

PERTINENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA REGULAR LA LOCALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA¹

Andrés Fernández Alemany

RESUMEN: La construcción, operación y mantención de la infraestructura eléctrica, se encuentra sujeta a un estatuto especial, conformado por la normativa de carácter legal y reglamentaria del sector. Este estatuto la ha dotado de determinados derechos y beneficios, como la facultad de imponer servidumbres legales emanadas de una concesión, o la exención de la obtención de permisos municipales de obras; pero a la vez se le han impuesto obligaciones, como la necesidad de someter sus proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras.

Por su parte, los Instrumentos de Planificación Territorial ("IPT"), dictados bajo el amparo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, han intentado regular la localización de la infraestructura eléctrica². Esta regulación podría tener importantes consecuencias, sobre todo a la luz del costo y obligaciones de pago de los peajes de transmisión. Se analizar la extensión de la competencia de los IPT para regular esta localización, considerando el estatuto especial al cual se encuentra sujeta dicha infraestructura. Se analiza la naturaleza jurídica de la infraestructura eléctrica a la luz de la normativa propia del sector eléctrico, confrontada ante la normativa sobre urbanismo y construcciones, lo que se complementa con jurisprudencia administrativa y judicial

Presenta el autor una propuesta en relación al tipo de uso de suelo que constituye la mencionada infraestructura, así como a la competencia de los organismos pertinentes para regular la localización y construcción de líneas de distribución y transporte, subestaciones y centrales de generación, por medio de planes reguladores comunales e intercomunales.

PALABRAS CLAVE: Infraestructura eléctrica – Instrumentos de Planificación Territorial – Uso de suelo

1 ANTECEDENTES GENERALES

El desarrollo sustentable de la economía nacional requiere de la inversión en infraestructura eléctrica para satisfacer la continua y creciente demanda de potencia y energía. A vía ejemplar, la Comisión Nacional de Energía ha identificado la necesidad de incorporar varias centrales de generación al Sistema Interconectado

Central ("SIC"), en el Plan de Obras que dicha entidad realiza para estos efectos. De la misma manera, ha señalado como un requerimiento prioritario el reforzamiento del sistema de transmisión en la sección sur del sistema mencionado.

En términos generales, la infraestructura eléctrica comprende las Centrales de Ciclo Combinado, que generan electricidad mediante

1 Ponencia presentada en las terceras Jornadas de Derecho Eléctrico, 2 y 3 de julio de 2003, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

2 Un ejemplo es el Plan Regulador Intercomunal de Rancagua, que establece como un uso permitido la infraestructura energética en zonas de valor silvoagropecuario.

un proceso en el cual se utiliza gas natural y vapor de agua. Más tradicionales son las centrales termoeléctricas que usan carbón o petróleo, y las centrales hidroeléctricas, que aprovechan la energía renovable que proviene de la fuerza hidráulica del agua. A lo anterior, se unen los sistemas de transmisión y sus subestaciones asociadas, que en general se refieren al transporte de bloques de energía en tensiones superiores a los 23.000 Volts. Por último, existen los sistemas de distribución, que deben operar bajo concesiones de servicio público, en tensiones iguales o inferiores a los 23.000 Volts mencionados.

En cuanto a su regulación, existe normativa especial como lo es la Ley General de Servicios Eléctricos y su Reglamento, que se refieren a la operación segura de esta infraestructura; su fiscalización por parte de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles ("SEC"), amparada principalmente por la Ley N°18.410; normas ambientales como la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que disponen el ingreso de algunos de estos proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y otras regulaciones entre las cuales destaca la normativa de urbanismo y construcciones.

II DISPOSICIONES LEGALES GENERALES SOBRE USO DEL SUELO

La fuente legal general aplicable al uso del suelo, la encontramos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la cual, en su Capítulo IV, referente al uso de suelo urbano, señala en su Art. 57° que: "El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planos Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito".

Por otra parte, el Art. 61° de la misma Ley, señala que el cambio de uso de suelo se

tramitará como modificación al Plan Regulador correspondiente.

Ahora bien, para el caso del uso de suelo en zonas fuera de los límites de los Planos Reguladores correspondientes, se aplica el Art. 55° de la referida Ley, que señala que las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, que se encuentren fuera de los límites urbanos, requerirán previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que corresponda.

Cabe destacar, que de conformidad a las definiciones contempladas en el art. 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el concepto "uso del suelo" significa el "conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones"³.

De lo anterior se desprende que el concepto de "uso de suelo" es instrumental para lograr un objetivo claro y determinado: autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones que se ejecutan de conformidad a la normativa de urbanismo y construcciones.

En el caso de los Planos Reguladores, existen planos y ordenanzas Intercomunales y Comunes. En ambos casos, dichas ordenanzas tienen por objeto establecer los límites de extensión urbana, áreas exclusivas, áreas de restricción urbana, y entre otras cosas, el uso del suelo correspondiente a las distintas áreas que dichos planos reconocen.

III INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA ANTE LA NORMATIVA ELÉCTRICA

La infraestructura eléctrica comprenderá los bienes e instalaciones que se encuentran bajo

3 Esta definición fue agregada por medio del D.S. N°75/2001 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que modificó la Ordenanza general de Urbanismo y Construcciones.

el ámbito de competencia de la normativa del sector, principalmente la Ley General de Servicios Eléctricos, su Reglamento, y la Ley Nº 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

Desde tal perspectiva, deberemos incluir, en primer lugar, aquellas obras cuya construcción, operación y mantenimiento se debe realizar bajo el amparo de una concesión eléctrica de servicio público. Dentro de esta categoría, la normativa del sector incluye a los sistemas de distribución.

En segundo lugar, deberemos considerar a aquellas instalaciones que, sin ser consideradas de servicio público por la Ley General de Servicios Eléctricos, igualmente pueden ser amparadas por medio de las concesiones que contempla dicha ley. Este es el caso de los sistemas de transmisión y sus subestaciones asociadas, así como de las centrales de generación por hidroelectricidad.

Cabe destacar que estas concesiones se obtienen mediante un procedimiento establecido en la Ley General de Servicios Eléctricos y su Reglamento, para lo cual el interesado debe presentar una solicitud que entre otras materias, requiere informar la ubicación de la obra en cuestión, incluyendo los planos que serán necesarios para constituir las servidumbres legales que sean necesarias. En efecto, las concesiones eléctricas crean el derecho de imponer servidumbres, no sólo sobre la obra en sí, sino también para ocupar y cerrar los terrenos necesarios para caminos de acceso, depósitos de materiales y otras obras anexas. De la misma forma, la concesión crea en favor del concesionario el permiso para ocupar con sus obras los bienes nacionales de uso público que sean necesarios, de conformidad a las prescripciones que establezcan las normas pertinentes en cada caso y sin perjudicar el objeto principal de aquellos.

De esta manera, la localización de esta infraestructura energética quedará determinada en la concesión correspondiente en base a los antecedentes técnicos presentados por el interesado, los cuales deberán ser ponderados y aceptados por las autoridades pertinentes, en este

caso, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y el Ministerio de Economía.

Finalmente, formarán parte de la infraestructura eléctrica aquellas obras que se encuentren sujetas a los derechos y obligaciones que contempla la normativa del sector, como son las centrales de generación térmica. En efecto, dichos establecimientos gozan de derechos, tales como el imponer las servidumbres de transporte eléctrico para llegar con suministro a sus clientes finales. Sin embargo deben soportar las obligaciones correspondientes, tales como obedecer a las directrices de coordinación y despacho que emanen de la entidad pertinente, y aun más, quedar sujetas al control de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

V INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA ANTE LA NORMATIVA DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

A. PLANOS REGULADORES E INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA:

La regulación, aplicación y fiscalización de los Planos Reguladores, se ha entregado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por medio de la correspondiente Secretaría Regional, y las Direcciones de Obras Municipales pertinentes. Lo anterior se explica porque dichas reparticiones públicas son aquellas que poseen las capacidades técnicas suficientes para fiscalizar cuestiones propias de la construcción y planificación urbana, tales como casas, edificios e industrias productivas, y en general, todas aquellas obras que estén relacionadas con la arquitectura y urbanismo.

Por otra parte, existen ciertas actividades respecto de las cuales existe un interés público en su desarrollo, debido a que se refieren a la prestación de servicios de primera necesidad a la comunidad, y que han sido definidas comúnmente como "servicios públicos".

Entre estas actividades de servicios públicos, encontramos las redes de agua potable, sistemas de

distribución eléctrica, telecomunicaciones y gasoductos.

Ahora bien, este interés público que inunda las actividades de las empresas que realizan esta función de "servicio público", ha hecho que el legislador le haya dado un tratamiento especial a dicha actividad, creando leyes y reglamentos particulares que han dotado a las empresas del rubro de concesiones y derechos de servidumbre que limitan el dominio de los particulares, en atención a la función social de la propiedad, colocando a estas actividades en una situación de especialidad en relación a todas las demás actividades económicas comunes.

Consecuentemente con lo anterior, la función legislativa ha creado reparticiones públicas especiales para fiscalizar a las empresas que prestan estos servicios públicos, como son la Superintendencia de Servicios Sanitarios para las empresas sanitarias o de agua potable, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, para las empresas de dicho rubro, y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles para las empresas que realizan servicios públicos de electricidad y de gas. La razón de lo anterior, radica en que el legislador quiso, en una materia tan importante como ésta, que las actividades de estas empresas se encuentren fiscalizadas por organismos que tengan la capacidad técnica suficiente para realizar una labor que otorgue garantías a la comunidad.

Por otra parte, estas empresas de servicio público realizan obras que normalmente deben atravesar grandes extensiones de terreno, el cual se encuentra sometido en sus distintas partes a diferentes regímenes jurídicos. Por tal razón, normalmente se otorgan concesiones que habilitan a dichas empresas a establecer sus obras en los terrenos informados a la autoridad. Confirman tal criterio los dictámenes Nº37338 del año 1995 y Nº2369 del año 1983, sobre oleoductos, que constituyen también infraestructura energética, ambos de la Contraloría General de la República.

Al respecto, entre tales obras deberemos incluir aquellas que sin tener el carácter jurídico

de "servicio público", igualmente existe un interés público para que las mismas se ejecuten. Para esto, el legislador contempló para ellas la posibilidad de obtener concesiones que les permiten obtener los permisos necesarios para ocupar bienes nacionales de uso público y/o obtener servidumbres legales para ocupar propiedades particulares o fiscales con sus obras. Entre estas obras, se cuentan los sistemas de transmisión y centrales de generación hidroeléctrica.

En tal sentido, la aplicación de otras normas destinadas a regular el uso del suelo, la construcción y urbanización de obras de carácter común, haría imposible el establecimiento de estas obras de servicio público de carácter lineal, que como hemos dicho, normalmente ocupan grandes extensiones de terreno. Lo anterior se encuentra reconocido, por lo demás, en el Artículo 8.4.3. letra a.- del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, que se limitó a reconocer la existencia de oleoductos en determinados sectores, estableciendo restricciones a la comunidad para el resguardo de la infraestructura energética correspondiente; que corresponden a las únicas disposiciones que regulan dicha materia en dicho Plan Regulador.

B. ÓRBITA DE COMPETENCIA DE LAS DISTINTAS REPARTICIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS:

Desde el punto de vista del derecho administrativo, los entes públicos son conceptualizados como órganos con competencia, esto es con un conjunto de atribuciones o poderes que están determinados en el derecho objetivo. En un Estado de Derecho la administración pública debe conformarse o vincularse a la ley, lo que significa que la administración debe ajustar su acción a la constitución y a las leyes. Igualmente las autoridades administrativas inferiores deben ajustar su actividad a las normas dictadas por las autoridades superiores. Este es el llamado "principio de la legalidad" que concierne a todos los órganos administrativos y que está recogido en la Constitución Política del Estado en sus Artículos 6, 7, 24, 62 Nº 2.

La competencia es la característica propia de los órganos de la administración y puede definirse como aquel conjunto de poderes o atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga o asigna a cada órgano de la administración. La competencia es recibida directamente de la Constitución y la Ley y se encuentra delimitada o acotada por diversos factores o elementos:

- i) La materia.
- ii) El territorio.
- iii) El grado del tiempo.

De los elementos anteriores nos interesa la materia, que es el contenido sustancial de la competencia o el objeto sobre el que recae y que ciertamente el órgano público deberá realizar.

Constituye el contenido o conjunto de tareas o funciones que dentro de la administración se le ha asignado. La materia se determina por el ordenamiento jurídico en cada órgano o persona administrativa para que preste un determinado servicio o satisfaga una determinada necesidad pública y llenen de esa forma el fin que deben cumplir para lograr el bien común general.

Es obvio que un órgano público administrativo será incompetente y sus actos nulos cuando uno de sus elementos falte, es decir, cuando éste carezca de título legal para ejercer sus potestades. Igualmente sus actos serán nulos si interviene un órgano que forma parte de un ámbito que no es por su materia el que corresponde a las atribuciones o poderes que pueda ejercer. Igualmente, existe exceso de poder o atribuciones cuando se invade la esfera privativa de otro poder público distinto o la competencia de otra persona administrativa diferente. En estos casos se viola no sólo el principio de la competencia de los órganos públicos, sino el texto expreso de las normas constitucionales que sólo permiten ejercer a los órganos las atribuciones o poderes que se les hayan conferido por ordenamiento jurídico.

C. APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE USO DEL SUELO A LA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA:

De conformidad a lo anteriormente expuesto, aparece razonable señalar que las normas sobre uso del suelo no deberían ser aplicables a las obras infraestructura eléctrica, por cuanto dichas normas se encuentran en general entregadas a la regulación y fiscalización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Dirección de Obras Municipales y Servicio Agrícola y Ganadero correspondientes, que no tienen la capacidad técnica suficiente para fiscalizar la aplicación de la legislación pertinente a estas obras de servicio público o de interés público, normalmente con características técnicas especializadas.

Así por lo demás, se desprende de la doctrina sentada por el Dictamen de la Contraloría General de la República N° 59180/66, cuya doctrina fue ratificada por los Dictámenes N°25727/80, N°40458/80 y N°19393/94, la cual señala que las direcciones de obras municipales, no pueden cobrar derechos ni otorgar permisos por la aprobación e inspección de obras que estén destinadas directamente a aprovechar o hacer efectiva una concesión para producir o distribuir energía eléctrica, por cuanto “se desprende sin lugar a dudas que en el caso de concesiones de servicios eléctricos existen normas expresas que someten la construcción de las obras a la aprobación e inspección de autoridades diferentes de las obras municipales, es decir, el Presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Eléctricos”.

Aun más, siguiendo el mismo criterio anterior, el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana (“Sesma”), luego de hacer un análisis en el campo de su competencia de las normas aplicables del D.S. N°47/92 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en relación a la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, señaló en el Ord. 4727 de fecha 9 de junio de 1997, que es inoficioso requerir un certificado de

calificación para las estaciones de regulación y medida de gas, en todo comparables a las subestaciones eléctricas, por cuanto: (i) tales estaciones no constituyen actividades productivas de carácter industrial ni actividades de servicio de carácter similar al industrial, ni tampoco de bodegaje; (ii) no requieren para su construcción de un permiso de edificación; y (iii) se encuentran suficientemente reguladas para estos efectos por el Decreto Nº254 de 1995 del Ministerio de Economía, Reglamento de Seguridad para el Transporte y Distribución de Gas Natural.

Ahora bien, siguiendo el aforismo jurídico que establece "donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición", lo anteriormente expuesto será aplicable para el caso de las obras de servicio público destinadas a producir, transportar y distribuir electricidad, en cuanto a serles extraña la aplicación de las normas sobre uso de suelo emanadas de la legislación de urbanismo y construcciones, por cuanto dependen de la misma repartición pública, son objeto de concesiones de autoridad, y tienen normativa legal y reglamentaria especial.

Así pues, según lo establece el artículo 7º de la Constitución Política de 1980, "Los Órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley". Esto significa que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como también las Direcciones de Obras Municipales y los Servicios Agrícolas y Ganaderos, no podrán tener injerencia en los permisos y derechos aplicables, incluidos aquellos que se refieren al cambio de uso de suelo, en materia de infraestructura eléctrica, por cuanto dichas materias se encuentran fuera de su competencia, la cual ha sido entregada a una repartición pública especial, cual es la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, quien la deberá ejercer de conformidad a su ley orgánica Nº 18.410, y leyes y reglamentos especiales aplicables a esta

infraestructura, como son la Ley General de Servicios Eléctricos (D.F.L. Nº1, de Minería, de 1982); Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos (D.S. Nº327, de Minería, del año 1997); y NSEG 5 E.n. 71 sobre Instalaciones de Corrientes Fuertes, en materia de seguridad.

Ahora bien, confirma el criterio anterior el artículo 18; para concesiones provisionales, y 24; para concesiones definitivas, ambos de la Ley General de Servicios Eléctricos, que disponen como un requisito de la solicitud de concesión, informar sobre la ubicación de centrales hidroeléctricas, líneas de transporte, subestaciones, líneas y zonas de distribución⁴.

Lo anterior no obsta a la competencia de los Instrumentos de Planificación Territorial, para regular y establecer directrices destinadas a resguardar la Infraestructura Eléctrica de las actividades que se planifique instalar en zonas aledañas a su ubicación. Es el caso del artículo 8.4.3. de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, o del artículo 2.1.17 Nº4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, donde se establecen restricciones de zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación en franjas o radios de protección de obras de infraestructura eléctrica.

D. LAS CENTRALES TERMOELÉCTRICAS CONSTITUYEN "INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA O ENERGÉTICA" EN LUGAR DE "ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES", PARA LOS EFECTOS DE LA NORMATIVA DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.

En materia de construcción de centrales termoeléctricas (género al cual pertenecen las centrales de ciclo combinado, carbón y petróleo), se ha discutido si estas instalaciones son establecimientos industriales tal como los concibe la Ley General de Urbanismo y Construcciones ("LGUC") y su Ordenanza, y en consecuencia deben quedar sujetos a los permisos que

4 Ver artículo 18º letras c) y d), y artículo 24º letras d), e) y k), ambos de la Ley General de Servicios Eléctricos.

contemplan tales normas (permiso de edificación, recepción, cambio de uso de suelo); o por el contrario, son obras especiales de distinta naturaleza a los establecimientos industriales que no deben quedar sujetas a estos permisos.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha resuelto este problema en el ya mencionado Dictamen Nº 59180/66, cuya doctrina fue ratificada por los Dictámenes Nº25727/80, Nº40458/80 y Nº19393/94, señalando que en las centrales eléctricas hay que distinguir entre dos tipos de obras o bienes: (i) obras de infraestructura eléctrica, que son aquellas obras destinadas directamente a la generación de electricidad y que no tienen la capacidad de ser habitadas o ser usadas para el desempeño de labores de personas, tales como turbinas, válvulas, sifones, tuberías, generadores, cables, etc. Estas obras no se encuentran sujetas a los permisos de la LGUC y sólo son fiscalizadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; y (ii) obras civiles, que son aquellas obras anexas a la central que están destinadas a ser utilizadas en el desempeño de labores de personas, tales como oficinas, baños, casetas de vigilancia, etc. Estas obras sí se encuentran sujetas a los permisos de la LGUC.

De esta manera, si consideramos que las obras de infraestructura eléctrica no se encuentran sujetas a los permisos de la LGUC, entonces tampoco es posible entender que las centrales termoeléctricas puedan ser consideradas establecimientos industriales, tal y como los concibe la LGUC. De la misma forma, tampoco procedería que las centrales sean calificadas por los Servicios de Salud de conformidad a los artículos 4.14.1 y siguientes de la Ordenanza de la LGUC, por cuanto dicha calificación carecería de objeto al no requerir esta infraestructura contar con un permiso de edificación.

Aun más, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones ("Ordenanza") despeja de toda duda la naturaleza del tipo de uso correspondiente a las centrales generadoras.

Así, el artículo 2.1.29. de la Ordenanza dispone que "El tipo de uso Infraestructura se refiere a infraestructura vial, de aguas lluvias, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria, de telecomunicaciones, terminales de transporte terrestre y obras de mayor envergadura tales como: centrales de generación o distribución de energía, plantas de captación, tratamiento o distribución de agua potable o de aguas servidas, vertederos y plantas de transferencia de basuras...".

Aun más, el tipo de uso "Infraestructura" de las centrales de generación, ha sido confirmado por el Ministerio de Urbanismo y Construcciones, en algunas intervenciones a propósito de su participación como organismo sectorial en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁵.

De acuerdo a lo anterior, por disposición expresa de la Ordenanza, el tipo de uso de estas centrales no podrá jamás ser confundido con el tipo de uso "Actividades Productivas" o Industriales. Aun más, ni siquiera podrá ser confundido con instalaciones de Impacto Similar al Industrial, toda vez que no corresponden a grandes depósitos, talleres o bodegas industriales, todo lo anterior según la naturaleza que el artículo 2.1.28. de la Ordenanza asigna a las mencionadas instalaciones de Impacto Similar al Industrial.

De esta manera, el tipo de uso "Infraestructura" permitirá a las centrales de generación localizarse en suelos de diversos usos que aparezcan compatibles con los impactos ambientales que sean determinados en el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, sin perjuicio que de conformidad al mencionado artículo 2.1.29. de la Ordenanza, estas infraestructuras podrán ser reguladas por los Instrumentos de Planificación Territorial correspondientes, para su resguardo.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, las centrales de generación no estarán limitadas a ubicarse en zonas industriales exclusivas ni mixtas, sino que eventualmente podrán ser ubicadas en zonas que contemplen otros usos, tales como

5 Ver resolución de calificación ambiental del proyecto "Central Termoeléctrica Candelaria", de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la VI Región.

zonas de interés o valor silvoagropecuario, o zonas excluidas del desarrollo urbano.

En cuanto a la obras civiles o anexas a esta infraestructura, tales como oficinas y baños del personal, y que se encuentran sujetas a los permisos de la LGUC, deberán ser considerados "equipamiento complementario", siguiendo el mismo razonamiento y metodología utilizado en la mayoría de los instrumentos de planificación para los usos permitidos en una determinada zona. Es así como una agroindustria cuya localización es permitida en una Zona de Valor Silvoagropecuario, debe permitir también el establecimiento de las oficinas y demás obras de equipamiento necesarias para su funcionamiento. Lo mismo ocurre con el equipamiento complementario en Zonas de Protección Ecológica. De esta manera, las obras civiles o anexas deberán seguir la misma suerte de las obras de infraestructura energética de las cuales son complementarias, y en consecuencia ser consideradas usos permitidos cuando la mencionada infraestructura también lo sea.

E. SITUACIÓN DEL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE RANCAGUA

De conformidad al artículo 63° de la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal de Rancagua, la Zona ZP-1, calificada como "Zona de Valor Silvoagropecuario", tiene entre sus usos expresamente permitidos la "Infraestructura", y entre sus distintos tipos, la "Infraestructura Energética", citando como ejemplos a las subestaciones eléctricas y a los poliductos.

Ahora bien, según lo ha definido la Contraloría General de la República en los Dictámenes N° 59180/66, N°25727/80, N°40458/80 y N°19393/94, las centrales termoeléctricas están constituidas en gran parte por obras de "Infraestructura Eléctrica", que a su vez son una especie de las obras de "Infraestructura Energética". Cabe señalar que las subestaciones eléctricas, citadas en el mencionado artículo 63° como obras de "Infraestructura Energética", son también, sin lugar a dudas, obras de "Infraestructura Eléctrica".

De esta manera, siguiendo un razonamiento analógico, el cual, por lo demás, se encuentra reconocido jurídicamente como regla de interpretación de la ley en los artículos 19° y siguientes del Código Civil, las centrales de ciclo combinado deben ser consideradas como un uso permitido dentro de la Zona ZP-1, por tener la naturaleza de "Infraestructura Energética".

Ahora, si bien el mencionado artículo 63° sólo menciona como "Infraestructura Energética" a las Subestaciones Eléctricas y a los Poliductos, debe entenderse que esta enumeración es sólo ejemplar y no excluyente.

En efecto, si se interpretara que esta enumeración es taxativa, no se podrían localizar las obras asociadas a las mencionadas subestaciones o poliductos, sin las cuales tales obras no tendrían sentido alguno. Tal es el caso de las subestaciones eléctricas, las cuales por su naturaleza se encuentran asociadas a líneas de transmisión, las que no aparecen expresamente citadas en el artículo 63°. Por lo tanto, forzoso es concluir que el tipo de uso de esta zona, no excluye otros tipos de infraestructura energética.

Aun más, el Ministerio de Urbanismo y Construcciones ha reconocido que el listado a que se refiere el mencionado artículo 63° "no es excluyente de otros tipos de infraestructuras energéticas, por lo que puede entenderse que sólo se mencionan a modo de ejemplo".

De esta manera, del tipo de uso "Infraestructura" asignado por la Ordenanza a las centrales de generación eléctrica, unido a la circunstancia de que tal uso es permitido por el artículo 63° de la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal de Rancagua, resulta que la localización de las centrales de generación es permitida en la Zona ZP-1 de tal instrumento de Planificación Territorial.

VI CONSIDERACIONES FINALES

De lo anteriormente expuesto, podemos señalar que la infraestructura eléctrica no constituye, por regla general, un tipo de uso de

suelo que pueda ser regulado por medio de instrumentos de planificación territorial en el sentido de restringir el derecho de los titulares de dicha infraestructura para decidir su localización, condiciones de construcción, mantenimiento y operación. Sin perjuicio de lo anterior, los referidos instrumentos serán necesarios para complementar las disposiciones de seguridad que considera la normativa eléctrica sectorial, a objeto de resguardar esta infraestructura de las demás obras de construcción y urbanización aledañas, como asimismo a las personas y bienes de los riesgos que emanan de la naturaleza operacional de estas instalaciones.

Lo anterior queda confirmado por los precedentes contenidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 2.1.17 N°4, y la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago en su artículo 8.4.3, que han pretendido resguardar la infraestructura eléctrica, en lugar de regularla.

La conclusión anterior, encuentra su fundamento principalmente en la doctrina establecida por la Contraloría General de la República en esta materia, que señala que la regulación y control de la infraestructura eléctrica, unido al interés público que existe en su desarrollo, requiere de una especialización técnica apropiada, por lo cual ésta debe quedar sometida a su normativa especial y al control de un organismo preparado, como lo es la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

Por la misma razón, los organismos que intervienen amparados por la LGUC, no tendrán competencia para el otorgamiento de los permisos

municipales de obras correspondientes, por carecer de la especialización técnica necesaria.

De esta manera, la infraestructura eléctrica no tendrá la naturaleza de ser un tipo de suelo amparado bajo la LGUC y su Ordenanza, por cuanto le faltará el carácter instrumental que todo tipo de uso de suelo debe tener según su definición en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza, esto es, ser una actividad que se admite o restringe para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones. En efecto, la infraestructura eléctrica no podrá ser admitida o restringida por las Direcciones de Obras Municipales, por cuanto estas son incompetentes para autorizar su construcción por medio de un permiso de obras.

Como consecuencia de lo anterior, la infraestructura eléctrica podrá ser localizada en las distintas zonas que comprenden los instrumentos de planificación territorial, en la medida que los impactos ambientales que se identifiquen a propósito de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando corresponda, sean compatibles con las características y situación del lugar en cuestión.

En cuanto a las centrales de generación, si bien son consideradas como pertenecientes al tipo de uso "Infraestructura" por la Ordenanza, no pierden por tal razón las características comunes que tienen con los otros tipos de infraestructura eléctrica. Por lo anterior, esta asignación como un tipo de uso aparece más bien formal que de fondo, razón por la cual los impedimentos que puedan existir dentro de los instrumentos de planificación territorial para ellas, deberán ser interpretados en forma restringida y tender principalmente a resguardar y coordinar su existencia con otras construcciones.