

Hacia un nuevo régimen de ordenamiento territorial: desafíos para el sector energético

Towards a new regime in territorial planning: challenges for the energy sector

Daniela Martínez Gutiérrez*

La dictación de la Ley N° 20.936 y la potencial dictación del Proyecto de Ley de Regionalización modificarán sustancialmente la regulación de ordenamiento territorial de la infraestructura energética. Este artículo analiza los desafíos de interpretación y coordinación de estas normas y sugiere soluciones para evitar una mayor burocracia e incertidumbre y avanzar al desarrollo oportuno y sustentable de infraestructura energética.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Ley N° 20.936, Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

Law 20.936 and the potential approval of the Regionalization bill will substantially modify the territorial planning regulation applicable to energy infrastructure. This article analyzes the interpretative and coordination challenges of these regulations and suggests solutions to avoid greater bureaucracy and uncertainty and to allow for timely and sustainable development of energy infrastructure.

Key words: Territorial Planning, Law 20.936, Regional Territorial Planning instrument.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

Actualmente nos encontramos *ad portas* de un cambio de paradigma en la regulación de la localización de infraestructura energética, en cuanto pasaremos de un sistema en donde la localización de dicha infraestructura se encuentra mínimamente regulada, es decir, en donde la regulación, principalmente aquella establecida en la Ley General de Servicios Eléctricos y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su reglamento, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) otorga mínimos lineamientos respecto a

* Abogada Universidad de Chile, Master en Derecho (L.LM), Master en Políticas Públicas (MPA), Universidad de Harvard. Correo Electrónico: dmartinez@qbn.cl

donde debe localizarse o no dicha infraestructura; a un sistema en que deben coexistir y coordinarse la planificación energética, establecida en la recientemente publicada Ley N° 20.936 (Ley de Transmisión) y la planificación territorial establecida en el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que actualmente se encuentra en su tercer trámite constitucional en el Congreso (“PdL de Regionalización”)¹.

La implementación de la Ley de Transmisión y la pronta dictación del PdL de Regionalización presentan dos grandes desafíos para el sector energético: el primero consiste en entender cómo se regulará la localización de infraestructura energética, en cuanto la redacción del PdL de Regionalización es confusa, creando incertidumbre respecto a su implementación. El segundo desafío, consiste en coordinar los procesos de planificación territorial que establece el PdL de Regionalización con los procesos de planificación y localización de infraestructura energética establecidos en la Ley de Transmisión, en cuanto la Ley de Transmisión establece dichos procesos deberán respetar las normas de ordenamiento territorial. La principal pregunta en este caso consiste en determinar si la regulación de transmisión deberá someterse a los lineamientos de la regulación de ordenamiento territorial o viceversa. En el capítulo I nos referiremos a la regulación actual de la localización de infraestructura energética establecida en la LGUC y en su ordenanza, la OGUC. En el capítulo II, nos referiremos a la regulación territorial de la infraestructura energética de acuerdo a la versión actual del PdL de Regionalización y a los problemas de interpretación que la dictación del PdL de Regionalización en su texto actual generará. Finalmente en el capítulo III nos referiremos a los nuevos procesos de planificación establecidos en la Ley de Transmisión y los potenciales problemas de coordinación de estos con la regulación de ordenamiento territorial, sugiriendo una solución a los mismos.

I. La regulación de la localización de infraestructura energética en la LGUC y la OGUC

Actualmente la localización de infraestructura energética se encuentra regulada en LGUC y la OGUC. La LGUC establece que la planificación del territorio urbano² se realizará por medio de la dictación de instrumentos de planificación territorial con ámbito de competencia propio que van de lo general a lo específico, esto es, de lo nacional a lo regional, intercomunal y comunal³, y que se encuentran en un orden jerárquico⁴, no pudiendo los instrumentos de menor jerarquía contradecir a los de mayor jerarquía y ninguno de estos ins-

¹ Boletín N° 7963-06.

² Aun cuando la LGUC se refiere al territorio urbano, a través de los planes intercomunales y metropolitanos se ha regulado asimismo el territorio rural. Ver Dictamen CGR N° 38.746 (2015).

³ Artículo 28, LGUC.

⁴ Artículo 28 y 38, LGUC. Este principio también se ha llamado principio de prevalencia. Ver CORDERO 2007, 269-298.

trumentos de planificación contradecir la regulación establecida en la OGUC y en la LGUC.

Los instrumentos de planificación territorial establecidos en la LGUC son el Plan Urbano Nacional⁵, el Plan Regional de Desarrollo Urbano⁶, el Plan Intercomunal o Metropolitano⁷ y el Plan Comunal⁸.

El Plan Urbano Nacional y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, sin embargo, solo establecen lineamientos y directrices generales a las que deben someterse los planes de menor jerarquía, no pudiendo zonificar el territorio de manera vinculante. Por esta razón, en la práctica, la planificación vinculante del territorio actualmente se realiza a través de la dictación de Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos y Planes Reguladores Comunales. A lo anterior, debe agregarse que actualmente Chile no cuenta con un Plan Urbano Nacional, el cual fue derogado en 2000 y no ha sido nuevamente dictado⁹ y solo 4 regiones del país han dictado un Plan Regional de Desarrollo Urbano¹⁰.

La regla general es que los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos y los Planes Reguladores Comunales, planifican en forma vinculante el territorio, al establecer usos de suelos permitidos en el mismo¹¹. El artículo 2.1.24 de la OGUC establece que a cada instrumento de planificación territorial, le corresponderá dentro del ámbito que le es propio, definir los usos de suelo de cada zona. Estos usos se agrupan en seis tipos, que son susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona. Los usos de suelo son los siguientes: residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y área verde. Así, la regla general¹² es que

⁵ Artículo 29, LGUC.

⁶ Artículos 30 a 33, LGUC.

⁷ Artículos 34 a 40, LGUC.

⁸ Artículos 41 a 55, LGUC.

⁹ El Plan Urbano Nacional de 1985 fue derogado en octubre del año 2000 y no ha sido reemplazado. CARVAJAL, 2012.

¹⁰ www.observatoriourbano.cl

¹¹ Ver Dictamen CGR N° 45265 (2012): *"En ese contexto, es preciso concluir, concordando en este aspecto con el municipio recurrente, que no resulta procedente edificar un equipamiento comercial, como el contenido en el anteproyecto propuesto, toda vez que no se enmarca en los usos de suelo admitidos por el PRC en la zona en que se emplaza"*. En este mismo sentido, ver Dictamen CGR N° 59.908 (2011). *"En consecuencia, en la medida que el referido depósito de vehículos se emplace en la aludida área, que solo admite los usos de suelo de Equipamiento de: Áreas Verdes, Deportes y Recreación, Científico y Cultural, Esparcimiento y Turismo; y Parcelas Agrorresidenciales, no cabe sino concluir, coincidiendo con lo manifestado por la SEREMI, que no resulta procedente autorizar su instalación, toda vez que el mismo no se enmarca en alguno de los usos de suelo referidos"*.

¹² Se señala que esta es la regla general, en cuanto la misma OGUC señala ciertas excepciones en donde se pueden localizar ciertas actividades incluso cuando el instrumento de planificación no señale el uso de suelo específico. Así, por ejemplo, el artículo 2.1.25 señala que *"en los predios ubicados en zonas en que no esté permitido el uso de suelo residencial, se podrán localizar las viviendas necesarias para complementar la actividad permitida"*, OGUC.

un tipo de actividad, solo podrá emplazarse en una zona si el plan regulador respectivo así lo permite.

Esta regla general, sin embargo, no se aplica a la infraestructura energética, en cuanto, el Ejecutivo, a través de diversas modificaciones a la OGUC¹³, ha ido creando un régimen especial para la localización de infraestructura energética diverso a aquel que se le aplica a otros tipos de uso de suelo. Este régimen especial consiste en que –salvo en el caso de la localización de infraestructura energética en zona urbana– la infraestructura energética no puede ser regulada a través los instrumentos de planificación, sino que la misma se encuentra siempre admitida, sin que los planes reguladores puedan prohibir su localización.

La infraestructura energética es clasificada en la OGUC como redes o trazados, esto es, líneas de distribución, transmisión, y edificaciones e instalaciones, esto es, centrales de energía. El artículo 2.1.29 de la OGUC señala qué redes o trazados están admitidas en todo el territorio nacional, por lo que ningún plan regulador puede prohibir su localización¹⁴. Las edificaciones e instalaciones de infraestructura –i.e. centrales de energía– están siempre admitidas en el territorio rural, por lo que en dicho territorio los planes reguladores tampoco pueden limitar su localización. El único caso en que los planes reguladores pueden regular la localización de centrales de energía es cuando estas se ubican en zonas urbanas. En dicho caso, las centrales solo podrán ubicarse en aquellas zonas en que el plan regulador autorice la localización del tipo de uso de suelo “infraestructura” o “actividades productivas”¹⁵.

En conclusión, conforme a los artículos 2.1.28 y 2.1.29 de la OGUC:

- Las líneas de transmisión y de distribución –redes y trazados– se encuentran actualmente admitidas en todo el territorio nacional, sin que los planes reguladores puedan prohibirlas.
- Las centrales de energía, se encuentran admitidas en todo el territorio rural, sin que los planes reguladores puedan prohibirlas.
- La única limitación es que las centrales de energía solo podrán localizarse en el territorio urbano en zonas designadas con el tipo de uso de suelo “actividades productivas” e “infraestructura”.

II. La regulación territorial de la infraestructura energética de acuerdo al PdL de Regionalización

Como señalamos previamente, la regla general es que la infraestructura energética pueda localizarse en todo el territorio nacional sin necesidad que un

¹³ Para una descripción detallada de dichas modificaciones, ver MARTÍNEZ 2012.

¹⁴ El artículo 2.1.29 se aplica también a infraestructura de transporte y sanitaria, OGUC.

¹⁵ Artículo 2.1.28, OGUC.

plan regulador así lo permita, no pudiendo los planes reguladores tampoco prohibir su localización. La única excepción a esta regla se refiere a la localización de centrales de energía en zonas urbanas.

Esta regulación constituye un beneficio para la infraestructura energética respecto a otras actividades, en cuanto un proyecto de línea de transmisión o distribución, no podrá ser rechazado por contravenir el plan regulador respectivo, sea donde sea que se ubique en el territorio nacional. Asimismo, tampoco podrá ser rechazado un proyecto de central de energía en territorio rural por estas mismas razones.

De ser aprobado en su texto actual, el PdL de Regionalización modificará la regulación urbanística establecida en la LGUC y en la OGUC y con ello la regulación de localización de infraestructura energética. Las principales modificaciones para nuestros efectos son las siguientes:

1. El PdL deroga los Planes Reguladores de Desarrollo Regional, indicando que la planificación urbana se llevará a cabo en tres niveles de acción: nacional, intercomunal y comunal, dejando subsistente el resto de la regulación urbanística de planificación territorial en esos niveles.

2. El PdL crea un nuevo instrumento llamado Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

3. El PdL le otorga contenido a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial ("PROT"), los cuales fueron creados por la ley 20.417, sin que su contenido ni efectos fueran regulados en esta instancia¹⁶.

1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial¹⁷

Conforme al PdL de Regionalización, una comisión interministerial compuesta por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio de Energía y el Ministerio de Medio Ambiente elaborará una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que será aprobada por el Presidente de la República.

Esta Política contendrá los *"principios, objetivos, estrategias y directrices a las que deberán sujetarse los planes regionales de ordenamiento territorial [PROT], así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia y operación que exceda el territorio regional"*¹⁸.

¹⁶ Los PROT no son un nuevo instrumento. Estos fueron creados en la Ley que creó el Ministerio de Medio Ambiente y varios ya fueron dictados. Sin embargo, estos carecen de regulación por lo que no son vinculantes ni se coordinan con los instrumentos de planificación actuales.

¹⁷ Artículo 1° N° 7 PdL Regionalización.

¹⁸ Ídem.

2. Planes Regionales de Ordenamiento Territorial¹⁹

La PdL de Regionalización señala que cada Gobierno Regional deberá *“elaborar y aprobar en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y previa consulta a las municipalidades de la región, el plan regional de ordenamiento territorial [PROT]”*. La elaboración del PROT deberá considerar la participación de los principales actores regionales públicos y privados.

Aun cuando el PROT es definido como *“un instrumento orientador”*²⁰, este no es simplemente orientador cuando se trata de la regulación de infraestructura y actividades productivas, sino que es vinculante, en cuanto el PdL de Regionalización, señala que el PROT *“podrá determinar condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente (...) El incumplimiento de estas condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan”*²¹.

Asimismo, el PdL de Regionalización indica que *“El plan regional de ordenamiento territorial será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística”*.

3. Interpretación PdL Regionalización

La dictación del PdL de Regionalización genera una serie de dudas respecto a cuál será la regulación de ordenamiento territorial/urbanística que se le aplicará la infraestructura energética. A continuación mencionamos las principales interrogantes que genera la actual redacción del PdL de Regionalización:

a) ¿A través de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se regulará la localización de líneas de transmisión y/o distribución que crucen más de una región? Como señalamos previamente, de acuerdo al artículo 2.1.29 de la OGUC actualmente los planes reguladores no pueden prohibir ni determinar la localización de líneas de transmisión o distribución, en cuanto las redes o trazados están *“siempre admitidas”*.

Sin derogar expresamente el artículo 2.1.29 de la OGUC, el PdL de Regionalización señala que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial establecerá las *“reglas”* que se aplicarán a las redes que *“tengan un ámbito de*

¹⁹ Ídem.

²⁰ *“Serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial: Elaborar y aprobar, en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y previa consulta a las municipalidades de la región, el plan regional de ordenamiento territorial, el plan regional de ordenamiento territorial, instrumento orientador que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas”*. Artículo 1 N° 7 PdL Regionalización.

²¹ Artículo 1° N° 7 PdL Regionalización.

influencia y operación que exceda el territorio regional". ¿Significa esto que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial podrá establecer reglas que señalen dónde se podrán localizar las redes interregionales? Hay varios criterios de acuerdo a los cuales dicha interpretación es factible.

En primer lugar, su tenor literal es claro, en cuanto el PdL de Regionalización habla de "reglas"²² que se aplicarán a la localización del redes interregionales, en vez de hablar de "principios u objetivos" como lo hace en el mismo párrafo. Asimismo, el PdL de Regionalización primará por sobre la norma que señala que las redes están admitidas en todo el territorio nacional, en cuanto esta última es una norma reglamentaria (OGUC), ya que la LGUC no señala nada al respecto. La potencial Ley de Regionalización también primaría por sobre la OGUC por razones de temporalidad, en cuanto fue dictada con posterioridad a la LGUC y OGUC.

En virtud de estos argumentos, deberíamos entender que el PdL de Regionalización deroga tácita y parcialmente la regulación de localización de redes establecida en la OGUC y que por lo tanto, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial puede establecer reglas que regulen la localización de las redes interregionales. Ante esta interpretación surgen nuevas preguntas, como las siguientes ¿qué específicamente pueden establecer dichas reglas? ¿Pueden prohibir la localización de redes en un territorio? Otra pregunta tiene que ver con el ámbito espacial de dichas reglas. ¿La Política Nacional se aplica a todo el territorio nacional o solo a aquel territorio no regulado por la regulación urbanística? Esta pregunta surge en cuanto el PdL de Regionalización dejó vigente el Plan Urbano Nacional establecido en la OGUC y al mismo tiempo señala expresamente que el PROT no podrá regular áreas que estén sujetas a regulación urbanística. De entenderse que esta misma restricción se aplica a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial habría que entender que en nuestro ordenamiento coexistirán dos tipos de regulaciones del territorio, la LGUC y OGUC que regularán el territorio "urbanístico" y la "Ley de Regionalización" que regulará el territorio rural. De ser así, sin embargo, no queda claro cómo se regularán las líneas que no solo crucen límites regionales sino que su trazado se localice en zonas dentro del límite urbano y en zonas rurales, en cuanto las normas relativas a su localización serán diversas. En un caso –en zona urbana– estarán siempre admitidas, mientras que en el otro –en zona rural– se podrán establecer reglas para su localización. Lo anterior no tiene lógica en cuanto una línea no conoce de límites regionales o urbanos.

En este artículo no intentaré dar una única interpretación a la redacción del PdL de Regionalización en materia de redes, y tampoco lo haré respecto a las normas que se aplicarán a las edificaciones e instalaciones, es decir, a las centrales de energía, en cuanto la experiencia nos ha mostrado –como ejemplificaré a continuación al referirme a la regulación que de acuerdo

²² De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, en su segunda acepción "Aquello que ha de cumplirse por estar convenido en una colectividad" o en su cuarta acepción, el "Modo establecido de ejecutar algo". Real Academia Española 2016.

al PdL de Regionalización se aplicaría a las centrales de energía— que las normas de planificación territorial aplicables a la infraestructura energética deben ser 100% claras. De lo contrario, su interpretación será fuerte y constantemente litigada ante todos los foros disponibles, como Contraloría y Tribunales, y en todas las instancias posibles, como durante la tramitación de instrumentos de planificación, cualesquiera estos sean y en el momento de otorgamiento de diversos permisos que tengan como fundamento la regulación urbanística o de regionalización. Lo anterior, generará incertidumbre para todos los actores y grandes costos para el país.

Así, actualmente la única respuesta clara que podemos dar a la pregunta de si el PdL de Regionalización regula la localización de las redes y trazados, y en el caso que lo haga cómo, es que el PdL de Regionalización cambia la regulación actual en esta materia. Más allá de dicha afirmación, todo es discutible y la experiencia nos muestra que de no modificarse la redacción actual, esto será litigado.

b) *¿Pueden los PROT prohibir la localización de centrales en el territorio rural de una región?* Como señalamos previamente, de acuerdo al artículo 2.1.29 de la OGUC actualmente los planes reguladores no pueden prohibir ni determinar la localización de centrales de energía en la zona rural, en cuanto edificaciones e instalaciones en zona rural están “siempre admitidas”. Sin derogar expresamente el artículo 2.1.29 de la OGUC, el PdL de Regionalización establece que los PROT podrán, de forma vinculante, “determinar condiciones para la localización de las infraestructuras (...) en zonas no comprendidas en la planificación urbanística”. También podrán identificar “áreas para su localización preferente”.

La pregunta que surge en este caso es si los PROT podrán prohibir la localización de centrales de energía en zona rural²³. Una interpretación literal del PdL de Regionalización nos llevaría a concluir que el PROT no puede prohibir la localización de centrales de energía sino que solo establecer “condiciones” para su localización o “localizaciones preferentes”. Sin embargo, la interpretación de estos vocablos en un contexto de planificación territorial ya ha sido litigada en nuestro país y la interpretación que le dio Contraloría fue justamente aquella de acuerdo a la cual los instrumentos de planificación sí pueden prohibir la localización de centrales en el territorio planificado. En conclusión, la interpretación que permite a los PROT prohibir la localización de infraestructura energética en territorio rural, aun cuando pareciera ser contraria al texto expreso, podría ser aplicada nuevamente por Contraloría y tribunales. Es por esto que es crucial que el legislador, considerando la histo-

²³ Señalar que el PROT solo regulará la zona rural regional es una simplificación, en cuanto el PdL de Regionalización solamente señala que los PROT “no podrán regular (...) áreas que estén sometidas a planificación urbanística”. Sin embargo no es claro si los PROT no podrán regular las zonas rurales o las áreas que tengan un plan regulador de aquellos descritos en la LGUC. La duda surge porque los planes intercomunales regulan tanto zonas urbanas como rurales. Sin embargo para simplificar el argumento en este artículo, asumiremos que los PROT no podrán regular zonas urbanas y si podrán regular todas las zonas rurales, incluso aquellas sujetas a planificación en virtud del plan intercomunal.

ria de esta redacción en el ámbito de planificación territorial, aclare las reglas que los PROT podrán establecer respecto a la localización de centrales de energía.

c) *Interpretación de la frase “determinar condiciones para la localización de las infraestructuras”*. En el año 2006, la redacción del artículo 2.1.29 era diferente a la actual. El mismo señalaba que:

“El Instrumento de Planificación Territorial respectivo *podrá establecer las condiciones o requisitos que permitan el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza y demás disposiciones pertinentes*”²⁴.

En cumplimiento de su labor interpretativa de la OGUC²⁵, la División de Desarrollo Urbano (DDU) dictó la Circular Ordinaria N° 355 DDU 173 (“Circular DDU 173”)²⁶, con el propósito de impartir instrucciones respecto de la aplicación del artículo 2.1.29, en su texto modificado por el decreto 193. La Circular DDU 173 señaló expresamente que “como principio de carácter general la normativa vigente no faculta la prohibición de localización de estos usos, solo faculta a los instrumentos de planificación territorial para establecer –en el marco de sus respectivas competencias– las condiciones o requisitos que permitan el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso”.

La interpretación realizada por el Ejecutivo en la Circular DDU 173 fue sin embargo objeto de una serie de objeciones, lo que derivó en la invalidación de dicha circular y en la modificación de la OGUC. En efecto, desde su dictación en el año 2006 hasta la modificación de la OGUC en abril de 2009, Contraloría se pronunció en 5 oportunidades en contra de la interpretación del artículo 2.1.29 realizada en la Circular DDU²⁷, declarando no ajustadas a derecho las resoluciones fundadas en la interpretación establecida en la Circular DDU 173. De acuerdo a la interpretación de Contraloría, las instalaciones y edificaciones solo podrían localizarse en una zona si un plan regulador así expresamente lo señalaba²⁸ y por lo tanto, las instalaciones y edificaciones de infraestructura no estarían “siempre admitidas” como sería el caso de las redes y trazados.

²⁴ Decreto N° 259 (2003); Decreto N°193 (2005).

²⁵ Artículo 4°, LGUC.

²⁶ Circular Ordinaria N° 355, de 2006.

²⁷ Dictamen CGR N° 37.788 (2006). Dictamen CGR N° 44.742 (2007). Dictamen CGR 13.529 (2008). Dictamen CGR N° 59.822 (2008).

²⁸ Así por ejemplo, en el Dictamen CGR 37.731 (2007), Contraloría señaló que no se ajustaba a derecho la resolución exenta N° 368 de 2007 de la Comisión Regional de Medio Ambiente de la Región Metropolitana que autorizaba provisoriamente del proyecto “Sistema de respaldo de red de distribución de gas natural de la zona oriente de la Región Metropolitana” de Metrogas S.A. (Metrogas), localizado en la comuna de Peñalolén, Santiago, en cuanto el Plan Regulador Metropolitano de Santiago “no contempla el uso de suelo “Infraestructura energética”.

En conclusión, Contraloría ya ha interpretado el vocablo “establecer condiciones” como opuesto al hecho de que la infraestructura esté “siempre admitida con condiciones”, entendiendo que las instalaciones y edificaciones de infraestructura solo se admitirán cuando el plan respectivo consagre específicamente este tipo de uso de suelo. Es posible por tanto, que de ser aprobado el PdL de Regionalización en su redacción actual, la interpretación del mismo sea nuevamente fuertemente litigada, lo que es necesario evitar.

Como se señaló en un principio, uno de los grandes desafíos al sector energético que presenta el PdL de Regionalización es la necesidad de tener normas completamente claras en materia de localización de infraestructura energética. El actual texto del proyecto de ley no logra este objetivo. Esta incertidumbre es particularmente grave, en cuanto las interpretaciones de la ley pueden ser objeto de disputa tanto ante tribunales, como ante la Contraloría, y la posibilidad de disputarla surge cada vez que se dicta o modifica un plan y cada vez que se otorga un permiso a un proyecto. Es más, aun cuando actualmente y luego de años de litigación la regulación aplicable a la localización de infraestructura energética es clara y no admite interpretaciones diversas, existen instrumentos de planificación territorial que llevan años de tramitación y que prohíben la localización de infraestructura energética en zona rural, aun cuando esto va absolutamente en contra de la OGUC. Este es el caso de la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Concepción que lleva a lo menos 3 años de tramitación y prohíbe toda la localización de infraestructura energética en zona rural²⁹. El problema es que en muchos casos estos instrumentos no son cuestionados sino hasta que son enviados al final de años de tramitación a las autoridades para su aprobación final. Esta situación de incertidumbre genera un importante costo que el nuevo PdL de Regionalización debe ante todo evitar.

III. Coordinación entre PdL Regionalización y Ley de Transmisión

Como señalamos en un inicio, la Ley de Transmisión modificó la regulación en materia de transmisión en nuestro país, al, entre otras materias, incorporar dos nuevos procesos, el proceso de planificación energética de largo plazo y el estudio de franja, y exigir la inclusión de criterios de ordenamiento territorial, tanto en estos dos procesos, como en el proceso de planificación anual llevado a cabo por la Comisión Nacional de Energía.

La creación de un proceso de planificación y uno de localización, la obligación de someter ambos procesos a evaluación ambiental estratégica y la exigencia de que todos los procesos de planificación y localización tomen en consideración para sus determinaciones las normas de ordenamiento territorial –LGUC, OGUC y PdL de Regionalización, entre otras– y la regulación eléctrica, como nunca antes se había exigido. A continuación describiremos brevemente cada uno de los procesos establecidos en la Ley de Transmisión:

²⁹ Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Biobío (2017).

Planificación Energética de Largo Plazo: El artículo 83 de la Ley de Transmisión establece que cada 5 años el Ministerio de Energía deberá desarrollar un proceso de planificación energética para distintos escenarios energéticos de expansión de la generación y del consumo, en un horizonte de al menos treinta años. En este proceso se identificarán diferentes escenarios energéticos y polos de desarrollo, es decir, zonas territorialmente identificables en el país, ubicadas en las regiones en las que se emplaza, el sistema electrónico nacional, donde existen recursos para la producción de energía eléctrica proveniente de energías renovables, cuyo aprovechamiento, utilizando un único sistema de transmisión resulta de interés público por ser eficiente económicamente para el suministro eléctrico. Estos polos deberán cumplir con la legislación ambiental y de ordenamiento territorial. El Ministerio realizará un informe técnico por cada polo de desarrollo, debiendo realizar una evaluación ambiental estratégica en cada provincia o provincias.

1. Planificación de la Transmisión³⁰

Anualmente la Comisión Nacional de Energía ("CNE") llevará a cabo un proceso de planificación de la transmisión que deberá considerar, a lo menos, un horizonte de 20 años. Este proceso deberá considerar la información sobre criterios y variables ambientales y territoriales disponible al momento de su inicio. Si por problemas de coordinación entre distintos propietarios de proyectos de generación la totalidad o parte de la capacidad de producción de uno o más polos de desarrollo no pudiere materializarse, la CNE podrá considerar en el plan de expansión anual de la transmisión, sistemas de transmisión para dichos polos de desarrollo. Dicha solución de transmisión deberá ser coherente con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.

2. Estudio de Franja³¹

Cuando el Ministerio de Energía lo determine³², se dará inicio a un estudio de franja para aquellas obras nuevas que requieran la determinación de una franja preliminar. El estudio de franja establecerá franjas alternativas en consideración a criterios técnicos, económicos, ambientales y de desarrollo sustentable y propondrá una franja específica que será aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. El mismo deberá contener un levantamiento de información en materias de uso del territorio y ordenamiento territorial y será sometido a evaluación ambiental estratégica.

3. ¿Cómo se coordinarán los procesos de planificación del PdL de Regionalización y los procesos de la ley de Transmisión cuando estos tienen órganos responsables, periodicidad y objetivos diversos?

Como se resume en la tabla siguiente, los procesos del PdL de Regionalización y aquellos de la Ley de Transmisión tienen órganos responsables, perio-

³⁰ Artículo 87 y siguientes, Ley de Transmisión.

³¹ Artículos 92 y siguientes Ley de Transmisión.

³² Artículo 92, Ley de Transmisión.

dicidad y objetivos diversos; sin embargo los mismos deben estar coordinados en cuanto los procesos de la Ley de Transmisión deben cumplir con la regulación e instrumentos de ordenamiento territorial.

Tabla 1: Resumen procesos Ley de Transmisión y PdL Regionalización

	Proceso				
	Ley de Transmisión			PdL de Regionalización	
	Planificación Energética de Largo Plazo	Planificación de la Transmisión	Estudio de Franja	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	Plan Regional Ordenamiento Territorial (PROT)
Órgano Responsable	Ministerio de Energía	CNE	Ministerio de Energía	Comité de Ministros	Gobierno Regional
Periodicidad	Cada 5 años	Anual	A discreción de la autoridad	A discreción de la autoridad	A discreción de la autoridad
Resultado	Escenarios energéticos y polos de desarrollo	Obras de expansión	Franja definitiva de una línea	Plan Nacional que en materia energética determina reglas para redes interregionales	PROT que en materia energética establece condiciones para la infraestructura y establece localización preferente
Elementos territoriales	"zonas territorialmente identificables" y "debiendo cumplir con la legislación de ordenamiento territorial"	"Considerar la información sobre criterios y variables territoriales" y "Que la solución de transmisión sea coherente con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes"	"Levantamiento de información en materias de uso del territorio y ordenamiento territorial"	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia

La pregunta que surge entonces es de qué manera se dará esta coordinación, ¿los procesos de planificación del PdL de Regionalización (Política Nacional y PROT) deben sujetarse a las determinaciones realizadas en los procesos establecidos en la Ley de Transmisión o al contrario, los procesos de planificación energética deben ajustarse a las decisiones tomadas a través de los instrumentos establecidos en el PdL de Regionalización y urbanísticos?

La respuesta a esta pregunta no es tan relevante hoy, ya que como señalamos, las líneas están admitidas en todo el territorio nacional y las centrales están admitidas en todo el territorio rural, por lo que las normas de "ordenamiento territorial" existentes prácticamente no restringen a las autoridades energéticas en las decisiones que puedan tomar en el proceso de determinación de polos, de expansión de transmisión o de fijación de franja. Sin embargo, de dictarse el PdL de Regionalización y de primar las interpretaciones de acuerdo a las cuales la Política Nacional de Ordenamiento Territorial puede establecer reglas para la localización de líneas interregionales y los PROT pueden prohibir la localización de centrales de energía en zona rural, la planificación de acuerdo a la Ley de Transmisión sí podría verse determinada por la planificación del PdL de Regionalización.

Evidentemente ninguno de los dos extremos, esto es, que prime completamente la planificación energética o que prime completamente la planificación territorial, es deseable. Los objetivos de política pública de ambos grupos de procesos son relevantes para el país. Por lo anterior, como argumentamos en el capítulo I, además de clarificar el sentido de las normas establecidas en el PdL de Regionalización, es necesario coordinar ambos grupos de procesos de la siguiente manera: la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la elaboración de los PROT deben necesariamente considerar la información levantada en los procesos de planificación energética, como es la información sobre potenciales energéticos de áreas geográficas determinadas, los consumos futuros, la cercanía con líneas de transmisión, etc. Si esto no sucede, puede que volvamos a cometer los errores cometidos en el pasado, como es crear zonas de tipo de uso de suelo "infraestructura" sin tener en consideración el potencial energético de la zona en cuestión. Así, podría suceder que del proceso de planificación energética de largo plazo se identificaran polos de desarrollo de energía solar, los que en la práctica no se pudieran materializar porque el respectivo Plan Regional de Ordenamiento Territorial prohíbe la localización de toda central de energía en zona rural. Situaciones como estas podrían traer consecuencias no deseadas como la proliferación de centrales con combustibles fósiles por ejemplo, solo por razones de falta de disponibilidad de territorio para la construcción de centrales solares. Además, de establecerse que la planificación del PdL de Regionalización debe considerar la información levantada en los procesos de planificación energética, se deberá diseñar un procedimiento que evite que los PROT avancen sin considerar la información o lineamientos establecidos en la planificación energética, de manera que a diferencia de lo que pasa hoy con el Plan Regulador Metropolitano de Concepción descrito en el capítulo II, pasen años de tramitación antes de que se pueda impugnar un plan que no ha considerado la información que de acuerdo a la ley se debe considerar o que era definitivamente contrario a la ley.

En conclusión, la coordinación que se propone para los diferentes grupos de procesos establecidos en la Ley de Transmisión y en el PdL de Regionalización es la siguiente. En octubre de este año, el Ministerio de Energía

iniciará el proceso de planificación energética de largo plazo, en donde se levantará, entre otra, información georreferenciada relativa a potenciales energéticos y determinará polos de desarrollo. Los polos de desarrollo serán sometidos a una evaluación ambiental estratégica y luego aprobados. Esta información debe ser recogida al momento de elaborar la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Finalmente, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial deberán sujetarse a lo establecido en la Política Nacional de Ordenamiento territorial.

Conclusiones

Chile se encuentra en un momento crucial para el desarrollo oportuno y sustentable de su sector energético y de su territorio. Con la dictación de la Ley de Transmisión y la creación de nuevos procesos de planificación y localización de infraestructura energética, hemos avanzado hacia un modo de desarrollar infraestructura que no solo considera criterios técnicos y económicos, sino que además criterios ambientales y territoriales. El PdL de Regionalización busca por su parte lograr un desarrollo armónico y estratégico del territorio.

El desafío que se nos presenta actualmente es implementar estos procesos de tal manera que no se transformen en más burocracia e incertidumbre, sino que aporten al desarrollo sustentable de nuestro país. Las decisiones que tomemos ahora en la implementación de los procesos de la Ley de Transmisión y en la dictación del PdL de Regionalización, determinarán nuestro entorno para las próximas décadas. Para avanzar en este objetivo debemos, como mínimo, clarificar la redacción del PdL de Regionalización e incorporar criterios que permitan coordinar ambos grupos procesos de tal forma de lograr un desarrollo oportuno y sustentable de la infraestructura energética y un desarrollo armónico y sustentable de nuestro territorio.

Bibliografía citada

- CARVAJAL GONZÁLEZ, Ricardo (2012): *La Planificación Territorial en Chile, Avances y Desafíos*. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14158740/06-la-planificacion-territorial-en-chile-ricardo-carvajal> [fecha de consulta: 6 de octubre 2016].
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): "El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos", en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° XXIX, pp. 269-298.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Daniela (2012): *Opposition to Power Plants in Chile*, Long Paper para obtener el Grado de Master en Derecho, Universidad de Harvard (supervisado por Jody Freeman).

Otras fuentes

- Observatorio Urbano. Disponible en: www.observatoriourbano.cl [fecha de consulta: 6 de octubre de 2016]
- Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Vj7kKoC> [fecha de consulta: 6 de octubre 2016].

Ordenanza, Etapa 3 "Proyecto Modificación Plan Regulador Metropolitano de Concepción", Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Biobío. Disponible en: http://www.prmconcepcion.cl/index.php?option=com_content&view=category&layout=b [fecha consulta: 8 de octubre de 2016].

Normativa citada

Decreto Ley N° 458, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, *Diario Oficial*, 13 de abril 1976.

Decreto N° 47 del 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, *Diario Oficial*, 5 de junio de 1992.

Decreto N° 259 del 2003 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Diario Oficial*, 16 de marzo del 2004.

Decreto N°193 del 2005, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Diario Oficial*, 13 de enero de 2006. Circular Ordinaria N° 355 DDU 173 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 30 de junio de 2006.

Ley 20.936, establece un Nuevo Sistema de Transmisión Eléctrica y crea un Organismo Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional, *Diario Oficial*, 20 de julio de 2016.

Proyecto de ley citado

Proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país, Boletín N° 7963-06.

Jurisprudencia administrativa citada

Dictamen N° 37.788 (2006), Contraloría General de la República, 14 de agosto de 2006.

Dictamen N° 37.731 (2007), Contraloría General de la República, 21 de agosto de 2007.

Dictamen N° 44.742 (2007), Contraloría General de la República, 5 de octubre de 2007.

Dictamen N° 13.529 (2008), Contraloría General de la República, 27 de marzo de 2007.

Dictamen N° 59.822 (2008), Contraloría General de la República, 17 de diciembre de 2008.

Dictamen N° 59.908 (2011), Contraloría General de la República, 21 de septiembre 2011.

Dictamen N° 45.265 (2012): Contraloría General de la República, 26 de julio de 2012.

Dictamen N° 38.746 (2015), Contraloría General de la República, 15 de mayo 2015.

Abreviaturas

Circular DDU 173: Circular Ordinaria N° 355 DDU 173, de la División de Desarrollo Urbano
CGR: Contraloría General de la República.

Ley de Transmisión: Ley que establece un Nuevo Sistema de Transmisión Eléctrica y Crea un

Organismo Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones

PdL Regionalización: Proyecto de ley sobre Regionalización

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial

OGUC: Ordenanza General de la Ley de Urbanismo y Construcciones