, además, por los ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería; de Desarrollo Social y Familia; de Educación, y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

27. Artículo 5 letra h) de la LMCC.

Etapas del plan regional de ordenamiento territorial

Etapas de elaboración

Este plan está elaborado en función del proyecto de desarrollo que la propia región debe construir participativamente, y que se expresa en los lineamientos y objetivos de su Estrategia Regional de Desarrollo en el marco de la normativa e institucionalidad vigente y de las condiciones, potencialidades y restricciones propias del territorio.

La elaboración y la propuesta del anteproyecto del PROT, al igual que las otras estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio regional está a cargo de la División de Planificación y Desarrollo Regional (Diplader) del gobierno regional, quien trabaja sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades por él definidas. Ahora, para lograr un trabajo coordinado, el gobernador regional debe convocar de manera obligatoria a los seremi de los ministros integrantes de la Comicivyt,²⁸ así como los representantes de las diferentes administraciones que tienen competencias en materias objeto del ordenamiento territorial.²⁹

La elaboración del plan comprende cuatro fases: una de preparación; una de inicio de la elaboración; una de focalización, diagnóstico y prospectiva y, por último, la fase de propuesta del anteproyecto.

Este PROT, conforme al artículo 7 bis inciso quinto de la Ley Base de Medio Ambiente que se aplica a todos los instrumentos de planificación territorial, siempre deberá ser sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, ajustándose a lo establecido en el párrafo 1 bis del título 2 de dicha ley (Cordero Quinzacara y Vargas Delgado, 2016; Currie Ríos, y Pérez González, 2021).

La Diplader debe identificar los objetivos estratégicos de conformidad a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, a la luz de las políticas, planes nacionales, regionales y comunales, así como las iniciativas y proyectos en curso o en desarrollo en la región. De manera concomitante, se inicia el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo número 32 de 2015, del Ministerio de Medio Ambiente que aprueba el reglamento (Reglamen-

28. Podemos entender que los participantes en estas reuniones de trabajo corresponden a las comisiones regionales de ciudad, vivienda y territorio (Corecivy), creadas por el artículo 8 del Decreto Supremo 34 de 2015 que tienen por objeto de trabajar coordinadamente en el desarrollo de las materias y definiciones que afectan al desarrollo urbano y territorial de las regiones del país. Estas comisiones replican a nivel regional la Comicivyt, pero estará ahora presidida por el gobernador regional que podrá incorporar, además, a los demás jefes de servicio o de unidad que sean convocados por él y aquellos otros integrantes del gabinete regional que estime convenientes para avanzar en las temáticas de interés regional que desarrolle la comisión regional.

29. Sin embargo, el gobernador puede invitar a otros órganos de la administración del Estado.

to para la Evaluación Ambiental Estratégica). En efecto, la vinculación entre ambos procesos comienza desde la primera etapa de la evaluación estratégica, con la formulación de los objetivos ambientales que deben ser coherentes con los objetivos estratégicos de ordenamiento territorial identificados, que son evaluados en el marco de dicha estrategia para el desarrollo del anteproyecto del plan. Conforme las exigencias de participación y transparencia, el gobierno regional (Gore) debe ejecutar la difusión tanto del inicio del proceso de elaboración del plan regional y del procedimiento de evaluación, como de las instancias de participación ciudadana que se desarrollarán, todo considerando los plazos y requerimientos establecidos en el reglamento. A la espera de la elaboración y publicación de una eventual guía específica a las relaciones entre el plan y la evaluación será una herramienta muy valiosa la circular número 430 de 14 abril 2020 de la División de Desarrollo Urbano del Minvu, que instruye respecto de la incorporación y aplicación en los procesos de formulación y modificaciones de los instrumentos de planificación territorial, del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.³⁰

Luego, se iniciará el procedimiento de consulta pública de la imagen objetivo de la región y de los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional durante un periodo de, al menos, sesenta días.

Luego de los procesos de consulta pública y a las municipalidades y organismos que integren el gobierno regional, la Diplader diseñará el anteproyecto del plan con los antecedentes recabados. En ese contexto, el artículo 7 bis inciso quinto de la LBMA impone —como para todos los instrumentos de planificación territorial— que junto a la elaboración de un anteproyecto de política o plan se haga un informe ambiental que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones y que luego será sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

La etapa de aprobación

El reglamento del PROT considera dos fases para su aprobación. La primera contempla una etapa de observaciones por parte del ministerio y de los representantes regionales de la Comicivyt; luego una consulta pública del anteproyecto del plan regional y del informe ambiental y —paralelamente— una consulta institucional regional de las municipalidades y de los diversos organismos que integran los Gore. Las dos consultas tienen un plazo de sesenta días hábiles.

30. La finalidad del manual es procurar una adecuada relación o vínculo entre ambos procedimientos según la etapa de formulación de instrumentos y sus respectivas etapas de la Evaluación Ambiental Estratégica, para lograr un mayor grado de vinculación temporal entre el marco conceptual y reglamentario del objeto de la planificación urbana con el procedimiento reglamentario que regula dicha evaluación; en el marco de la implementación de la Ley 21.078 sobre Transparencia de Mercado de Suelos e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano. Disponible en <https://bit.ly/47tsHvU>.

La etapa de aprobación de la política o plan —entonces incluye el PROT— culminará, según dice el artículo 7 quáter de la Ley de Bases del Medio Ambiente, con una resolución en la que se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada. También incluirá el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones de este tipo y de desarrollo sustentable que debe incorporar para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar su eficacia y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación en el mediano o largo plazo.

La referencia al ministerio sectorial como responsable de dictar la resolución debe ser entendida de manera amplia, es decir, en cuanto órgano de la administración. Ello porque es el gobernador regional, como ejecutivo del gobierno regional, quien promulgará el plan previo acuerdo del consejo regional. Ahora bien, conforme el artículo 17 a) y 36 c) de la Ley 21.074, le corresponderá al consejo regional aprobarlo, previo informe favorable de la Comivicyt; debiendo pronunciarse dentro de noventa días contados desde su recepción; acordando su aprobación por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

En esas condiciones, la famosa profundización de la regionalización no parece favorecer la autonomía de las regiones, sino más bien cercenarla. En efecto, el plan es de impulso regional, pero debe ajustarse normativamente a la política nacional —lo que no es anormal en sí— pero sobre todo orgánicamente al Comivicyt, cuyos representantes son definidos a nivel central por los ministerios. La aprobación previa (o, dicho en términos de la LOCGAR, «informe favorable previo») no es más que una manifestación de la tutela administrativa del gobierno central sobre las regiones. La experiencia comparada muestra que, para profundizar la descentralización, uno de los primeros pasos ha sido suprimir la tutela administrativa previa y reemplazarla por un control jurisdiccional, a posteriori entonces, sobre los actos de los entes territoriales (Kada, 2008).

En fin, el plan regional deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse, en ciclos que no superen períodos de diez años. La mayoría de los gobiernos regionales del país disponen actualmente de su respectivo plan, que fueron elaborados entre 2010 y 2014, antes de las modificaciones legales introducidas en 2018.

Por último, considerando que la Estrategia Climática de Largo Plazo deberá ser actualizada al menos cada diez años, los planes sectoriales de mitigación del cambio climático al menos cada cinco y los planes sectoriales de adaptación al cambio climático también cada cinco años, se puede afirmar que los planes regionales de ordenamiento territorial estarán en permanente actualización, con todo lo que eso implica en términos de reclutamiento y capacitación del personal de los gobiernos regionales y gastos de funcionamiento.

Articulación del PROT con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial

La dispersión normativo-institucional de los instrumentos estratégicos y de las definiciones sectoriales con incidencia territorial

En el ámbito regional, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial afirma la integración de los instrumentos estratégicos y territoriales propios de cada región, incluyendo los de implicancia intercomunal-metropolitana. Dentro de estos encontramos las estrategias regionales de desarrollo, planes regionales para la reducción del riesgo de desastres, el plan regional de infraestructura urbana y territorial y los planes reguladores intercomunales-metropolitanos. En lo que concierne —las definiciones sectoriales con incidencia territorial— hay herramientas como las zonas del uso del borde costero, las zonas de interés turístico, entre otras.³¹

Respecto de los actores que participan en las decisiones sobre el territorio, la política nacional distingue entre actores públicos, privados y aquellos provenientes de la sociedad civil, según el marco normativo aplicable a los diferentes instrumentos. En cuanto a los actores públicos que participan en la toma de decisiones a nivel regional se destaca el rol que le cabe a los gobiernos regionales por sus atribuciones en el ordenamiento, planificación y gestión territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 19.175, con la participación de los consejos regionales y en coordinación con las expresiones regionales de los distintos ministerios que conforman la Comicivyt, así como con otros órganos públicos regionales involucrados en la gestión del territorio, resultado de una dispersión normativo-institucional que puede complicar la deseada gestión integrada.

31. Todas esas estrategias y planes tienen impacto demostrado o potencial sobre el cambio climático en materia territorial y constituyen un verdadero bosque normativo que vuelve los servicios administrativos del Gore dependientes de los equipos técnicos —desconcentrados o no— de la administración central. A título informativo, mencionaremos: la Ley 18.362 de 1984 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), la Ley 18.892 de 1992 General de Pesca y Acuicultura, la Ley 17.288 de 4 de febrero de 1970, la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, Ley 19.253 de 1993 de Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y que crea la Corporación Nacional Indígena, la Ley 20.249 de 2008 que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (LECMPO), la Ley 19.473 de 1996, la Ley y Reglamento sobre Caza, la Ley 18.248 de 1983 de Código de Minería, la Ley 15.840 de 1964 sobre Organización y Funciones del Ministerio de Obras Públicas, Decreto Supremo número 4.363 de 1931, Ley de Bosques, el Decreto Supremo número 225 del 9 de Noviembre de 1995 de Establecimiento de Veda para Recursos Hidrobiológicos, entre otros.

Una obligación de reconocimiento de ciertas áreas

La Subdere (2020a: 11), en un documento explicativo sobre el PROT, afirma que:

Las directrices [del PROT] y sus respectivas zonificaciones resultantes tendrán carácter de obligatorio cumplimiento para todos los servicios públicos que operen dentro de la jurisdicción regional, afectando en forma jerárquica a las decisiones sobre planificación de las ciudades, su crecimiento e integración con los sistemas ecológico, productivo y cultural a nivel regional. También en el nivel regional, se resolverá la planificación, gestión y ejecución en materias de alcance regional supra comunal, tales como: la conectividad regional, riesgos, patrimonio ambiental y áreas de protección regional y equipamiento regional (las cursivas son nuestras).

Sin embargo, el artículo 17 a) de la LOCGAR contradice lo anterior. Dicho artículo dispone sin ambigüedad que el plan regional, por una parte, no podrá establecer, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos, ni condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas comprendidas en la planificación urbanística. Por otra parte, impone que reconozca, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva. Por último, si bien el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente —en concordancia con la política nacional existente en la materia— resulta que mientras no lo haga, las zonas de uso de borde costero vigentes se impondrán a los nuevos planes. En definitiva, la propia ley bien parece establecer la inferioridad jerárquica del plan regional respecto a esas áreas y sus normativas.

La integración al plan de una parte importante de los instrumentos estratégicos y de las definiciones sectoriales con incidencia territorial no deberían presentar problemas fundamentales de coordinación, en la medida que son elaboradas por el propio Gore. En cambio, dos instrumentos —detallados más abajo— presentan algunas dificultades o contradicciones normativas e institucionales: las ZUBC y los planes reguladores intercomunales y metropolitanos. El problema reside en que estos dos instrumentos determinan directamente el uso del suelo, elemento fundamental al momento de diseñar estrategias de lucha contra el cambio climático.

Las políticas de uso del suelo como herramientas fundamentales para el desarrollo sustentable

La problemática de la integración de los diferentes instrumentos de orientación, ordenamiento y planificación territorial dice relación con los cambios o tensiones que producirá la elaboración y/o actualización e implementación del PROT sobre

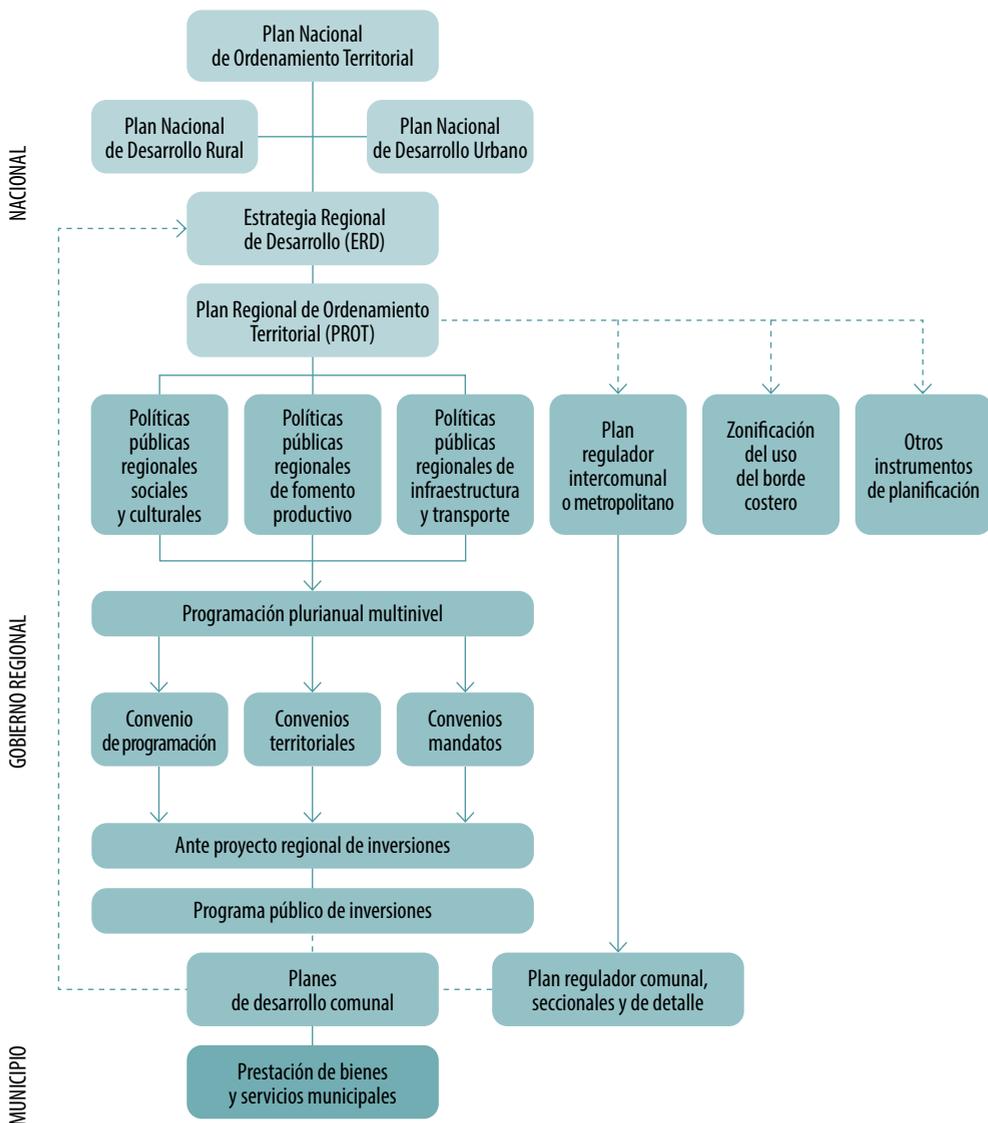


Figura 1. La estrategia regional de desarrollo en el marco del Sistema Regional de Planificación y de los instrumentos de planificación nacional, regional y comunal. Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere, 2020b: 15).

los demás instrumentos³² que organizan y definen el uso del suelo,³² como se ve en la **figura 1**.

La multiplicación de los diferentes planes, zonas u otros instrumentos que deberán considerar los planes regionales se traduce en una proliferación de las instituciones que deben intervenir a los distintos niveles. Más allá de las dificultades e *impasses* jurídicos que surgen de las exigencias derivadas de los principios de cooperación y coordinación administrativas, estos están cada vez más controlados y sancionados, lo que puede acabar cuestionando la autonomía de los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial. Los casos de las zonas costeras y de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos son los que presentan las dificultades o incertidumbres más relevantes.

Articulación-integración del PROT y de las zonas costeras

El 4 de mayo 2023, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero —presidida por el subsecretario para las Fuerzas Armadas— decidió reemplazar el concepto de *borde costero* por el de *zona costera*. Mientras las diferentes normativas no estén actualizadas, utilizaremos aquí la sigla ZUBC.

Este es,³³ conforme el artículo 2 numeral 57 del Decreto Supremo número 430/1991, un proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral y que tiene por objeto definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en preferentes, los que no serán excluyentes, salvo en los casos que se establezcan incompatibilidades de uso con determinadas actividades en sectores delimitados y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración.

Con las modificaciones aportadas por la Ley 21.074, corresponde al gobierno regional —a través de la Diplader que mantendrá instancia de coordinación con la Comisión Regional de Uso de Borde Costero— proponer un proyecto de zonificación

32. También deberá considerarse, por ejemplo, la Ley 21.202 de Humedales Urbanos, puesto que un humedal urbano puede encontrarse «total o parcialmente dentro del límite urbano». Esta ley modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

33. Además del artículo 17 letra a) y 36 p) de la LOCGAR, el marco regulatorio de la ZUBC está compuesto por el Decreto Supremo 475 de 1995 que establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea Comisión Nacional que indica el Decreto Supremo 430 de 1991 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892 de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura, el Decreto Supremo 2018 que sustituye el Reglamento sobre Concesiones Marítimas, fijado por Decreto Supremo m) número 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional, y la Ley 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y su reglamento Decreto Supremo 134, ambos de 2008.

del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. La propuesta remitida por el gobernador regional al consejo regional para su aprobación, será enviada a la comisión nacional que emitirá un informe al respecto, el cual será enviado al presidente de la República, junto a la propuesta del gobierno regional, para su aprobación mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocida en el respectivo plan regional.

Ahora, mediante instructivo presidencial de 24 de junio 2022,³⁴ se transfirió al gobernador regional la presidencia de la comisión regional, de quien dependerá funcional y operativamente,³⁵ lo que debería permitir una mejor adecuación y coherencia entre el plan regional y ZUBC.³⁶ Pero, en definitiva, ambos instrumentos son o serán elaborados por el propio Gore, pero sometidos a informe favorable previo o aprobación del presidente de la República.

PROT y Plan Regulador Intercomunal y Metropolitano

La Ley 21.078 sobre Transparencia de Mercado de Suelos e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano, y de misma fecha que la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, introdujo un artículo 28 decies a la Ley General de Urbanismo y Construcciones que señala que:

La planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general. Su ejercicio deberá: [...] ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente.

La sumisión, particularmente al principio de sustentabilidad, permite entrever una armonización de los diversos instrumentos regionales en la medida que dicho principio y lucha contra el cambio climático son inseparables. Si las relaciones entre el plan regional y la zona urbana de borde costero deberían ser buenas, la coordinación entre este y el regulador intercomunal se presenta de manera menos ágil, incluso tensa en ausencia de una aceleración de las reformas descentralizadoras y

34. Instructivo número 6 del 24 de junio de 2022, que modifica el Reglamento de Funcionamiento Interno de las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero, fijando la competencia de los gobiernos regionales y delegados presidenciales.

35. Existirá una oficina técnica regional del borde costero que apoyará la Comisión Regional de Uso del Borde Costero. La oficina también dependerá funcional y operativamente del Gore y estará a cargo de un secretario técnico que será de la confianza del gobernador regional.

36. Sobre la materia véase Martínez y otros (2019, 2022) y Molina y otros (2021);

transferencias de competencias de las seremis de Vivienda y Urbanización hacia los gobiernos regionales.

Y eso porque, en primer lugar, según el artículo 20 letra f) de la LOGCAR, el Gore, para el cumplimiento de sus funciones, aprobará los planes regionales, los planes reguladores intercomunales y metropolitanos y sus respectivos planos de detalle; los planes reguladores comunales, los seccionales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, conforme a lo establecido en las letras c) y c) bis del artículo 36. Luego los planes reguladores intercomunales y metropolitanos serán promulgados por el gobernador regional (artículo 24 letra o de la LOGCAR). Ahora bien, el artículo 36 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que este instrumento será elaborado por la seremi de Vivienda y Urbanización, debiendo consultar a los municipios involucrados, así como a otros órganos de la administración del Estado que sea necesario para resguardar «una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado». También se contempla la posibilidad de que esta iniciativa sea realizada por un grupo de municipalidades, previa autorización de la seremi y cumpliendo el procedimiento respectivo. Es decir que, en todos los casos, es un órgano desconcentrado de la administración central, que conduce las operaciones, lo que sigue siendo problemático.

En segundo lugar, la Ley 21.078 introdujo una nueva primera etapa llamada *imagen objetivo*.³⁷ La formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento, a cargo del Serviu, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del plano regulador intercomunal y metropolitano, los criterios de desarrollo sustentable, así como la participación de otros órganos del Estado (artículo 7 inciso 4 de la Ley 19.300).

Ahora, cabe señalar que, por el Decreto número 237, de 2020³⁸ se transfirió a los gobiernos regionales la competencia, radicada en las seremis de Vivienda y Urbanización, de «elaborar el anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar y dirigir su proceso de consulta pública». Uno puede felicitarlo de ese avance, pero esa competencia será ejercida por los Gore, en forma compartida con dichas seremis y,

37. Según el artículo 28 octies numeral 1 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones esta corresponde a una propuesta de imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, la que se plasmará en un resumen ejecutivo que sintetizará, en un lenguaje claro y simple, el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; los objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, apoyándose en uno o más planos que expresen gráficamente estos conceptos.

38. Decreto número 237 de 2020: Transfiere la competencia radicada en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a que alude el numeral 1 del artículo 1 del Decreto número 62, de 2019, a los gobiernos regionales que indica, según publicación en el *Diario Oficial* de 13 de julio de 2021.

sobre todo, transferida de forma temporal, por el plazo de cinco años.³⁹ Eso significa que siempre habrá una espada de Damocles encima del gobierno regional que podrá ver esa competencia compartida recentralizada, por razones técnicas, como de oportunidad. Si bien es el consejo regional que tiene que aprobar los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto del plan, son las seremi de Vivienda y Urbanización, de nuevo, las que elaborarán el Plan Regulador Intercomunal y Metropolitano y lo remitirán con el expediente completo al gobierno regional para su aprobación.

Por último, como se ha señalado, el artículo 17 a) de la LOGCAR conforta la idea de una primacía en caso de conflicto, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones⁴⁰ y su ordenanza⁴¹ sobre ella.⁴² Existe entonces el riesgo de que dos procedimientos que deben ser complementarios —las elaboraciones del Plan Regional de Ordenamiento Territorial y del Plan Regulador Intercomunal— corran en paralelo, pues ambos instrumentos son hechos por autoridades diferentes —descentralizadas en lo que concierne a los planes regionales y desconcentradas/descentralizadas en lo que concierne a los planes intercomunales— pero aprobados y promulgados por los mismos órganos y autoridades: el consejo regional y el gobernador regional. La armonización necesaria entre ellos exigirá por ende la coordinación entre gobierno regional y la seremi de Vivienda y Urbanización. Como se ve, los desafíos son importantes, cuando se constata que puede haber descoordinación dentro del mismo MIN-VU, entre la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y un Serviu,⁴³ en cuanto a las

39. El mismo día fue publicado el Decreto número 239 que transfiere también de manera temporal, por el plazo de cinco años, la competencia de calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal; y las comunas que, para los efectos de la confección del plan regulador comunal estén sujetas a la aprobación previa del plan regulador intercomunal, dispuesta en el artículo 39 de la LGUC. Cabe destacar que esa será ejercida en forma exclusiva por los Gore.

40. Decreto con Fuerza de Ley 458 de 13 de abril 1976, que aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

41. Decreto número 47, de 5 de junio 1992, que fija Nuevo Texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

42. El artículo 2.1.1. inciso segundo de la OGUC (Decreto con Fuerza de Ley 458) señala que «las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los instrumentos de planificación territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel».

43. Véase Giannina Bocchi y Fernando Molina, «Vivienda y Urbanismo descoordinados», *El Mercurio legal*, 21 de marzo 2023, disponible en <https://bit.ly/46L8gt8>. La columna aborda el dictamen número E281.581 de 2022 de la Contraloría General de la República, en el que se expresa que «conforme con el singularizado artículo 8.3.1.1. en las APE no se encuentra permitido el uso de suelo residencial, y en armonía con lo expresado por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en su informe a esta Contraloría General, no se advierte el sustento jurídico de lo resuelto por esa Seremi en el apuntado oficio número 1.405, en orden a que en esos terrenos se permite la construcción de la vivienda del propietario y de

interpretaciones de disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Queda por tanto abierta la interrogante de cómo se resolverán las distintas interpretaciones relativa a ambos planes.

Articulación del PROT con los instrumentos de gestión del cambio climático

Si bien los diversos aspectos que inciden en el ámbito ambiental y los de ordenamiento y planificación territorial están profundamente vinculados —tal como sucede en el proceso de urbanización— la intervención administrativa en la edificación y en el uso del suelo, el desarrollo de actividades privadas y las responsabilidades concomitantes; los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial y desarrollo sostenible no son problemas completamente superpuestos e incluso pueden ser conflictivos (Rando Burgos, 2018).

Implicancias de la integración de la variable climática al PROT en materia de políticas públicas

Tal y como hemos presentado en la introducción, la gobernanza climática se traduce, en lo que nos ocupa en este estudio, en la introducción de la variable climática en los procedimientos de diseño, elaboración, implementación e interpretación de todo instrumento resultante de la actividad planificadora de la administración.

En ese contexto, la Estrategia Climática de Largo Plazo establece objetivos y metas para potenciar la integración subnacional, en función de los diferentes instrumentos de política pública para la gestión climática al 2050. Por lo que nos interesa, el objetivo número 2 relativo al fomento de «la integración de criterios de adaptación y mitigación al cambio climático en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de la política pública regional y comunal»,⁴⁴ fija cuatro metas, tres de las cuales nos interesan particularmente (la meta 2.1 consiste en que al 2030, el 60% de las municipalidades certificadas a través del programa Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) tendrá integrados criterios de cambio climático en sus planes reguladores comunales y en sus planes comunales de desarrollo).

La meta 2.2 establece que al 2030, el 80% de los gobiernos regionales habrán integrado el cambio climático en las estrategias regionales de desarrollo; la meta 2.3 que al 2030, el 100% de los gobiernos regionales habrán integrado criterios de cambio climático, a través de la evaluación ambiental estratégica, en los planes regionales y la zonificación de borde costero; y la meta 2.4: que al 2040, el 100% de los instrumentos

sus trabajadores a que alude el nombrado inciso primero del artículo 55». Asunto actualmente en sede judicial ante la Corte de Apelaciones de Santiago, causa rol número 162.172-2022.

44. Véase Estrategia Climática de Largo Plazo en Chile. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050 (p. 190), disponible en <https://bit.ly/47S1Vx3>.

de planificación territorial integrarán criterios de cambio climático, a través de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Como se ha visto, antes de su aprobación, el plan regional deberá someterse a evaluación ambiental estratégica, la cual prevé incorporar la variable climática (Gajardo, 2019; Carrasco y otros, 2020). En efecto, el artículo 43 de la Ley Marco del Cambio Climático dispone:

Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporarán consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, las que se evaluarán mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, cuyo informe final deberá ser favorable para continuar con su tramitación. El MMA elaborará una guía de Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar el cambio climático en los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, cuya aplicación será de carácter obligatorio.

La coordinación de los instrumentos de gestión del cambio climático con el PROT

Los planes de acción regional de cambio climático

Conforme, el inciso 1 del artículo 17 a) de la Ley 21.074, el plan regional de ordenamiento deberá ser elaborado en coherencia con el Plan de Acción Regional de Cambio Climático. Estos deberán ser integrados a los diferentes instrumentos territoriales estratégicos, de planificación territorial, sectoriales, normativos y de financiamiento. Dichos planes fueron creados por el artículo 11 de la LMCC y tendrán por finalidad definir los objetivos e instrumentos de la gestión del cambio climático a nivel regional y comunal, los que deberán ajustarse y ser coherentes con las directrices de la Estrategia Climática de Largo Plazo, los planes sectoriales de mitigación y adaptación, los planes comunales de mitigación y adaptación, así como los planes estratégicos de recursos hídricos de cuencas, cuando existan.

El comité regional de cambio climático

Los planes de acción regional cuya elaboración corresponderá a los comités regionales para el cambio climático, serán aprobados por resolución del delegado presidencial regional respectivo, previo acuerdo favorable del gobierno regional,⁴⁵ y su procedimiento de elaboración, revisión y actualización deberá considerar, a lo menos, una

45. En el mismo sentido, la LOCGAR señala que son funciones generales (artículo 16 letra o) y atribuciones (artículo 20 letra m) del Gore «coparticipar con el comité regional para el cambio climático en la elaboración y aprobación de los instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional».

etapa de participación y la opinión del consejo consultivo regional del Ministerio del Medio Ambiente.

Con la tutela del representante de gobierno central sobre el comité, el legislador da la impresión de borrar con el codo la profundización de la autonomía regional que escribió con la mano. Como se ve, todo lo señalado hasta aquí plantea problemas de compatibilidad normativa y coherencia entre los diferentes instrumentos citados dado desfases temporales en su adopción y la dispersión normativa sectorial señalada. Es necesario recordar que el artículo 48 de la Ley 20.600, relativo a las contiendas de competencia entre órganos administrativos, señala e insta a que las que se susciten entre el Ministerio del Medio Ambiente; el Servicio de Evaluación Ambiental o la Superintendencia del Medio Ambiente y un gobierno regional o una municipalidad se decidirán de común acuerdo entre los órganos concernidos. Si este no se produce, resolverá la Contraloría General de la República.⁴⁶ Solución que por seguro producirá una jurisprudencia administrativa inédita, con vocación a resolver posibles conflictos entre órganos de la administración del Estado, que por ello debe ser estudiada.

Conclusiones

Una primera aproximación al marco normativo del PROT induce a pensar que este instrumento representa una transformación radical del paradigma de la gobernanza y desarrollo territorial chileno al avanzar hacia la descentralización regional e introducir la variable climática en la planificación administrativa concebida desde una perspectiva anticipadora y multinivel. Con todo, el examen exhaustivo de dicho marco identifica una serie de problemas que invitan a relativizar tal conclusión. La elaboración e implementación de cada uno de los planes regionales podrá verse obstaculizada por un marco normativo fragmentado, inestable y poco armonioso, así como por el aumento de conflictos entre los actores involucrados. Concretamente su articulación con los instrumentos de planificación de las zonas costeras y el suelo urbano e interurbano (Zona de Uso del Borde Costero, Plan Regulador Intercomunal y Plan Regulador Metropolitano) presenta problemas de jerarquía pues los citados instrumentos tienen una fuerza normativa superior lo que podría vaciarlo de contenido o dotarlo de un ámbito material residual. Además, la resolución de controversias en caso de conflicto entre normas no está regulado con claridad. A este se añade los problemas de articulación entre el plan regional y los instrumentos —recientemente

46. El artículo 2 de la Ley 21.396 de 18 de diciembre de 2021, que Modifica Leyes que Indica con la Finalidad de Implementar Adecuadamente el Proceso de Descentralización del país (Ley Corta de Descentralización) refuerza la posición central de la CGR al modificar su Ley 10.336. En efecto, incorpora tres nuevos artículos, dentro de los cuales el artículo 6 bis dispone que «el contralor general resolverá las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas y administrativas nacionales, regionales, provinciales y comunales».

introducidos— de gestión del cambio climático entre los que destaca la tutela administrativa encubierta del delegado presidencial en la aprobación del plan de acción regional del cambio climático.

Sentado lo anterior, quedan incógnitas abiertas de cara al futuro. Debemos observar qué arbitrajes harán los responsables regionales y locales prestando atención a las condiciones institucionales de producción del PROT, conforme la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y la Ley Marco del Cambio Climático en cuanto normas directrices y, en particular, los mecanismos de codecisión, cogestión; como también prestar atención a los mecanismos de control⁴⁷ que intervienen entre actores públicos en los procesos de elaboración y aplicación de las normas relativas a las políticas públicas que se desarrollan sobre los territorios.⁴⁸ En este contexto, la cooperación no debe separarse de una exigencia de coordinación (Delooz, 2017). Además, los imperativos de participación ciudadana en materia de planificación urbanística y ambiental (Aguilar, 2021; Cordero Vega e Insunza Corvalán, 2021; Aranda, 2018; Cordero Quinzacara, 2011; Urquiza y otros, 2019; Mirosevic, 2011) —que no han sido abordados en este estudio por falta de espacio—, a los que se suman los nuevos imperativos creados por la LMCC,⁴⁹ no harán más que complejizar mayormente la discusión sobre si cabe la aplicación e interpretación del marco regulatorio del PROT. Esperemos que este estudio sea tenido en cuenta por los autores del futuro reglamento de dichos planes regionales de cara a intentar remediar algunos de los problemas de armonía normativa y de coordinación administrativa entre los diferentes actores involucrados.

Por otro lado, el fenómeno de cercenamiento de la autonomía regional, observado en las obligaciones en la elaboración e implementación del plan regional de ordenamiento territorial, podrá ser relativizado principalmente a través del liderazgo político como lo muestra la experiencia comparada (Smith y Sorberts, 2003). Un liderazgo que deberá ser capaz de movilizar los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil con el objetivo de planificar un ordenamiento territorial sustentable. El éxito del proceso descansará en gran medida en la capacidad de integrar dos dimensiones: la espacial y la colaborativa.

La dimensión espacial obliga a garantizar la coherencia de las políticas de ordenamiento territorial con la regulación jurídica de los usos del suelo a diferentes escalas —comunal, intercomunal, regional, nacional y el tipo de zonificación de este— al cual podría recurrirse para planificar el uso del territorio con miras al cambio climático. A este respecto, para fomentar la eficacia del Plan Regional de Ordenamiento

47. Anulaciones, aprobaciones y/o vetos, autorizaciones, sustituciones, etcétera.

48. Cf. los instrumentos de planificación territorial como actos unilaterales y los diversos «convenios de programación».

49. Artículo 2 letras m) y f) de la LMCC.

Territorial, el análisis de la coordinación y cooperación entre este y el Estado, como también de los mecanismos, modalidades y técnicas de articulación de los cruzamientos y entrecruzamientos de competencias, parece más que nunca necesaria. Ello tanto por para intentar aumentar su eficacia como para evitar los posibles conflictos entre órganos de la administración.

En cuanto a la dimensión colaborativa del ordenamiento territorial (Douay, 2013: 64), el liderazgo político deberá combinar los diferentes recursos y legitimidades políticas y científicas para responder a las críticas relativas a la falta de participación ciudadana en la elaboración y control de los instrumentos de planificación y ordenamiento, así como los posibles bloqueos entre las regiones y el gobierno central.

En definitiva, los problemas presentes en el marco normativo del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, identificados en este estudio, alejan a Chile de los objetivos de la Ley Marco del Cambio Climático que pretende introducir en nuestro ordenamiento jurídico el paradigma de gobernanza climática. Además, esta será puesta a prueba por otros factores como la habitual falta de recursos de la administración chilena y la falta de liderazgo político fruto de la creciente polarización ideológica. Ambos factores pueden verse amplificados por la tímida, pero creciente descentralización chilena tensionando así más aún la unidad de la acción del Estado indispensable para una planificación administrativa adaptada a los desafíos del cambio climático.

Referencias

- AGUILAR, Gonzalo (2021). «El acceso a la información ambiental, la legislación chilena y el Acuerdo de Escazú». *Revista de Derecho Ambiental*, 2 (16): 241-270.
- ARANDA ORTEGA, Jorge (2018). «Breve reflexión sobre cuatro conceptos jurídicos de participación ciudadana a propósito del derecho ambiental chileno». *Revista de Derecho Ambiental*, 9: 31-52.
- CARRASCO, Edesio, Rodrigo Benítez, Ana Sas y Carlos Sepúlveda (2020). «Evaluación ambiental y cambio climático: Criterios para su correcta determinación en el marco de proyectos o actividades sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental». *Revista de Derecho Ambiental*, 13: 59-82.
- CONSEJO DE EUROPA (1989), «Carta Europea de Ordenación del Territorio» adoptada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España por la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa. Disponible en <https://bit.ly/3Re6lrr>.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007). «El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 29 (2): 269-298.
- . (2011). «Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 36 (1): 209-249.

- . (2015). «Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno». *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), 22 (2): 93-138.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo e Iris Vargas Delgado (2016). «Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa». *Revista Chilena de Derecho*, 43 (3): 1.031-1.056
- CORDERO VEGA, Luis y Ximena Insunza Corvalán (2021). «La participación ciudadana en los planes de descontaminación atmosférica. Una evaluación sin romance». *Revista de Derecho Ambiental*, 1 (15): 77-94.
- CURRIE RÍOS, Robert y Gonzalo Pérez González (2021). «Cambio climático y planificación urbana: Desafíos y oportunidades para la Evaluación Ambiental Estratégica». *Revista de Derecho Ambiental*, 2 (16): 73-107. DOI: [10.5354/0719-4633.2021.60524](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.60524).
- DELOOZ, Benoît (2017). «Noción y elementos fundamentales de la acción territorial conjunta». *Revista Chilena de Derecho*, 44 (3).
- . (2021). *Derecho de la descentralización*. España: Tirant lo Blanch.
- DÍAZ COUTIÑO, Reynol (2011). *Desarrollo sustentable. Una oportunidad para la vida*. México: McGraw-Hill.
- DOUAY, Nicolas (2013). «La planification urbaine française : Théories, normes juridiques et défis pour la pratique». *L'Information géographique*, 77 (3): 45-70.
- DRYZEK, John S., Richard B. Norgaard y David Schlosberg (2011). *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- FUENTES JARA, Mindy (2015). «Análisis legal y doctrinario del ordenamiento y planificación territorial en Chile, características, relación y diferencias». *Sustainability, Agri, Food and Environmental Research*, 3 (2): 12-21.
- GAJARDO MATTHEWS, Paula (2019). «Reflexiones en torno a la consideración del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental». *Revista de Derecho Ambiental*, 12: 109-132.
- GALERA RODRIGO, Susana (2018). «Las competencias en materia de clima: La complejidad jurídica del gobierno multinivel». En Dominique Hervé Espejo y Sebastián Riestra López (editores), *Riesgos, Derecho y Medio Ambiente*. Valparaíso: Universitarias.
- IBARRA, Cecilia, Guadalupe Jiménez, Raúl O’Ryan, Gustavo Blanco, Luis Cordero, Ximena Insunza, Pilar Moraga, Masia Rojas y Rodolfo Sapiains (2022). «Scientists and climate governance: A view from the South». *Environmental Science & Policy*, 137: 396-405. DOI: [10.1016/j.envsci.2022.09.012](https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.09.012).
- JORDAN, Andrew, Dave Huitema, Harro van Asselt y Johanna Forster (2018). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge: Cambridge University Press.

- KADA, Nicolas (2009). «Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en Europe : toujours inégales, souvent partiales... et parfois loyales». *Gestion et Finances publiques*, 11: 828-832.
- MARTÍNEZ, Carolina, Federico Arenas, Kay Bergamini y Jorge Urrea (2019). *Hacia una ley de costas en Chile: Criterios y desafíos en un contexto de cambio climático*. Santiago: Cigiden. Disponible en <https://bit.ly/46L44d3>.
- MARTÍNEZ, Carolina, Ignacio Martínez, Christian Paredes y Rodrigo Cienfuegos (2022). *¿Por qué Chile necesita una ley de costas? Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI*. Santiago: Cigiden. Disponible en <https://bit.ly/47OQKoJ>.
- MICHALET, Isabelle (2017). «De l'action locale au droit global : l'engagement climatique des villes». *Revue juridique de l'environnement*, 42 (extra 1): 105-117.
- MIROSEVIC, Camilo (2011). «La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley 20.417». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 36 (1): 281-323.
- MOLINA, Francisco, Carolina Martínez, Manuel Tironi y Felipe Guerra (2021). *Hacia una nueva Ley de Costas: desafíos y aprendizajes de la Ley Lafkenche*. Santiago: Cigiden. Disponible en <https://bit.ly/3uubcNt>.
- MORAGA SARIEGO, Pilar (2022). «Una nueva era del derecho ambiental: La Ley Marco de Cambio Climático en Chile a 50 años de Estocolmo». *Revista De Derecho Ambiental*, 1 (17): 1-8.
- ONU-CEPAL-ILPES (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Disponible en <https://bit.ly/47FafJA>.
- ORELLANA OSSANDÓN, Arturo, Federico Arenas y Daniel Moreno Alba (2020). «Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional». *Revista de Geografía Norte Grande*, 77: 31-49.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2007). *Derecho urbanístico general*. Madrid: Marcial Pons.
- PEÑA CORTÉS, Fernando y Jimmy Pincheira-Ulbrich (2018). «Ordenamiento territorial en Chile. La necesidad de definir un marco científico-técnico de soporte decisional con base participativa». En Francisco Cebrián Abellán, Francisco Javier Jover Martí y Rubén Camilo Lois González (editores), *América Latina en las últimas décadas: Procesos y retos* (pp. 319-333). España: Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha.
- RAJEVIC MOSLER, Enrique (2000). «Derecho y legislación urbanística en Chile». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2 (2): 527-548.
- . (2001). «La planificación urbana en Chile». *Revista de Derecho* (Consejo de Defensa del Estado), 1 (3): 81-100.
- RAMÍREZ VALENZUELA, Marcelo (2020). «Planificación del desarrollo regional y prospectiva estratégica: Reflexiones a partir del análisis del caso de la Estrategia Regional de Desarrollo de Ñuble 2020-2028». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 18 (35).

- RANDO BURGOS, Esther (2018). «La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: Una visión general desde el marco legislativo autonómico». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81: 121-156.
- ROMERO, HUGO Y ALEXIS VÁSQUEZ (2005). «Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile». *Revista Urbano*, 8 (11).
- ROUSSEL, Isabelle (2007). «Les collectivités locales et le changement climatique». *Air Pur*, (72).
- SMITH, Andy y Claude Sorberts (2003). *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- SOMS GARCÍA, Esteban (2007). *Estrategias y planes regionales. Guía metodológica*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2009). *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Santiago: División de Políticas y Estudios, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (2011). *El Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenidos y Procedimientos*. Disponible en: <https://bit.ly/3RQXi17>.
- . (2020a). *El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)*. Santiago: División de Políticas y Desarrollo Territorial, Ministerio del Interior. Disponible en <https://bit.ly/47NRVER>.
- . (2020b). *La estrategia regional de desarrollo (ERD)*. Santiago: Departamento de Políticas y Descentralización, Ministerio del Interior.
- TOBAR LEIVA, Manuel (2008). «La función planificadora del gobierno regional. Aspectos básicos». *Revista de Derecho Público*, 70: 393-413.
- URQUIZA, Anahí, Catalina Amigo, Marco Billi, Julián Cortés y Julio Labraña (2019). «Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile». *Revista Persona y Sociedad*, 33 (1).

Agradecimientos

Este trabajo es parte de una investigación financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), referida al Proyecto FONDECYT Regular número 1230052, titulado: «El plan regional de ordenamiento territorial (PROT) como instrumento de gobernanza climática territorial multinivel». El artículo se inscribe también en el Proyecto de investigación DFP22-0022, financiado por la Universidad de la Frontera.

Sobre los autores

BENOÎT DELOOZ BROCHET es doctor en Ciencias Jurídicas por la Université Toulouse y doctor en Derecho por la Universidad de Chile. Profesor titular de la Universidad Central de Chile. Su correo electrónico es benoit.delooz@ucentral.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-5775-5629>.

JUAN ENRIQUE SERRANO MORENO es doctor por Université Panthéon-Sorbonne. Profesor asistente de la Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Su correo electrónico es Juan.serrano@uchile.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-8466-1556>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)