

**Observatorio Medioambiental**

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.57945> EDICIONES  
COMPLUTENSE

## Los espacios verdes en la ciudad sostenible

María José Contreras Rojas<sup>1</sup>

Recibido: 7 de septiembre del 2017 / Enviado a evaluar: 8 de septiembre del 2017 / Aceptado: 6 de noviembre del 2017

**Resumen.** En el presente artículo se analiza la introducción de la noción de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico y político chileno, particularmente en el ámbito de la planificación territorial de los espacios verdes urbanos.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible; sostenibilidad débil; sostenibilidad fuerte; planificación territorial; áreas verdes.

### [en] The green spaces in the sustainable city

**Abstract.** This article analyzes the introduction of the notion of sustainable development in the Chilean legal and political order, in the field of territorial planning of urban green spaces.

**Key words:** Sustainable development; weak sustainability; strong sustainability; territorial planning; green areas.

### [fr] Les espaces verts dans la ville durable

**Résumé.** Cet article analyse l'introduction de la notion de développement durable dans l'ordre juridique et politique chilien, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire des espaces verts urbains.

**Mots clés:** Développement durable; faible durabilité; forte durabilité; planification territoriale; Aires vertes.

**Cómo citar.** Contreras Rojas, M. J. (2017): Los espacios verdes en la ciudad sostenible. *Observatorio Medioambiental*, 20, 37-58.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Noción de desarrollo sostenible. 3. Recepción del desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico chileno. 4. Planificación territorial y desarrollo sostenible. 4.1. Marco constitucional. 4.2. Marco legal. 4.3. Fortalezas de la planificación territorial para alcanzar un desarrollo urbano sostenible. 4.4. Debilidades de la planificación territorial para alcanzar un desarrollo urbano sostenible. 5. Recepción del principio de

---

<sup>1</sup> Universidad de Concepción (Chile)  
E-mail: [mj.contrerasrojas@gmail.com](mailto:mj.contrerasrojas@gmail.com)

desarrollo sostenible en la política nacional de desarrollo urbano. 6. Sostenibilidad de los espacios verdes. 6.1. Criterios de actuación sobre el entorno de la ciudad. 6.2. Criterios de actuación en el ámbito urbano: favorecimiento del acceso a la naturaleza. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

## 1. Introducción

Actualmente, la planificación territorial de los asentamientos humanos se encuadra en el paradigma del desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, no existe uniformidad respecto a las características y requisitos de la sostenibilidad, por lo que la academia ha propuesto diversas líneas de interpretación para dotar de contenido este concepto. Estas posturas serán contrastadas con la noción de sostenibilidad subyacente a la política y normativa urbana chilena con el objeto de identificar que principios prevalecen en estas.

Chile, tiene aproximadamente un 87% de población urbana, situándose como la 12<sup>o</sup> nación más urbana del mundo y la 3<sup>o</sup> de América Latina.<sup>2</sup> Estos asentamientos se caracterizan por su alto grado de metropolización, pues mientras que el 19,2%, de la población mundial y el 27,8% de los países más desarrollados habitan en áreas metropolitanas, en Chile al año 2002 un 48,3% de su población habitaba en estas áreas.<sup>3</sup> En consecuencia, el logro del desarrollo sostenible está íntimamente ligado con el desempeño de los asentamientos urbanos. Uno de los problemas más significativos de insostenibilidad de los asentamientos urbanos es su alto grado de segregación. Este se manifiesta, entre otros aspectos, en la agresión que se produce contra los sistemas naturales urbanos y la falta de acceso a los espacios públicos, entre los que se encuentran las áreas verdes públicas. En este artículo, se analizarán las políticas y normativas chilenas, pretendiendo desde una postura crítica, visibilizar los déficits que puedan existir en ellos para alcanzar un desarrollo urbano sostenible.

## 2. Noción de desarrollo sostenible

La expresión “*development sustainable*” traducida al español indistintamente como “desarrollo sostenible” o “desarrollo sustentable”, se esbozó como concepto por primera vez aludiendo al vínculo existente entre crecimiento económico global y escasez de recursos naturales, en el Informe “Límites del Crecimiento”, elaborado por el Club de Roma, en 1972. Sin embargo, el concepto solo se acuñó oficialmente en el Informe elaborado por la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, bajo la coordinación de Gro Harlem Brundtland, denominado “Nuestro futuro común”

---

<sup>2</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014.

<sup>3</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2009.

(1987)<sup>4</sup>. En este documento, tras constatarse el estado de degradación del medioambiente, se propuso una nueva era del crecimiento fundada en la idea del desarrollo sostenible, entendiendo por tal aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Existen dos grandes líneas de interpretación, antagónicas, sobre el concepto de desarrollo sostenible, que corresponde a los enfoques de sostenibilidad débil y sostenibilidad fuerte. Según Leal del Castillo la sostenibilidad débil, formulada desde la economía estándar<sup>5</sup>, es entendida como "la viabilidad de un sistema socioeconómico en el tiempo" que se logra manteniendo el capital global o las capacidades, según el Informe Brundtland, a través de las generaciones, incorporando dentro de la noción de capital global al capital natural y el capital de formación humana.

El mismo autor sostiene que el capital natural para este enfoque está constituido por las existencias y el flujo de recursos naturales que entran en una sociedad y los servicios y funciones básicas que presta la naturaleza a las sociedades humanas, en especial la asimilación de un cierto flujo de desechos por parte de los ecosistemas o la función sumidero que prestan los bosques. Por su parte, señala que el capital de formación humana es la disponibilidad de capital monetario, la tecnología o el personal capacitado entre otros.<sup>6</sup>

La perspectiva débil de la sostenibilidad tiene un enfoque antropocéntrico y se apoya sobre las siguientes premisas:

---

<sup>4</sup> RAMALLO LÓPEZ en 'La planificación territorial sostenible', sostiene que si bien el Informe Brundtland es el primer documento de repercusión mundial en el que se llevó a cabo una teorización y exposición sistemática del concepto de desarrollo sostenible, esta idea ya aparecía en el Principio 13 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, Suecia y en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Este último documento, según la autora, muestra por primera vez una interdependencia del medio ambiente, de los derechos humanos, del desarrollo equitativo de los pueblos y de la paz; considera que todos los problemas están relacionados: los ambientales, los sociales, los económicos, los políticos y los culturales, por lo cual invita a promover soluciones que los tengan en cuenta conjuntamente; celebra y cree que se puede vivir y disfrutar de la Tierra sin destruirla ni causar daño a las comunidades y seres vivos que la habitan.

<sup>5</sup> En este sentido, López Pardo en *Sostenibilidad "débil" y "fuerte" y democracia deliberativa: el caso de la Agenda 21 Local de Madrid*, señala que: "En términos generales, se puede afirmar que la sostenibilidad débil se expresa más acorde con el marco teórico y empírico de la economía de mercado, mientras que la sostenibilidad fuerte lo hace con especial énfasis en la ecología. No obstante, (...) el ecocentrismo resulta igualmente en una representación débil de la sostenibilidad, al articular sus argumentos exclusivamente en el pilar medioambiental de la sostenibilidad y no considerar la sostenibilidad de los otros dos pilares (el económico y el social)."

<sup>6</sup> Leal del Castillo, G. (2009), *Investigación y Desarrollo Conceptual y Metodológico de una Propuesta de Desarrollo Urbano Sostenible para la Ciudad-Región de Bogotá en clave de ciudad Latinoamericana*.

- La capacidad de sustitución del capital natural por el capital manufacturado o hecho por el ser humano.
- Compatibilidad entre crecimiento económico y conservación del capital natural.
- El agotamiento de determinados recursos naturales puede ser compensado por cambios tecnológicos o por la utilización de otros recursos o por capital económico.
- Monetización del medio ambiente/ inversión en capital natural.

La sostenibilidad fuerte, formulada desde la racionalidad de la termodinámica y de la ecología<sup>7</sup> se trata de un enfoque ecológico que puede definirse, según Luffiego y Rabadán, como la viabilidad de la relación que mantiene un sistema socioeconómico con un ecosistema. Estos autores, señalan que, en esta definición, “el énfasis se pone en la interacción entre estos dos sistemas dinámicos, teniendo en cuenta que el sistema socioeconómico es dependiente del ecosistema en el sentido de que éste podría funcionar autónomamente, mientras que aquél no lo podría hacer sin el ecosistema”.<sup>8</sup>

Este enfoque se sustenta en las siguientes premisas:

- El capital natural no es sustituible por el capital manufacturado, sino que son complementarios.
- La sostenibilidad es incompatible con un crecimiento sostenido del sistema económico y de la población.
- Se debe garantizar además de las sostenibilidades locales, la sostenibilidad global.
- Existen procesos y recursos naturales no cuantificables en términos monetarios, que deben ser protegidos para las generaciones futuras.

Gallopín, analizando el concepto de sostenibilidad desde un enfoque sistémico, distingue entre aquellas posturas que solo prestan atención a la sostenibilidad del sistema humano, otras que lo hacen únicamente respecto de la sostenibilidad del sistema económico y aquellas perspectivas intermedias que pretenden la sostenibilidad del sistema socioecológico.<sup>9</sup>

Bajo este análisis, señala que los que prestan atención exclusivamente a la sostenibilidad de sistema humano, sustentan una concepción de sostenibilidad muy débil, que postula que el capital natural es perfectamente sustituible por el capital manufacturado y que con ocasión de esta sustituibilidad lo fundamental es la conservación de un nivel agregado de capital natural más capital manufacturado y no la preservación del capital natural en particular. Además, según este enfoque, la sostenibilidad de los sistemas ecológicos solo reviste importancia en la medida que

---

<sup>7</sup> Naredo Pérez, J. (2004), ‘Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible’. Cuadernos de Investigación Urbanística nº41, p. 14.

<sup>8</sup> Luffiego García, M. & Rabadán Vergara, J. (2000), ‘La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza’, *Enseñanza de las ciencias* N°18, p. 476.

<sup>9</sup> Gallopín, G. (2003), *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible. Un enfoque sistémico*, CEPAL, Santiago, p.

sea necesaria para la sostenibilidad del componente humano.<sup>10</sup> Por otra parte, estima que los que consideran que lo fundamental es la sostenibilidad del sistema ecológico, apoyan un enfoque de sostenibilidad muy fuerte, en virtud del cual la sostenibilidad ecológica es un valor supremo que no debe equipararse ni subordinarse a la sostenibilidad económica y social. Para este enfoque, el capital natural no puede ser sustituido por el capital manufacturado. Para el autor esta postura resulta inaceptable, si con la justificación de perseguir la sostenibilidad ecológica, se llega a excluir a los seres humanos o a aumentar la pobreza.<sup>11</sup>

Finalmente, señala que existe una tercera acepción del término sostenibilidad, que pretende la sostenibilidad del sistema socioecológico, entendido como un sistema urbano o rural formado por un componente (subsistema) societal (o humano) en interacción con un componente ecológico (o biofísico). Esta acepción sería compatible con un enfoque de sostenibilidad fuerte. Según esta perspectiva, “los distintos tipos de capital no son necesariamente sustituibles, por lo que habría que conservar independientemente, en términos físico/biológicos reales cantidades mínimas de una serie de tipos de capitales diferentes (económico, ecológico, social). La razón principal de esta insistencia deriva del reconocimiento de que los recursos naturales son insumos especiales de la producción económica, del consumo o del bienestar, que no pueden sustituirse por capital físico o humano. Se considera que hay componentes ambientales de carácter único que y que algunos procesos ambientales pueden ser irreversibles (en los horizontes de tiempos relevantes). En consecuencia, que la sostenibilidad sea fuerte significa que hay que mantener el agregado de capital natural esencialmente en sus niveles actuales. De acuerdo con este concepto, toda trayectoria de desarrollo que conduzca a una reducción general del acervo de capital humano (o en especial, a una disminución por debajo del mínimo) deja de ser sostenible, aunque aumenten otras formas de capital”.<sup>12</sup>

El mismo autor propone un conjunto de atributos básicos necesarios para la sostenibilidad del sistema como un todo:<sup>13</sup>

- Disponibilidad de recursos
- Adaptabilidad y flexibilidad
- Homeostasis general
- Capacidad de respuesta

### **3. Recepción del desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico chileno**

El desarrollo sostenible no ha sido expresamente reconocido en la Constitución Política de la República de Chile (CPRC). Sin embargo, el inciso cuarto de su artículo

---

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 13.

<sup>11</sup> *Ibidem* p. 15

<sup>12</sup> *Ibidem* p 16.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 19-20

primero dispone que: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Este precepto, que establece el deber del estado de velar por el bien común supone la existencia de determinadas condiciones sociales que lo hacen posible. Por lo tanto, si bien el concepto de desarrollo sostenible o sustentable no constituyó un principio orientador de la Constitución, existe un germen del mismo al afirmarse que la promoción del bien común requiere que todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcancen su mayor realización espiritual y material posible, lo que puede interpretarse como una consagración del derecho al desarrollo.

Confirma esta hipótesis, la circunstancia de establecerse que la realización espiritual y material de los integrantes de la comunidad, debe verificarse con pleno respeto a los derechos y garantías señalados en la Constitución. En efecto, la CPRC reconoce a todas las personas un catálogo de derechos entre los que resulta fundamental mencionar, el derecho a la vida, la integridad física y psíquica (art. 19 N°1), el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N°8), el derecho a la salud (art. 19 N°9) y el derecho a la seguridad social (art. 19 N°18).

En el mismo sentido, según Brañes, la prescripción constitucional que dispone que el Estado y la sociedad civil deben proteger el medio ambiente y el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, tales como el derecho de propiedad y la libertad económica, con el objeto de proteger el medio ambiente, implican por sí mismas, que la Constitución promueve un modelo de desarrollo sostenible.

Pues bien, estas ideas se encuentran consagradas en la Constitución. La primera de éstas se manifiesta en el artículo 19 N° 8, en la parte que se indica que el Estado debe velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y velar por la preservación de la naturaleza. A su vez, el artículo 19 N°24, dispone que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

En el ámbito legal, el desarrollo sostenible o sustentable<sup>14</sup> se encuentra consagrado expresamente en la letra g) del artículo 2 de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que dispone que este consiste en “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.

---

<sup>14</sup> En el ordenamiento jurídico nacional, siguiendo la tradición latinoamericana, se prefiere la expresión “desarrollo sustentable” por sobre la de “desarrollo sostenible”, por lo que en los párrafos siguientes se preferirá dicha expresión, con la finalidad de expresar fielmente el tenor de la normativa citada.

La referida definición al indicar que el desarrollo constituye un proceso sostenido pretende indicar que éste debe ser estable, continuo y permanente<sup>15</sup>. Así, toda acción u omisión que represente un daño significativo para el medio ambiente que ocasione una disminución de la calidad de vida de las personas resulta contrario al desarrollo. Además, se entiende que el desarrollo debe ser equitativo, por lo que el proceso de mejoramiento debe alcanzar de igual manera a todas las personas.

Asimismo, de acuerdo con la definición, el desarrollo sustentable se funda en la adopción de medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente. Es posible afirmar que, las medidas de conservación a que hace referencia la definición son aquellas que permiten un uso y aprovechamiento racionales, o la reparación en su caso, de los componentes ambiente, en forma especial de aquellos componentes que sean propios del país o bien que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar la permanencia, su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada (artículo 2 letra t) y 41 de la Ley 19.300) y que las medidas de protección son aquellas destinadas a mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro (artículo 2 letra q) de la Ley N° 19.300).

Una interpretación gramatical del precepto que contiene el concepto de desarrollo sostenible permite concluir que la ley le asigna un carácter antropocéntrico el indicar que se trata de un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Conforme a la definición, son éstas el centro de las preocupaciones, por lo tanto, la conservación y la protección del medio ambiente, solo importarán en la medida que su deterioro pueda afectar la calidad de vida de las mismas.

Por otra parte, efectuando una interpretación histórica de la definición, atendiendo para tal efecto a la historia fidedigna del establecimiento del precepto legal, es posible afirmar que se entiende que el desarrollo sustentable es compatible con el crecimiento económico. Esta idea se encuentra presente en el mensaje con que el ejecutivo presentó el proyecto para su discusión parlamentaria y fue defendida sin oposición durante todo el debate. En efecto, en el mensaje se indica que: “La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales”.

En este sentido, Bermúdez Soto señala que no debe olvidarse que la primera parte del concepto es desarrollo, entendiéndose que este implica avanzar en el crecimiento económico, pero tomando ciertos resguardos ambientales.<sup>16</sup>

El mismo autor, sostiene que de la definición legal se puede concluir que existe una relación entre el desarrollo sustentable y la solidaridad intergeneracional, en virtud de la cual, “el crecimiento económico y el desarrollo no deben suponer que se

---

<sup>15</sup> Fernández Bitterlich, P. (2004), *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 45.

<sup>16</sup> Bermúdez Soto, J. (2014), *Fundamentos de Derecho Ambiental*. 2ª edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, p. 77.

comprometan las expectativas de supervivencia y desarrollo de las generaciones futuras. Para el autor, este aspecto de la definición plantea una discusión acerca de la legitimación democrática de las decisiones que se tomen hoy, respecto de los individuos que aún no existen y que no tuvieron oportunidad de participar en la toma de dichas decisiones. Además, señala que “debe reconocerse la vaguedad del objetivo político consistente en no comprometer las expectativas de las generaciones futuras respecto de las que no se sabe con certeza su número ni necesidades, ni mucho menos la forma e intensidad del impacto que tendrán las decisiones adoptadas hoy para su desarrollo futuro”.<sup>17</sup>

En sentido contrario se manifiesta Hervé Espejo, quien estima que el concepto universalmente aceptado de desarrollo sustentable es incompatible con la solidaridad intergeneracional, pues este otorga, en teoría, igual relevancia al ámbito social, económico y ambiental, lo que implica mantener, de alguna manera, los modelos actuales de desarrollo en que finalmente prima la idea de un crecimiento económico sustentable.<sup>18</sup>

## **4. La planificación territorial y el desarrollo sostenible**

### **4.1. Marco constitucional**

La Constitución de la República de Chile, no contiene preceptos que se refieran de manera directa a la planificación de los asentamientos urbanos y/o rurales. Sin embargo, en ésta se consagra la regulación estructural de la forma y administración del Estado, que constituye el marco regulatorio fundamental para la determinación de la administración pública en materia de asentamientos humanos.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la CPRC, Chile es un estado unitario. La principal consecuencia de esta característica radica en la existencia de un poder legislativo único, competente para la dictación de normas jurídicas cuyo ámbito de aplicación se extiende a la totalidad del territorio nacional. En la materia que nos ocupa, esto determina la existencia de un marco normativo único.

Por su parte, conforme al artículo primero de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, el gobierno y la administración del Estado le corresponde al Presidente de la República, quien es, además, el Jefe de Estado. Estas funciones las realiza con la colaboración de los órganos de la Administración del Estado, constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa,

---

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 76-77

<sup>18</sup> Hervé Espejo D. (2010), ‘Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica’, *Revista de Derecho*, vol. XXIII N°1, p. 24.

incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Territorialmente, según lo dispuesto en el artículo 110 de la CPRC, el gobierno y administración interior del Estado, se divide en regiones y éstas en provincias; y a su vez, para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas.

En materia urbanística, la competencia de los órganos administrativos se estructura de la siguiente manera:

- En el ámbito nacional, se atribuye competencia al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (órgano desconcentrado funcionalmente), principalmente, para elaborar la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionan con el Gobierno por su intermedio.

- En el ámbito regional, se atribuye competencia a los Gobiernos Regionales (órgano descentralizado territorialmente a nivel regional), principalmente para elaborar los instrumentos de planificación territorial de carácter regional. Asimismo, se atribuye competencia, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (órganos desconcentrados territorialmente a nivel regional).

- En el ámbito comunal, las Municipalidades (órganos descentralizados territorialmente a nivel comunal), cumplen un papel fundamental respecto de la planificación urbanística, no solo en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, sino también en la etapa de ejecución de planes reguladores y de su control a través de la intervención preventiva de la edificación y uso del suelo (licencias, órdenes de ejecución, ruina, protección de la legalidad urbanística, parcelaciones e inspección urbanística) y en la aplicación de infracciones y sanciones.<sup>19</sup>

## 4.2. Marco legal

Doctrinariamente, se entiende que la planificación territorial es el proceso de regulación de los usos de un territorio definido en sus diferentes niveles (regional, intercomunal y local), para la consecución de los objetivos delineados por el ordenamiento territorial en el espacio físico, lo que es, en definitiva, la concreción de los fines descritos por una política de ordenamiento territorial.<sup>20</sup>

En el ámbito legal, la planificación territorial está regulada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Sin embargo, la normativa sobre la materia se encuentra limitada a la planificación territorial del suelo urbano, entendida como el

---

<sup>19</sup> Cordero Quinzacara, E. (2007), 'El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos', *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 29, p. 276.

<sup>20</sup> Fuentes Jara, M. (2015), 'Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile, características, relación y diferencias'. *Sustainability, Agri, Food and Environmental Research*, vol. 3 N° 2, p. 21.

proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico<sup>21</sup>.

No obstante, la falta de conceptualización de la planificación territorial, la ley se refiere a los niveles en que se ésta efectúa. En efecto, se distinguen cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal. En cada uno de estos niveles, existe un instrumento de planificación territorial que tiene un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

La planificación urbana nacional es de competencia del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Sin embargo, en la práctica esta planificación no se ha concretado, pues solo se han elaborado políticas y no planes.

La planificación urbana regional es aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones. Esta se realiza por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), que fija los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, entre otras cosas.

La planificación urbana intercomunal “es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”. Cuando esta área sobrepasa los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La Planificación Urbana Intercomunal se realiza por medio de un Plan Regulador Intercomunal (PRI) o Plan Regulador Metropolitano (PRM)- según la cantidad de habitantes del área a planificar- constituido por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.<sup>22</sup>

La planificación urbana comunal es “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”. La planificación urbana comunal se realiza por medio del Plan Regulador Comunal (PRC), que consiste en un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.<sup>23</sup>

### **4.3. Fortalezas de la planificación territorial para alcanzar un desarrollo urbano sostenible**

---

<sup>21</sup> Artículo 27 LGUC.

<sup>22</sup> Artículo 34 de la LGUC.

<sup>23</sup> Artículo 41 de la LGUC.

Evaluación ambiental estratégica de la planificación territorial: De acuerdo con lo prescrito en el artículo 7 bis de la Ley 19.300, se someterán obligatoriamente a evaluación ambiental estratégica los planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales y planes regionales de desarrollo urbano.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), es el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.

La incorporación de esta exigencia para la aprobación de los instrumentos de planificación territorial constituye un aporte significativo en la formulación de planes que tengan por objeto alcanzar el desarrollo sustentable.

#### **4.4. Debilidades de la planificación territorial para alcanzar un desarrollo urbano sostenible**

##### a. Falta de planificación territorial en el ámbito rural:

La planificación territorial tiene por objeto principalmente el suelo de carácter urbano que, para estos efectos es entendido como aquel que se ubica dentro del límite urbano de la ciudad fijado en el instrumento de planificación territorial correspondiente. En relación con este tipo de suelo la ley se encarga de establecer los usos que se encuentran permitidos y prohibidos, y las normas técnicas de edificación. Mientras que, en el suelo rural, que corresponde a aquel ubicado fuera del referido límite urbano, la planificación territorial opera solamente de manera excepcional.

La primera de estas excepciones consiste en la planificación del suelo rural contenida en los planes reguladores intercomunales, que se refiere al suelo rural de las comunas que integran al área regulada. La segunda excepción consiste en la obligación de los propietarios que requieran destinar el suelo rural a destinos distintos del agrícola, ganadero o forestal, de solicitar una autorización para modificar el uso de suelo.

Esta situación provoca un vacío regulatorio en materia de uso del suelo que en la práctica se integra con las legislaciones sectoriales respectivas.<sup>24</sup> Dichas legislaciones otorgan competencia sobre el suelo rural a diversos órganos administrativos, que no siempre actúan coordinadamente, lo que provoca múltiples conflictos derivados de la falta de consideración de la multiplicidad de usos que compiten dentro de un mismo territorio.

Un ejemplo de los problemas que ocasiona la ausencia de una planificación territorial del suelo rural se encuentra en el Decreto Ley 3.516 sobre división de

---

<sup>24</sup> Hervé Espejo D. (2010). Op. cit. 28.

predios rústicos del Ministerio de Agricultura, de fecha 1º de diciembre de 1980. En efecto, en virtud de lo dispuesto en este cuerpo normativo, los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, pueden ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas, lo que ha originado la generación de áreas residenciales fuera del área sujeta a planificación territorial.

Esta situación ha provocado impactos ambientales negativos contrarios a un desarrollo urbano sostenible. Uno de estos impactos, consiste en la pérdida de suelos con potencial agrícola, ganadero o forestal a consecuencia de su utilización para fines residenciales. Esta situación es preocupante, más aún considerando que la mayor parte de las ciudades se localizan en los valles más fértiles del territorio, por lo que el crecimiento de los asentamientos humanos genera un conflicto con los otros usos potenciales del territorio.

Por otra parte, esta situación genera la pérdida de espacios naturales que constituyen el hábitat de otras especies animales y vegetales, incrementa la contaminación atmosférica provocada por el aumento de la demanda de transporte a áreas periféricas, lo que a su vez genera un mayor consumo de combustibles fósiles que generan emisiones de gases efecto invernadero que contribuyen al fenómeno del cambio climático.

La utilización de estos espacios periféricos de la ciudad para usos residenciales no planificados constituye una alternativa tentadora para las personas, entre otras cosas, en consideración a los bajos precios y a la mayor disponibilidad de superficie de los predios rústicos en comparación con los predios urbanos aptos para la construcción de viviendas.

En atención de lo anterior, se requiere una reforma legal que prohíba o a lo menos desincentive la existencia de estas áreas residenciales con el objeto de evitar que el crecimiento de los asentamientos urbanos se extienda a áreas no presupuestadas por el planificador con las consecuencias negativas señaladas.

b. Escasa participación ciudadana en la planificación territorial:

La participación ciudadana es un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan acerca de los problemas públicos y sus soluciones, a través de diferentes métodos y herramientas que fomentan espacios de reflexión y diálogo colectivo, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas.<sup>25</sup>

Según el artículo 69 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las personas tienen un derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Por su parte, el artículo 70 a 74 de la

---

<sup>25</sup> Instructivo N° 7, de 6 de agosto de 2014, de la Presidenta la de la República.

mencionada ley, se establecen diversas modalidades de participación ciudadana, entre las que se encuentran: 1) La Entrega de Información Relevante a la Ciudadanía; 2) Las Cuentas Públicas Participativas Anuales; 3) La Realización de Consultas Ciudadanas y 4) El establecimiento de Consejos de la Sociedad Civil de Carácter Consultivo.

La participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial se encuentra regulada en el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica. Conforme a esta normativa, el procedimiento de participación se inicia con la publicación en el Diario Oficial de una copia del acto administrativo de inicio del procedimiento de EAE. A partir de esta publicación y por un plazo de a lo menos treinta días cualquier persona natural y jurídica podrá aportar antecedentes cuya consideración estime relevante para la adecuada elaboración del instrumento de ordenación territorial. Asimismo, en el mismo período, cualquier persona podrá formular observaciones al proceso de EAE desarrollado hasta ese momento.

Tras la elaboración del anteproyecto del instrumento de planificación territorial por el órgano competente y sometido a la evaluación del Ministerio de Medio Ambiente se contempla una segunda etapa de participación ciudadana que consiste en una Consulta Pública por un periodo de treinta días. Durante este periodo, cualquier persona podrá formular observaciones al Anteproyecto o al Informe Ambiental confeccionado por el Ministerio de Medio Ambiente.

Finalmente, dentro de los quince días siguientes a la finalización de la evaluación de la Consulta Pública por el órgano responsable, o a la recepción de las observaciones al Informe Ambiental Corregido, según corresponda, el órgano responsable dictará una resolución de término del proceso de EAE. En este acto el órgano responsable debe expresar la manera en que las observaciones efectuadas por la ciudadanía fueron consideradas.

De esta manera, puede observarse que la participación ciudadana constituye una instancia meramente formal, que culmina con la obligación de la autoridad de expresar únicamente la manera en que las observaciones de la ciudadanía fueron consideradas en la adopción de instrumento de planificación territorial.

## **5. Recepción del principio de desarrollo sostenible en la política de desarrollo urbano**

La primera manifestación del principio de desarrollo sostenible en la política nacional urbana se encuentra en la Propuesta de Política Territorial elaborada entre los años 1993-1996. En esta se conceptualiza el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin agotar los recursos naturales o dañar irremediablemente el sistema que produce dichos recursos, esto es, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

El contexto internacional explica en gran medida la incorporación de esta noción al ámbito urbano, pues el debate relativo a la política urbana se genera tras la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo (Brasil, 1992), que como se indicó, constituye un hito fundamental en la consagración de la noción de desarrollo sostenible.

Por su parte, en el ámbito nacional, esta incorporación resulta coherente con la consagración del principio de desarrollo sustentable en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente de 9 de marzo 1994. En ésta, como se ha indicado, se define el desarrollo sustentable como el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

La concepción del desarrollo sostenible contenida en este documento es de carácter antropocéntrico, por lo que pone énfasis en la satisfacción las necesidades humanas y en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En consecuencia, la ciudad es concebida como un espacio que debe permitir a las personas gozar de unas condiciones adecuadas de existencia.

Por otra parte, este concepto también comprende una preocupación por el medio ambiente, que se traduce en el reconocimiento de la necesidad de implementar un modelo de crecimiento de las ciudades que privilegien la densidad por sobre la dispersión, a fin de reservar suelos para fines agrícolas, ganaderos, forestales, etc. Esta preocupación por el uso del suelo se extiende a otros recursos naturales, respecto de todos los cuales se fomenta un uso racional.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano aprobada en el año 2009 recogiendo los postulados de la Declaración de Johannesburgo sostiene que el desarrollo sustentable comprende tres principios, la sustentabilidad económica, la sustentabilidad social y sustentabilidad ambiental. Indicándose que, estos principios en materia urbana se manifiestan en tres principios básicos, integración social, desarrollo económico equitativo y equilibrio ambiental.

Finalmente, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, actualmente vigente-aprobada por el Decreto N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2014- conforme a la evolución que el concepto de desarrollo sostenible ha tenido en el ámbito internacional, incorpora, a sus tres ámbitos clásicamente reconocidos, un cuarto ámbito denominado “identidad y patrimonio”.

## **6. Sostenibilidad de los espacios verdes en Chile**

Para efectos de evaluar la sostenibilidad de la planificación territorial relativa a los espacios verdes se utilizará como parámetro de análisis los criterios de sostenibilidad propuestos en el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Los criterios propuestos en este documento fueron escogidos en consideración a los ámbitos de influencia del planeamiento y los objetivos generales que deberían buscarse en cada uno de ellos para alcanzar la sostenibilidad y corresponden a los siguientes: (1) Criterios de actuación sobre el entorno de la ciudad. (2) Criterios de actuación en el ámbito urbano. (3). Criterios de actuación en temas de transporte. (4) Criterios de actuación en cuanto a recursos. (5) Criterios de actuación en cuanto a

residuos. (6) Criterios de actuación en temas de cohesión social. (7) Criterios de actuación en temas de gobernanza.

De las categorías expuestas analizaremos exclusivamente aquellas relativas a los espacios naturales urbanos, entendiendo por tales, a las áreas de protección de recursos de valor natural y las áreas verdes. Según las definiciones contempladas en la OGUC, las áreas de protección de recursos de valor “son todas aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como, parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y santuarios de la naturaleza”<sup>26</sup> y las áreas verdes que corresponden a aquellas “superficies de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios”<sup>27</sup>.

Los criterios de sostenibilidad referentes a los espacios naturales corresponden a los denominados “criterios de actuación sobre el entorno de la ciudad”, que corresponden a aquellos referidos a la preservación, mantención y protección del capital natural. Y, por otra parte, a la subcategoría denominada “favorecimiento del acceso a la naturaleza” que se encuentra en categoría, denominada “criterios de actuación en el ámbito urbano”.

## **6.1. Criterios de actuación sobre el entorno de la ciudad**

### **a. Preservar los ecosistemas existentes (naturales y artificiales).**

El artículo 19 N° 8 inciso segundo de la CPRC dispone que corresponde al Estado tutelar la preservación de la naturaleza. De acuerdo con lo indicado en el artículo 2 letra p) de la Ley 19.300, la preservación de la naturaleza consiste en el “conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”. Por su parte, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 18.362, la preservación consiste en la mantención de la condición original de los recursos naturales de un área silvestre, reduciendo la intervención humana a un nivel mínimo.

La preservar los ecosistemas naturales y artificiales es competencia, por regla general, de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), dependiente del Ministerio de Agricultura, que es la encargada de administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Este sistema comprende una parte importante de los ambientes silvestres terrestres o acuáticos que el Estado protege y maneja para lograr su conservación y se encuentra conformado por tres categorías de áreas, que corresponden a los parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales.

Estas áreas obligatoriamente deben ser reconocidas en los instrumentos de planificación territorial y en consecuencia, los usos que se permitirán deberán ser acordes con los planes de manejo establecidos por la autoridad sectorial correspondiente.

---

<sup>26</sup> Artículo 2.1.18. OGUC.

<sup>27</sup> Artículo 1.1.2. OGUC.

En materia de evaluación ambiental, la ley establece que “los proyectos o actividades que estén obligados a ingresar al procedimiento de evaluación según los categorías señaladas en el artículo 10 de la Ley 19.300, requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si se localizan o se encuentran próximos a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.

Conforme al artículo 8 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se entenderán por poblaciones protegidas “a los pueblos indígenas, independiente de su forma de organización”; por recursos protegidos “aquellos colocados bajo protección oficial mediante un acto administrativo de autoridad competente, con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza o conservar el patrimonio ambiental”; por áreas protegidas “cualesquiera porciones de territorio, delimitadas geográficamente y establecidas mediante un acto administrativo de autoridad competente, colocadas bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza o conservar el patrimonio ambiental”; por humedales protegidos “aquellos ecosistemas acuáticos incluidos en la Lista a que se refiere la Convención Relativa a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, promulgada mediante Decreto Supremo N° 771, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores”; y se entiende que un territorio cuenta con valor ambiental cuando corresponda a un territorio con nula o baja intervención antrópica y provea de servicios ecosistémicos locales relevantes para la población, cuyos ecosistemas o formaciones naturales características de unicidad, escasez o representatividad.

Este mismo precepto establece que a objeto de evaluar si el proyecto o actividad es susceptible de afectar poblaciones protegidas, se considerará la extensión, magnitud o duración de la intervención en áreas donde ellas habitan. A su vez, se entiende que a objeto de evaluar si el proyecto o actividad es susceptible de afectar recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares o territorios con valor ambiental, se considerará la extensión, magnitud o duración de la intervención de sus partes, obras o acciones, así como de los impactos generados por el proyecto o actividad, teniendo en especial consideración los objetos de protección que se pretenden resguardar.

Asimismo, se establece que deberán ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental mediante la presentación de un estudio de impacto ambiental aquellos proyectos o actividades que generen una alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

b. Respetar e integrarse en el territorio

Con relación a este criterio, el artículo 105 de la LGUC dispone que el diseño de las obras de urbanización y edificación deberán cumplir con los estándares establecidos en la OGUC referidos a las características de diseño, resistencia estructural y seguridad, para las edificaciones que se puedan emplazar en las áreas con riesgo de inundación, anegamiento, socavación, afloramiento potencial de napa freática, quebradas, deslizamiento o remoción en masa de materiales o sedimentos, u otras similares definidas en los planes reguladores, y, en el caso de urbanizaciones que se emplacen en tales áreas, las características de las obras de urbanización destinadas a mitigar los riesgos y facilitar la evacuación hacia zonas seguras o servir, cuando corresponda, como alternativa para el escurrimiento de las aguas.

Asimismo, es posible considerar que este criterio se encuentra considerado al exigir la evaluación ambiental de los proyectos o actividades indicados en el apartado anterior y aquellos que generen efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire o produzcan el reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.

c. Conectar las diversas zonas protegidas

Existen diversos factores que dificultan la conectividad de las diversas áreas protegidas, entre los que se encuentran, la escasez de modalidades de protección en el ámbito terrestre administradas por actores locales como municipios, gobiernos regionales, comunidades rurales o de pueblos originarios, y la insuficiente provisión de figuras para la protección de ambientes dulceacuícolas.<sup>28</sup>

d. Respetar el paisaje

En el ámbito de la evaluación ambiental, se integra además de los criterios señalados en los apartados anteriores, la alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, para determinar el ingreso al sistema a través de un estudio de impacto ambiental.

e. Conservar el suelo (reducir el consumo y preservar su productividad)

No existen referencias específicas en relación con la conservación del suelo, salvo la obligatoriedad de solicitar la autorización de cambio de uso de suelo referida al tratar la planificación del suelo rustico.

f. Favorecer la producción local

No existen referencias específicas en relación con este criterio.

## **6.2. Criterios de actuación en el ámbito urbano: favorecimiento del acceso a la naturaleza**

a. Definición de una superficie mínima de las áreas verdes y criterios de forma y tamaños mínimos para las áreas verdes<sup>29</sup>

En Chile, no existe una reglamentación que exija el cumplimiento de estándares mínimos de áreas verdes. Sin embargo, el estándar propuesto por la OMS- que exige un mínimo de 9 m<sup>2</sup> por habitante- es continuamente citado tanto en informes oficiales, documentos académicos y artículos de prensa como un estándar mínimo exigible a las autoridades político-administrativas.

Por otra parte, tampoco existen criterios uniformes para determinar las áreas verdes que deben ser consideradas para su cuantificación. En este punto, la ambigüedad del concepto legal de “área verde” contribuye a la falta de relevancia de la cuantificación en estos términos, pues ajustándose a ella podría bien contabilizarse

---

<sup>28</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2011), *Las áreas protegidas de Chile: Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos*, p. 34.

<sup>29</sup> En atención a la especial vinculación entre estos dos criterios, en el ámbito nacional, se tratarán conjuntamente.

espacios sin vegetación, u otros con presencia de vegetación, pero difícilmente utilizables para fines de equipamiento.

En este sentido, la definición legal de área verde es deficitaria, debido a que deja abierta la posibilidad de considerar como tal un área carente de vegetación. En efecto, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, señala que los parques son espacios libres de uso público arborizado, eventualmente dotado de instalaciones para el esparcimiento, recreación, prácticas deportivas, cultura, u otros y, por otra parte, que las plazas son espacios libres de uso público destinado, entre otros, al esparcimiento y circulación peatonal, por lo que estas últimas podrían carecer de vegetación e igualmente ser consideradas como áreas verdes.

Por estas razones, con el propósito de aplicar este criterio de sostenibilidad, sería preciso en primer término, alcanzar un consenso respecto de las condiciones mínimas que deben cumplir las áreas verdes en relación con la superficie, vegetación y equipamiento (juegos infantiles, iluminaria, instalaciones deportivas, bancas, etc.), que deberán determinarse según los objetivos que se pretendan con su habilitación (favorecimiento de la socialización, recreación, protección de la biodiversidad). Posteriormente, será necesario identificar el instrumento más idóneo para el establecimiento de un estándar, esto es, si se fijará en la normativa legal sobre la materia o en la política de desarrollo urbano. Asimismo, estimamos pertinente analizar la conveniencia de establecer un estándar de carácter nacional o bien uno de carácter regional o comunal, con el objeto de considerar en cada caso las condiciones climáticas, sociales y ambientales de la localidad en que este deba aplicarse.

#### b. Fomentar la biodiversidad

La biodiversidad o diversidad biológica es la variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas.<sup>30</sup>

En el ámbito legal, no se expresa una especial preocupación por la biodiversidad en el diseño de las áreas verdes, ni se reconoce su rol de hábitat de especies animales y/o vegetales. Esta circunstancia tiene su origen en la propia definición de las áreas verdes que entiendo que estas cumplen preferentemente una función de esparcimiento o circulación peatonal, omitiéndose toda referencia a su rol ecológico, de protección, recuperación y rehabilitación del entorno.

Sin embargo, en algunos instrumentos de planificación territorial esta deficiencia es suplida por el planificador mediante el establecimiento de exigencias relativas al tipo de vegetación que debe emplearse para la habilitación de las áreas verdes.

#### c. Introducir redes verdes a escala de barrio y ciudad

A escala de ciudad, no se consagran en el ámbito legal exigencias específicas relativas a la existencia ni distribución de las áreas verdes. Por su parte, a escala de barrio, se regula la introducción de áreas verdes, al establecer una exigencia al agente urbanizador consiste en la cesión de determinados porcentajes de los terrenos

---

<sup>30</sup> Artículo 2 letra a) de la Ley 19.300.

urbanizados para ser destinados a áreas verdes. Sin embargo, el criterio empleado promueve una distribución desigual de los espacios, según se analizará en el siguiente apartado.

Asimismo, la normativa legal tampoco efectúa una diferenciación entre las características y/o condiciones que requieren cumplir las áreas verdes en consideración al ámbito de influencia de las mismas. Sin embargo, algunos instrumentos de planificación territorial integran este vacío legal, fijando requisitos de superficie y equipamiento según el tipo de área verde de que se trate.

d. Favorecer el acceso de los ciudadanos a las áreas verdes

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.5 de la OGUC, la superficie que el urbanizador se encuentra obligado a ceder para la habilitación de áreas verdes es menor en los proyectos que consideran una densidad poblacional mayor. La desigualdad en la distribución de las áreas verdes, ocasionada por esta norma, afecta mayoritariamente a la población de estratos sociales más bajos, pues generalmente los proyectos más densamente poblados corresponden a aquellos en que residen estos grupos.

Este criterio no es coherente con una planificación territorial sostenible, por el contrario, fomenta la segregación social de los habitantes que por contar con menores recursos económicos acceden a viviendas con menor acceso a áreas verdes.

e. Conectividad entre las áreas verdes

La regulación urbanística no contempla normas ni políticas públicas que promuevan la conectividad de las áreas verdes en las ciudades.

## 7. Conclusiones

El análisis de la normativa nacional permite concluir que ésta consagra una noción de desarrollo sostenible o sustentable compatible con un enfoque de sostenibilidad débil. En efecto, la definición contemplada en el artículo 2 letra g) de la Ley 19.300, contiene las premisas fundamentales de este enfoque, entre las que pueden mencionarse, la identificación del ser humano como el eje central del desarrollo sostenible y la compatibilidad entre el desarrollo sostenible y el crecimiento económico sostenido.

El carácter antropocéntrico del desarrollo sostenible se encuentra reconocido expresamente afirmarse que este corresponde al proceso de mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Esta posición implica un reconocimiento a la satisfacción de las necesidades humanas como el objetivo principal del desarrollo sostenible. Este carácter antropocéntrico se refuerza además al indicarse que el proceso de mejoramiento debe fundarse en medidas de conservación (uso racional de los recursos naturales) y protección (mejoramiento y prevención de deterioro del medio ambiente), pero omitiéndose una referencia a las medidas de preservación que corresponden a las destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país.

El carácter antropocéntrico del desarrollo sostenible determina la posición en que se sitúa a los seres humanos en relación con la naturaleza. Según esta corriente de pensamiento, la naturaleza se encuentra al servicio de las personas, por lo que la preocupación por la naturaleza solo resulta relevante en la medida que su deterioro sea susceptible de causar perjuicios a los seres humanos.

En este sentido, cabe mencionar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación reconocido en el artículo 19 N° 8 de la CPRC, es consagrado como un derecho fundamental de los seres humanos, por lo que para recurrir judicialmente en caso de vulneración el recurrente deberá acreditar la forma en que la contaminación le causa perjuicio.

El enfoque de sostenibilidad débil puede observarse además en la compatibilidad que se entiende existe entre el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible. Es más, esta compatibilidad se establece en términos absolutos, es decir, sin establecer una diferenciación entre el crecimiento económico de los países ricos versus los países pobres. Asimismo, tampoco se establece la preferencia de crecimiento económico de las comunas con menores ingresos respecto de las comunas con mayores ingresos.

Por otra parte, siguiendo la noción de desarrollo sostenible propuesta por la legislación nacional, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, también adopta, en algunos aspectos, el enfoque de sostenibilidad débil.

La adopción de este enfoque se manifiesta en el carácter antropocéntrico que se otorga al concepto, contenido entre otras cosas, en la declaración del mejoramiento de la calidad de vida de las personas como el principal objetivo del desarrollo sostenible. Asimismo, este enfoque se revela en la identificación de una compatibilidad entre el desarrollo y el crecimiento económico.

Con el propósito de evaluar la sostenibilidad de los espacios naturales urbanos distinguiremos entre las áreas de protección de recursos de valor natural y las áreas verdes.

Las áreas de recursos de valor natural son de competencia de la autoridad sectorial, por lo tanto, será esta autoridad la que deberá velar porque su administración sea coherente con el desarrollo sostenible. En este sentido, los instrumentos de planificación territorial solo se limitan a reconocer su existencia, por lo que su vinculación con las distintas áreas del territorio dependerá de la coordinación que exista entre los órganos competentes.

En relación con las áreas verdes, cabe mencionar que su establecimiento enfrenta diversas dificultades que tienen su origen principalmente en las facultades que detenta la Administración para ejecutar el planeamiento urbanístico.

En primer lugar, la Administración se enfrenta a la carencia de terrenos para ser destinados a áreas verdes, pues por encontrarse estos en propiedad de privados solo es posible acceder a los mismos mediante la declaración de utilidad pública y posterior expropiación de los mismos, lo que implica la necesidad de disponer de recursos suficientes para pagar las indemnizaciones procedentes. Sin embargo, cabe mencionar que tras la modificación introducida por la Ley 20.791, la autoridad se encuentra facultada para declarar la utilidad pública de los inmuebles necesarios para la

habilitación de áreas verdes sin que se establezca un plazo de caducidad de tal declaratoria lo que permite una planificación a largo plazo y prorrogar la dictación del decreto expropiatorio.

Otra deficiencia de la legislación nacional consiste en la regulación de las cesiones obligatorias de terrenos para la habilitación de áreas verdes en los loteos nuevos, toda vez que esta promueve una distribución desigual de las áreas verdes, con lo que se fomenta un modelo de segregación social en perjuicio de los sectores económicamente más desfavorecidos. En efecto, se exige al urbanizador la cesión de menores superficies de áreas verdes en aquellos loteos de mayor densidad poblacional.

No existen referencias en la legislación nacional relativa a la biodiversidad de las áreas verdes. En el caso de estudio, tampoco se encuentran referencias explícitas relativas a una genuina preocupación por integrar en el diseño de las áreas verdes públicas criterios que fomenten la biodiversidad de las especies presentes en los espacios ni de la consideración de la integración de elementos que permitan que estos espacios constituyan un hábitat para otras especies. Sin embargo, en los instrumentos de planificación territorial estudiados, es posible encontrar una excepción a lo señalado, constituida por la preferencia u obligatoriedad de emplear en el diseño de las áreas verdes especies arbóreas nativas.

Por otra parte, la protección de los espacios naturales urbanos se encuentra limitada exclusivamente a las áreas protegidas oficialmente. Por regla general, la protección de áreas naturales es competencia de organismos sectoriales distintos de la autoridad con competencia en la planificación territorial, lo que impide que pueda disponerse en los instrumentos de planificación territorial la protección de áreas distintas a las definidas por la autoridad sectorial.

Esta circunstancia limita gravemente las actuaciones que puede llevar a cabo la autoridad local para proteger los espacios que considere pertinente. Asimismo, la falta de una figura de protección para los espacios urbanos que constituyen ecosistemas significativos y la asignación de la competencia para determinar la procedencia de declarar la protección de estas áreas a la autoridad sectorial limita fuertemente la posibilidad de las comunidades de incidir en estas declaratorias.

## 8. Bibliografía

- Bermúdez Soto, J. (2014), *Fundamentos de Derecho Ambiental*. 2ª edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso.
- Cordero Quinzacara, E. (2007), 'El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos', *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 29.
- Fernández Bitterlich, P. (2004), *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Fuentes Jara, M. (2015), 'Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile, características, relación y diferencias'. *Sustainability, Agri, Food and Environmental Research*, vol. 3 N° 2, p. 21.

- Hervé Espejo D. (2010), ‘Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica’, *Revista de Derecho*, vol. XXIII N°1, p. 24.
- Leal Del Castillo, G. (2009), Investigación y Desarrollo Conceptual y Metodológico de una Propuesta de Desarrollo Urbano Sostenible para la Ciudad-Región de Bogotá en clave de ciudad Latinoamericana.
- López Pardo, I. ‘Sostenibilidad "débil" y "fuerte" y democracia deliberativa: El caso de la Agenda 21 Local de Madrid’, Grado Doctor en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales, Universidad Carlos III de Madrid.
- Luffiego García, M. & Rabadán Vergara, J. (2000), ‘Historia y epistemología de las ciencias. La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza’, *Enseñanza de las ciencias* N°18, pp. 473-486.
- Ministerio del Medio Ambiente (2011), *Las áreas protegidas de Chile: Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos*.
- Ministerio de Vivienda Gobierno De España (2010), *Libro Blanco de Sostenibilidad en el Planteamiento Urbanístico Español*.
- Naredo Pérez, J. (2004), ‘Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible’. *Cuadernos de Investigación Urbanística* N°41, pp. 7-18.
- Ramallo López, F. (2014), ‘La planificación territorial sostenible’, 1ª edición, Aranzadi, Madrid.

## 9. Leyes y otras normativas

Constitución Política de la República

Convención Relativa a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas.

Informe “Nuestro Futuro Común”

Instructivo N° 7, de 6 de agosto de 2014, de la Presidenta la de la República.

Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014.

Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2009.