

COORDINACIÓN EN MATERIAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, PERMISOS URBANÍSTICOS Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE: PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS

Rosa Fernanda Gómez González*
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile)

Resumen: el presente trabajo tiene por objeto analizar el principio de coordinación en materia ambiental y urbanística en Chile. Para ello, se analiza el marco normativo general del principio para enseguida revisar su regulación a nivel sectorial. Luego de la revisión de diversos pronunciamientos se estima que el principio de coordinación constituye un importante mecanismo de control de la actividad administrativa.

Palabras clave: principio, coordinación, cooperación, colaboración, unidad, medio ambiente, urbanismo, permisos, instrumentos de planificación territorial.

Abstract: The present work aims to analyze the principle of coordination in environmental and urban matters in Chile. To do this, the general regulatory framework of the principle is analyzed to immediately review its regulation at the sectoral level. After reviewing various pronouncements, it is considered that the principle of coordination constitutes an important control mechanism for administrative activity.

Keywords: principle, coordination, cooperation, collaboration, unity, environment, urban planning, permits, territorial planning instruments.

I. INTRODUCCIÓN¹

Tratándose de temas ambientales y urbanísticos, el principio de coordinación adquiere especial relevancia, no solo porque ha sido establecido por el legislador como un mecanismo que regula las relaciones interadministrativas entre diversos órganos y servicios públicos, sino que

* Doctora en Derecho. Investigadora y Profesora de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Código Orcid: 0000-0003-4769-6749. Dirección postal: Avenida Brasil N° 2950, Valparaíso. Dirección electrónica: rosa.gomez@pucv.cl. Esta investigación se enmarca en el Proyecto FONDECYT Postdoctoral N° 3190494 “Sanciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución” y del FONDECYT Regular N° 1201868 “Criterios y estándares para el control de la potestad sancionadora de la Administración: análisis de los mecanismos de revisión judicial y administrativa”. Asimismo, cuenta con el apoyo del proyecto de investigación “Derecho Administrativo Sancionador 2.0” (2018-RTI-096688-B-100), Proyecto I+D+i «Retos Investigación» 2018, impulsado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Finalmente agradezco a mis colegas, quienes, de manera crítica, tuvieron ocasión de revisar la versión inédita de este trabajo.

¹ Abreviaciones: Constitución Política de la República (CPR); Corporación Nacional Forestal (CONAF); Decreto Ley (DL); Instrumentos de Planificación Territorial (IPT); Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC); Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); Sentencia de la Corte Suprema (SCS); Servicio de Evaluación Ambiental (SEA); Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

también porque constituye un deber de obligatoria observancia para los mismos, so pena de incurrir en ilegalidad, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de diverso orden.

La coordinación en estos ámbitos exige superar la creencia de que el resguardo de los bienes jurídicos involucrados y la satisfacción del interés general sólo es posible de manera unilateral mediante la actuación de diversos órganos administrativos dentro de su propia esfera de competencias (adición o suma de potestades), ya sea de manera sucesiva o paralela, sin interacción efectiva de funciones. En el orden jurídico actual la actividad administrativa en materia ambiental y urbanística requieren de una colaboración y cooperación más activa y dinámica entre los diversos órganos públicos intervinientes, ya sea que se encuentre establecida en la ley o que sea necesaria para el logro de un objetivo común.²

El presente trabajo tiene por a objeto analizar las principales normas que han regulado el principio de coordinación en materia ambiental y urbanista, dando cuenta de las exigencias de colaboración comunes que se requieren en dichos ámbitos (Sección II). Junto con ello, se dará cuenta de que en la actualidad la coordinación es un importante mecanismo de control de la actividad administrativa tanto en materia ambiental como urbanística (Sección III).

II. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN CHILE

1. El rol del principio de coordinación

El principio de coordinación ha sido definido por nuestra doctrina como una “[...] *expresión se hace referencia a las relaciones interadministrativas que se dan a nivel del Estado y de las entidades territoriales*”³. La coordinación impone a los organismos de la Administración del Estado a cumplir sus cometidos coordinadamente y prender unidad de acción evitando que dos servicios públicos pretendan satisfacer la misma necesidad o que un servicio público interfiera en la función especialidades de otro⁴. Asimismo, la coordinación implica “[...] *la fijación de medios y de sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, respecto de los cuales el sistema legal desea que se realicen acciones conjuntas entre las diversas entidades, de manera que se obtenga un acto de contenido integrado o global, de manera de evitar duplicidad, disfuncionalidad y se obtengan resultados efectivos y eficientes en un proceder determinado.*”⁵

Por su parte, Corte Suprema ha señalado que “*Por medio de este principio, se pretende evitar que los órganos administrativos en sus diversos niveles no ejecuten tareas que entablen o perturben las que deben desplegar otros órganos de la Administración o de prever que no se produzca una duplicidad de esfuerzos con el consiguiente derroche de recursos*

² Al respecto, Luis Cordero distingue coordinación de cooperación y colaboración, sin embargo, como se verá, se trata de diversas manifestaciones de un mismo fenómeno. Vid. CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters, La Ley), p. 204.

³ CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 282.

⁴ POBLETE, Julia (2017): *Ley de bases y Estatuto administrativo* (2ª edición, Santiago de Chile, Librotecnia), pp. 36-37.

⁵ CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters, La Ley), p. 204.

*humanos, económicos y financieros, puesto que una o más de las funciones que se realizan descoordinadamente serían inútiles y perjudiciales”.*⁶

En tanto, la jurisprudencia administrativa ha señalado que “[...] *la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y que, en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa.*”⁷. Agregando “[...] *que constituyendo la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen funcionen ajustando las acciones que llevan a cabo, al principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la mencionada ley N° 18.575, lo que no sólo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común.*”⁸. En este contexto, para la entidad de control dicho objetivo se traduce en facilitar el acceso de la ciudadanía a las distintas prestaciones de las entidades públicas a través del mecanismo de la ‘coordinación’ y con ello dar cumplimiento al deber de servicialidad del Estado.⁹

Como queda de manifiesto, el concepto “coordinación” tiene diversos significados¹⁰. Así, es definido como un principio que informa la organización administrativa¹¹, pero también es entendido como un deber de cooperación que deben observar los distintos órganos y servicios públicos en el ejercicio de sus competencias.¹²

Si bien estas dos manifestaciones del principio de coordinación se encuentran reguladas en diversas normas del Derecho positivo chileno tanto a nivel constitucional¹³ como en la legislación administrativa más relevante¹⁴, es la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE)¹⁵ la que consagra este doble sentido del principio al

⁶ SCS Rol N° 37.834-2017, “*Santander López con Municipalidad de Antofagasta*”.

⁷ Dictamen N° 26.955, de 2018.

⁸ Dictámenes N°s. 210, de 2014 y 26.955, de 2018.

⁹ Dictámenes N°s. 210, de 2014 y 1.327 de 2017.

¹⁰ Según Sánchez Morón “Hay, así, quien concibe la coordinación como un resultado de la acción administrativa, o como un método de actuación inherente a las Administraciones públicas. Hay quien la define como un principio general del Derecho y quien se inclina por considerarla como un tipo de potestad o de competencia. Tampoco hay unanimidad al señalar su alcance y la frontera que lo separa de otros conceptos relacionales igual mente generales: jerarquía, dirección, control, cooperación... Menos aún para determinar en numerosos casos límite si una precisión normativa, una actuación o una medida concreta responde a una u otra de esas fórmulas organizativas sintéticas”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): “La coordinación administrativa como concepto jurídico” en Documentación Administrativa N° 230-231, pp. 11-12.

¹¹ CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 283.

¹² Para Luciano Parejo la coordinación “(...) se traduce en un deber general de todas y cada una de las Administraciones de: i) actuar como parte de un complejo articulado de poderes públicos, y ii) abstenerse de toda actuación contradictoria con el sistema” en PAREJO, Luciano (2007): “Notas para la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, en *Revista de Administración Pública* N° 174, p. 173.

¹³ V.gr. artículo 123: “*La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos*”.

¹⁴ Artículos 7, 10 y 63 letras k) y l) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM); artículos 2 letra j); 17 letras b) y d); 18 letra b); 19 letra b); 24 letra l); 45 letra e); 62; 64 letras a), c) y f); 109 y 110 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional; artículo 37 bis inciso 1° de la Ley N° 19.880, de Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, entre otras.

¹⁵ Artículos 3° y 5°.

señalar que la Administración del Estado deberá observar, entre otros, el principio de coordinación (perspectiva orgánica artículo 3, inciso 2º) y que los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones (deber de actuación, artículo 5 inciso 2º).¹⁶

Ahora bien, la coordinación se puede clasificar en forzosa o coordinación en sentido estricto y en voluntaria o cooperación.¹⁷

La primera supone la adopción por parte de un órgano o servicio de una decisión de obligatorio cumplimiento para otro órgano o servicio, lo que condiciona el ejercicio de las competencias de este último. Por ello también se denomina coordinación vertical, por cuanto su ejercicio implica un poder directivo o supremacía del órgano coordinante sobre las entidades coordinadas, poder que es característico en sistemas de organización centralizados. Con todo, este tipo de coordinación requiere expresa habilitación legal, ya sea que se trate de órganos centralizados o descentralizados.¹⁸

Por su parte, la segunda demanda una acción conjunta de diversos órganos públicos destinada a la consecución de un determinado fin de interés, el cual es común para todos los servicios involucrados. Por ello, este tipo de coordinación también se denomina *coordinación horizontal o cooperación* y constituye un deber general para los órganos de la Administración del Estado¹⁹. Este tipo de coordinación se concreta a través de solicitudes de informe, consultas, propuestas y/o acuerdos denominados “convenios”.²⁰

¹⁶ Véase dictámenes N°s. 18.583, de 2018 y E53863, de 2020.

¹⁷ CORDERO (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 283.

¹⁸ *V. gr.* artículo 24 de la Ley N° 18.575, el cual establece que a las Subsecretarías de cada Ministerio les corresponde coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector; artículo 2 letra j) de la Ley N° 19.175, el cual indica que a los Intendentes les corresponde ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio; y, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 inciso 1º de la Ley N° 18.695, la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio, y que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el delegado presidencial provincial que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados. Asimismo, la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, y que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador regional que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados.

¹⁹ CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 283.

²⁰ *V. gr.* el Convenio de colaboración suscrito entre la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), aprobado por Resolución Exenta N° 489 de la SMA, de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se establecen mecanismos de colaboración respecto de la fiscalización ambiental y forestal. Así también se puede ver el convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Valparaíso y la Empresa Portuaria Valparaíso, para la ejecución del proyecto urbano “Parque Barón”, véase dictamen N° E35073, de 2020. En dicho dictamen, la entidad de control señaló que el principio de coordinación no sólo exige evitar la duplicidad de acciones entre los órganos, sino que también exige concertar esfuerzos hacia un fin común. Por ello, en relación con los convenios de colaboración sostuvo que “[...] suponen desarrollar acciones conjuntas de apoyo o asistencia destinadas al cumplimiento de un objetivo común, en que las partes se comprometen a realizar labores específicas

En este sentido, resulta relevante destacar que el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880 dispone que cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación²¹. Si bien se trata de informes que deben ser requeridos de manera imperativa, su contenido no es vinculante para el órgano solicitante.²²

Respecto de su aplicación, la coordinación exige de una relación jurídica concreta conformada por un coordinador y por uno o más órganos coordinados²³, en virtud de la cual el primero ejerce un poder de primacía o mando respecto de los segundos, exista o no una relación de jerarquía entre ellos, orientando el ejercicio de las competencias de los coordinados a la consecución de finalidad que se busca alcanzar en el respectivo procedimiento administrativo.²⁴

En definitiva, no cabe soslayar el deber de coordinación, el cual forma parte de los principios de “buena administración”²⁵ y que permite evitar decisiones contradictorias y reducir conflictos de competencia²⁶. Además, de lo señalado por la jurisprudencia administrativa, es posible sostener que los órganos públicos tienen condicionada su competencia en base a la relación mutua existente entre dichos servicios de acuerdo con principio de coordinación.²⁷

2. El principio de coordinación en la legislación ambiental

Para efectos de este trabajo, se analizará el principio de coordinación como exigencia dentro de los procedimientos de aprobación de instrumentos de gestión ambiental (a), así como elemento que debe estar presente en los procedimientos de fiscalización y sanción ambiental (b).

y complementarias con el objeto de obtener resultados que las beneficien, sin alterar las atribuciones que según la ley les corresponden, ni delegar su ejercicio”.

Ahora bien, para Cordero, si estas formas de coordinación se traducen en la imposición de una decisión en la actuación de los órganos públicos, se trataría más bien de una coordinación forzosa, v. gr. informes vinculantes o la resolución de conflictos de competencia, en CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 284.

²¹ Dictamen N° 5.732, de 2020.

²² Por regla general, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (artículo 38 de la Ley N° 19.880). Véase dictamen N° 31.971, de 2018.

²³ CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters, La Ley), p. 204.

²⁴ Por ejemplo, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) administra el Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) y debe coordinar a los servicios públicos con competencias ambientales que intervengan en el procediendo de evaluación con el objeto de emitir un acto terminal: la resolución de calificación ambiental. En una situación similar se encuentran los municipios respecto de los planes reguladores comunales.

²⁵ Vid. LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018): “El derecho a una buena administración pública en Chile”, en *Revista de Derecho Público* N° 88, pp. 93 y ss.

²⁶ Vid. CADEMARTORI GAMBOA (2009), p. 48 y RODRÍGUEZ-ARANA (2014), p. 52.

²⁷ Dictamen N° 87.233, de 2015.

a) *Coordinación para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental*

Al respecto, la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, consagra una protección amplia de la garantía contenida en el artículo 19 N° 8, de la Carta Fundamental, disponiendo, en su artículo 1°, que “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”.

Dicha norma contempla diversas disposiciones que hacen referencia al principio de coordinación en relación con los procedimientos de aprobación de diversos instrumentos de gestión ambiental. Estos mecanismos de coordinación fueron introducidos fundamentalmente por la Ley N° 20.417 (2010), la cual incorporó importantes cambios cuyo objeto fue modernizar la evaluación ambiental y mejorar la eficiencia, eficacia y coordinación de las autoridades ambientales.²⁸

Al efecto, el artículo 7 bis, señala que la evaluación ambiental estratégica, la cual tiene por objeto evaluar las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, en su etapa de diseño deberá integrar a otros órganos de la Administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan.²⁹

Por su parte, el artículo 8° de la aludida ley señala que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, respecto de proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación (SEIA), serán otorgados a través de dicho sistema. En tal sentido, corresponderá a Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos aludidos.³⁰

En nuestro ordenamiento jurídico la relación vinculante que se genera entre la resolución final del procedimiento de evaluación ambiental (RCA) y los permisos ambientales sectoriales se denomina “ventanilla única” y atiende a un criterio de economía o eficiencia procedimental conforme con el principio de unidad de gestión ambiental, conforme al cual se busca superar principalmente la falta de coordinación institucional y la dispersión de facultades.³¹

²⁸ Al efecto, véase LINAZASORO, Izaskun y PELAYO, Constanza (2019): “Control de Admisibilidad en el ingreso al SEIA: análisis del estado actual de la no admisión a trámite de proyectos”, en *Revista de Derecho Ambiental* Año VII N° 11, p. 1 y GUILLOFF, Matías (2010): “Coordinación sin sesgos: la regulación de la nueva institucionalidad”, en *Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, en Durán, Valentina et. al. [Coords.] (Santiago de Chile, AbeledoPerrot Legal Publishing), p. 12.

²⁹ El Decreto N° 32, de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente, aprueba el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, regula los aspectos básicos en virtud de los cuales se debe llevar a cabo la coordinación de los órganos del Estado que puedan estar vinculados con la política o plan objeto de la evaluación (artículo 11).

³⁰ La forma de coordinación de los organismos del Estado con atribuciones ambientales sectoriales que digan relación con el otorgamiento de permisos para el proyecto o actividad evaluado se encuentra detallada en el Decreto N° 40, de 2013, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

³¹ ASTORGA, Eduardo (2014): *Derecho ambiental chileno. Parte general* (Santiago de Chile, Legal Publishing, Thomson Reuters, La Ley), pp. 236 y ss.

Como se advierte, la participación de los servicios públicos sectoriales se encuentra circunscrita a sus competencias de carácter ambiental, sin embargo, en la práctica, los límites y relaciones entre la entidad coordinadora (SEA) y los coordinados (órganos sectoriales) es aun difuso, lo que genera problemas para la gestión eficiente del Sistema.³²

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 letra n), corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental³³, de emisión³⁴ y de planes de prevención y/o descontaminación, determinando los programas para su cumplimiento.

De esta manera, la legislación ambiental establece mecanismos de coordinación forzosa entre los distintos órganos y servicios públicos involucrados, los cuales han alcanzado un profuso desarrollo práctico dada la importancia que la actuación conjunta tiene para la dictación de instrumentos de gestión ambiental. Sin embargo, y no obstante la aparente claridad normativa, se presentan problemas vinculados con los límites competenciales de los órganos intervinientes. Además, se ha advertido una preocupante descoordinación en lo relativo a la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental, como la autorización de funcionamiento (RCA).

b) Coordinación en materia de fiscalización ambiental

Al respecto, y con el objeto de evitar una doble sanción³⁵, los artículos 59 y 60 de la Ley N° 20.417 (LOSMA) establecen diversas reglas de coordinación en materia de fiscalización.

El primer artículo establece que iniciado un procedimiento administrativo sancionador por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), no podrá ningún organismo sectorial con competencia ambiental, por los mismos hechos, iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio de competencias propias o denunciarlos a la justicia civil, a menos que la aludida autoridad se declare incompetente. El mismo precepto señala que los organismos sectoriales con competencia ambiental que, en el ejercicio de sus funciones, tomen conocimiento de estas infracciones estarán obligados a denunciarlos a la Superintendencia. En caso de que alguno de estos organismos iniciare un procedimiento respecto de materias que son competencia de la Superintendencia, ésta, de oficio o a petición de interesado, podrá solicitarle que se declare incompetente y le remita todos los antecedentes para iniciar el procedimiento respectivo. Con esta norma se busca concentrar en la Superintendencia el ejercicio del poder administrativo sancionador.³⁶

Para la doctrina esta regla establece una especie de primacía de la Superintendencia en materia de policía ambiental, lo cual se encuentra en armonía con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 1° de la LOSMA que señala que corresponde exclusivamente a dicha autoridad el

³² CORDERO VEGA, Luis “La coordinación como control de legalidad”, en *El Mercurio Legal* 30 de noviembre de 2015.

³³ Inciso final del artículo 32 de la Ley N° 19.300.

³⁴ Artículo 40 inciso 2° de la Ley N° 19.300.

³⁵ GÓMEZ, Rosa Fernanda (2017): “El *non bis in idem* en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 49, pp. 101-138 y BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), pp. 489 y siguientes.

³⁶ Algunos casos en los cuales se ha discutido la aplicación de esta norma son: caso Compañía Minera TECK a A001-2013 (Superintendencia Medio Ambiente con Superintendencia de Electricidad y Combustibles) y caso Aeródromo de Codegua de D-027-2014 (en donde la Dirección General de Aguas derivó los antecedentes a la Superintendencia de Medio Ambiente previa solicitud esta última).

ejercicio de la potestad sancionadora y con lo dispuesto en el artículo 2º que conserva las potestades de fiscalización ambiental de los organismos ambientales sectoriales sólo de aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia (inciso 2º) y que establece el deber para los órganos administrativos de adoptar y respetar todos los criterios que la Superintendencia establezca en relación con la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización (inciso 3º).³⁷

Por su parte, la segunda de las normas señala en su inciso 1º que cuando por unos mismos hechos y fundamentos jurídicos, el infractor pudiese ser sancionado con arreglo a dicha ley y a otra u otras leyes, de las sanciones posibles, se le impondrá la de mayor gravedad, estableciendo una clara regla concursal. En tanto, su inciso 2º señala que en ningún caso se podrá aplicar al infractor, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, dos o más sanciones administrativas. Con ello se busca evitar la doble sanción en los supuestos en los cual es un mismo hecho implique más de un incumplimiento de un instrumento de gestión ambiental³⁸, siendo necesario coordinar, en su caso, la actuación punitiva de este servicio con la potestad sancionadora de los otros servicios públicos.

3. El principio de coordinación en materia de ordenación territorial y urbanismo

a) *Coordinación para la aprobación de instrumentos de planificación territorial*

Los mecanismos de coordinación establecidos en la legislación nacional para articular la ordenación urbana con la legislación sectorial son diversos, siendo uno de los más relevantes, los que regulan las competencias en materia de bienes nacionales de uso público naturales³⁹, en particular, aquellos objeto de protección ambiental, a saber: i) las costas y el mar territorial (mar adyacente, el fondo del mar y las playas de mar); ii) los ríos y lagos (fondo del lago y su playa); y iii) los cauces o álveos de los ríos y lagos, esto es, el suelo por donde escurre el agua que cubre su paso.

Al respecto, la ley ha entregado la administración de dichos bienes a diversos órganos públicos, siendo necesario coordinar sus competencias para efectos de la ordenación urbanística, sin dejar de atender a los aspectos ambientales involucrados.

En tal sentido, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) establece una exigencia de coordinación respecto de la aprobación de instrumentos de planificación

³⁷ BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), p. 492.

³⁸ BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), p. 492.

Aplicando esta norma, los tribunales ambientales han señalado que si se trata de una modificación a la resolución de calificación ambiental se sancionará por no contar con dicha resolución y no por infringir la resolución vigente. Asimismo, se ha indicado que si concurre la infracción a una norma de emisión y existe una resolución vigente que se refiere a las emisiones, se sancionará por esta última (causa R-58-2015 del Segundo Tribunal Ambiental). También se ha indicado que si existen varias infracciones a la resolución de calificación ambiental, se trata de un concurso material que sancionará por cada una de ellas, salvo que se trate de una medida especial inserta en otra de carácter general, en cuyo caso se sancionará por esta última (causa R-15-2015 del Tercer Tribunal Ambiental).

³⁹ CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, pp. 285 y ss. Mecanismos que, según el autor, están basados fundamentalmente en la coordinación forzosa, de escasa funcionalidad y de un pobre desarrollo normativo.

territorial, entre las autoridades encargadas de su tramitación (locales y/o regional) y la autoridad ambiental (mediante informes).⁴⁰

Bajo tal contexto, la aprobación de instrumentos de planificación territorial exige una estricta coordinación con la autoridad ambiental. Al respecto, el artículo 7° bis de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala que se someterán a evaluación ambiental estratégica⁴¹ las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad. En todo caso, señala la misma norma, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente

Por su parte, el artículo 36 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), señala que el anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado. Este proceso se iniciará con la formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 octies de la LGUC, y se ajustará a lo señalado en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300. También se ajustará a estas disposiciones el anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones, el cual será diseñado por la municipalidad correspondiente (artículo 43 de la LGUC).

De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, el anteproyecto de plan regulador que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones.

Por su parte, el artículo 2.1.18. de la OGUC establece que “*Los instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural*”.

A su turno, el citado artículo de la OGUC señala que se entenderán por “áreas de protección de recursos de valor natural” todas aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como: bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales; y por “áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural”, aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el plan regulador comunal e inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías, los cuales deberán ser reconocidos por el instrumento de planificación territorial que corresponda. Agrega,

⁴⁰ Artículo 28 septies,

⁴¹ El objetivo de la Evaluación Ambiental Estratégica es la incorporación de consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial que la ley establece (artículo 2° del Decreto N° 32, de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente, aprueba el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica).

finalmente, que el mismo instrumento fijará las condiciones y normas urbanísticas aplicables a las obras que se realicen en tales zonas, las que “deberán ser compatibles con la protección oficialmente establecida para dichas áreas”.

Como queda en evidencia, la normativa urbanística establece como requisito del procedimiento de aprobación de instrumentos de planificación urbanística la participación de la autoridad ambiental, mediante un mecanismo de coordinación forzosa, cuya inobservancia constituye un vicio esencial.

b) Coordinación para el otorgamiento de permisos de edificación y construcción

La relación entre el medio ambiente y los proyectos urbanísticos es muy estrecha dado los impactos que la obra humana puede generar en el medio ambiente y en sus diversos ecosistemas. Por ello la ley establece la necesidad de contar con una autorización ambiental.

Al respecto, si bien la normativa urbanística no exige la aprobación previa de una resolución de calificación ambiental favorable para el otorgamiento de un permiso de edificación⁴², sino que se trata de un requisito que el titular debe presentar al momento de la recepción definitiva de la obra⁴³, los tribunales han exigido dicha autorización como requisito de aprobación del permiso, ello conforme a una interpretación que se encuentra en armonía con el principio preventivo⁴⁴, por cuanto procura evitar o reducir efectos o impactos ambientales de carácter significativo en el lugar o entorno en que se emplazará el proyecto.

Para lo anterior, la Corte Suprema ha tenido en consideración el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, establecido en el artículo 19 N° 8° de la Constitución y lo dispuesto en la normativa ambiental, en particular, en el artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300 que establece que “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: p) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita” y en el artículo 11 literal d) de aquella ley que prescribe que “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: d) Localización en o próxima 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”.

Según lo señala la Corte Suprema, de la interpretación armónica de las normas aludidas, es posible afirmar, en abstracto, que toda obra, programa o actividad próxima a un

⁴² En efecto, los artículos 116 y siguientes de la LGUC y artículos 1.4.1 y 5.1.6 de la OGUC, no se establecen como requisito para el otorgamiento de un permiso de construcción la obtención previa de una resolución de calificación ambiental favorable (RCA).

⁴³ En efecto, el artículo 25 bis de la Ley N° 19.300 establece que “[...] no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable”. Ahora bien, la Circular 515 DDU N° 156, de 2005, se indicó que la obtención del permiso de edificación no habilita al titular del proyecto para ejecutar la construcción antes de la calificación ambiental respectiva.

⁴⁴ GUZMÁN, Rodrigo (2012): *Derecho ambiental chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión* (Santiago, Editorial Planeta Sostenible), p. 89

área protegida susceptible de ser afectada por ésta, debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a través del instrumento de revisión más intenso contemplado en la legislación vigente, consistente en el Estudio de Impacto Ambiental. Al respecto, si bien el artículo 10 literal p) de la Ley N° 19.300 indica expresamente que la susceptibilidad de causar impacto ambiental se restringe a los proyectos emplazados “en” áreas de protección oficial (entre otras), ciertamente el literal d) del artículo 11 amplía el espectro de aplicabilidad de la norma al abordar una situación específica y especial consistente en la ubicación de obras, programas o actividades ubicadas “en” o “próximas” a áreas protegidas, exigiendo para la imposición de la obligación de ingreso que dichos proyectos puedan afectar, potencialmente, a aquellas zonas.⁴⁵

De este modo, la autoridad urbanística, antes de otorgar el permiso, debe solicitar la autorización ambiental, en aquellos casos en los cuales la obra cuya construcción es requerida, pueda generar impactos ambientales, aun cuando la ley no lo señale expresamente.

c) Coordinación para la declaración de santuarios de la naturaleza

En nuestro ordenamiento jurídico los santuarios de la naturaleza son definidos como aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuyas conservaciones sea de interés para la ciencia o para el Estado. Los sitios que fueren declarados santuarios de la naturaleza quedarán bajo la custodia del Ministerio del Medio Ambiente.⁴⁶

El artículo 1° de la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales de 1970⁴⁷, considera como monumentos nacionales los santuarios de la naturaleza, lo que forman no solo forman parte del patrimonio cultural, sino que también constituyen áreas ambientales protegidas.⁴⁸

De conformidad con el artículo 6° N° 1 de la Ley N° 17.288, compete al Consejo de Monumentos Nacionales pronunciarse sobre la conveniencia de efectuar la declaración de un monumento nacional, como asimismo solicitar de la autoridad competente la dictación del decreto supremo correspondiente. Por su parte, el artículo 70, letra b), de la Ley N° 19.300, al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde, entre otras atribuciones, proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, lo que incluye los santuarios de la naturaleza. Enseguida, el artículo 71, letra c), establece entre las funciones y atribuciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad,

⁴⁵ SCS Rol N° 10.477-2019, c. 6°.

⁴⁶ Producto de la modificación incorporada por el artículo cuarto, letra a), de la ley N° 20.417, al inciso segundo del artículo 31 de la Ley N° 17.288, compete al Ministerio del Medio Ambiente custodiar los santuarios de la naturaleza.

⁴⁷ Un completo análisis de la Ley N° 17.228 se puede ver REVETRIA BELTRÁN, Mafalda (1977): “El régimen jurídico de la propiedad monumental en Chile”, *Revista de Derecho Público* N°21/22, pp. 85-148. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36362> [última visita el 12 de febrero de 2021].

⁴⁸ El listado de santuarios de la naturaleza vigentes en Chile se puede ver en <https://www.monumentos.gob.cl/monumentos/santuarios-de-la-naturaleza>. Para un mayor análisis sobre la regulación de actividades en áreas protegidas se puede ver PÜSCHEL HOENEISEN, Lorna (2019): “Regulación de actividades en áreas protegidas”, en *Revista de Derecho Ambiental* Año VII, N° 11, pp. 88-109. Disponible en: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/52506> [última visita el 12 de febrero de 2021].

la de proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas Protegidas del Estado, lo que comprende los santuarios de la naturaleza.

De las normas citadas se desprende que el ordenamiento jurídico sólo contempló como requisitos del procedimiento de declaratoria de un santuario de la naturaleza -así como de su ampliación-: i) el informe previo del Consejo de Monumentos Nacionales; ii) la propuesta de creación que formula el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad al Presidente de la República; y iii) la dictación de un decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente que declare el área como tal.⁴⁹

Por su parte, el artículo 31 inciso 3° de la Ley N° 17.288 establece que no se podrá, sin autorización previa⁵⁰, iniciar en los santuarios trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades como pesca, caza, explotación rural o cualquiera otra actividad que pudiera alterar su estado natural. En tanto, el artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300, señala que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, entre otros, la ejecución de obras, programas o actividades en santuarios de la naturaleza o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita.

En tal sentido, la jurisprudencia administrativa ha señalado que los santuarios de la naturaleza declarados sitios prioritarios para la conservación por la autoridad ambiental, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial, para efectos del artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300⁵¹. Por tanto, la realización de actividades en áreas sujetas a protección ambiental, como un santuario de la naturaleza, requerirá la previa tramitación de una resolución de calificación ambiental favorable.⁵²

En lo que a este tipo de monumento respecta, la coordinación es una exigencia que debe informar tanto la declaración de santuario de la naturaleza, así como las actividades de fiscalización ambiental. En la especie, buena parte de la afectación de estos santuarios ha tenido su origen en construcciones urbanísticas que se han ejecutado al margen de los permisos respectivos o con infracción a la necesaria coordinación que debe existir entre los servicios públicos que intervienen en su otorgamiento.

⁴⁹ Dictamen N° E72276, de 2021. En este mismo sentido, en los dictámenes N° 2.811, de 2015 y 17.946, de 2017, se sostuvo que los decretos del Presidente de la República que declaren un determinado sitio como santuario de la naturaleza deben ser expedidos a través del Ministerio del Medio Ambiente, previa solicitud efectuada por el Consejo de Monumentos Nacionales.

⁵⁰ Al respecto, la jurisprudencia administrativa ha señalado que precisar que el organismo a que se refiere la norma es el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, sin perjuicio de que la potestad para otorgar el aludido permiso la tiene el Consejo de Monumentos Nacionales, mientras aquél no exista, véase dictámenes N°s. 26.190, de 2012 y 77.856, de 2016.

⁵¹ Dictamen N° 48.164, de 2016.

⁵² La Subsecretaría de Marina, como autoridad competente para otorgar el permiso ambiental sectorial necesario para llevar a efecto las actividades de cultivo y producción de recursos hidrobiológicos, esta impedida de otorgar una concesión de acuicultura, sin verificar que el proyecto respectivo haya obtenido una resolución de calificación ambiental favorable en el sistema de evaluación de impacto ambiental cuando este así lo requiera acorde Ley N° 19.300, como en el caso en que las labores acuícolas proyectadas se ejecutaran en un área sujeta a protección ambiental, en la especie, el Estero Quitalco, situado en la XI Región, declarado Santuario de la Naturaleza de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales.

III. COORDINACIÓN COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD

Dentro de las problemáticas que afectan la debida aplicación del principio de coordinación se encuentra la tendencia a resolver los conflictos que surgen entre diversos órganos administrativos a partir del principio de competencia⁵³, conforme al cual se entiende que la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los deberes que les impone el ordenamiento jurídico se satisface de manera unilateral y aislada, dentro de su propia esfera de competencias⁵⁴, al margen de las competencias de otro órgano o servicio público, desplazando la aplicación del principio de coordinación.⁵⁵

Si bien la actuación administrativa basada en la distribución de competencias tiene su fundamento en la necesidad de crear instituciones y procedimientos administrativos específicos para atender diversas necesidades públicas⁵⁶, su regulación sin los debidos mecanismos de contrapeso genera un serio problema de coordinación entre los organismos administrativos⁵⁷, especialmente cuando se trata de ámbitos de competencia común.

En efecto, el crecimiento de la institucionalidad pública sin un adecuado sistema de coordinación e incentivos de actuación colaborativa entre servicios, transforma a los órganos públicos en verdaderos competidores⁵⁸, lo que genera impactos negativos en la satisfacción óptima del interés general, el cual se ve privado de las sinergias que el actuar conjunto de la Administración puede generar como la eficiencia, eficacia, oportuna atención de las

⁵³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º inciso 2 de la Ley N° 18.575, los órganos de la Administración del Estado “*Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.*”. Enseguida, el artículo 39 del mismo cuerpo normativo establece que “*Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República.*”.

⁵⁴ En un fallo reciente, la Corte Suprema sostuvo que “[...] los órganos de la Administración del Estado deben actuar dentro de la esfera de sus atribuciones, de modo que no es dable suponer que cuando la ley exige a un particular presentar ante una institución pública, un certificado emanado de otro servicio público, que debe dar cuenta de cierta información que debe entregar este último, dentro de la esfera de sus competencias y expertiz propia del mismo, dicha exigencia deba ser omitida simplemente porque toda esta actuación deba realizarse ante órganos públicos -el Estado en definitiva- pues ello implicaría desconocer las competencias de cada ente estatal y ameritaría incurrir, de parte de ellos, en una conducta proscrita por la Constitución y la ley, al arrogarse funciones ajenas e inmiscuirse en cuestiones que se encuentran fuera del ámbito de sus atribuciones. Lo anterior no es óbice para la necesaria coordinación entre los órganos del Estado, pero como se adelantó, ello tiene en su fundamento, evitar la duplicación o interferencia de funciones.” SCS Rol 21.248-2020, c. 9º.

⁵⁵ CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, p. 284.

⁵⁶ Lo que Cordero denomina “regulación de la infraestructura”, en CORDERO VEGA, Luis “La coordinación como control de legalidad”, en *El Mercurio Legal* 30 de noviembre de 2015.

⁵⁷ Freeman – Rossi, 2012.

⁵⁸ Al respecto, Luis Cordero señala que “El efecto de esto es que los incentivos institucionales terminan por transformar organismos públicos —teóricamente integrados en base al principio de unidad de acción— en competidores que, atendidas sus metas y resultados presupuestarios, terminan por sacrificar el interés público en función de sus agendas sectoriales. Esto es evidente en ámbitos como vivienda, seguridad ciudadana, transporte, medio ambiente y energía. En tales casos, el elemento común es que dos o más organismos públicos concurren con competencias de distinto orden y terminan generando resultados negativos para el interés público porque satisfacen agendas sectoriales por las cuales presupuestariamente y públicamente son medidos.”, en CORDERO VEGA, Luis “La coordinación como control de legalidad”, en *El Mercurio Legal* 30 de noviembre de 2015.

necesidades colectivas o protección de bienes jurídicos supraindividuales, como el medio ambiente.

Ahora bien, la observancia del principio de coordinación, no solo como exigencia de la organización administrativa, sino que también como deber de actuación, resulta sumamente relevante en materia ambiental y urbanística, dada la trascendencia de los bienes jurídicos involucrados. Por ello, en este ámbito, la coordinación se erige como un mecanismo de control de legalidad administrativa, sometida a la revisión de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia.⁵⁹

A continuación, se analizará las exigencias de coordinación establecidas en materia de fiscalización ambiental (1); de instrumentos de planificación territorial (2); permisos de edificación o licencias urbanísticas (3). Lo anterior a partir de una breve revisión de la regulación específica en cada ámbito y de lo señalado por la jurisprudencia judicial y administrativa en cada caso.

1. Control de la coordinación en materia de fiscalización ambiental

Una de las consecuencias más perniciosas de la descoordinación administrativa en materia ambiental es la derivada de una fiscalización deficiente o de la ausencia de fiscalización.

Al respecto, cabe señalar que en diversas oportunidades la Corte Suprema ha obligado a la Superintendencia del Medio Ambiente a ejercer sus facultades fiscalizadoras respecto de ciertos proyectos ambientales, debiendo iniciar el procedimiento de fiscalización respectivo en coordinación con los demás organismos sectoriales con competencia en la materia.⁶⁰

Ahora bien, quizás uno de los casos más paradigmáticos en torno a la omisión de las potestades de fiscalización ha sido el caso “Quintero-Puchuncaví”⁶¹. La acción se inicia a partir de doce recursos de protección deducido por parlamentarios, municipalidades, servicios públicos como organizaciones sociales y personas naturales como en base a los eventos de contaminación ambiental acaecido los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018 en la comuna de Quintero⁶².

Luego del análisis de los antecedentes acompañados, si bien la Corte Suprema sostuvo que no existieron antecedentes que permiten determinar cuáles son los compuestos, elementos o gases que causan los episodios de intoxicación, cuáles fueron las fuentes que los emitieron, quiénes son los responsables ni cuáles son las consecuencias precisas para la población expuesta a su presencia en el medio ambiente, existiendo una completa y absoluta falta antecedentes en torno a este extremo, teniendo en consideración los principios precautorios y de prevención, dispuso la adopción de diversas medidas teniendo especialmente presente el principio de coordinación:

“50°.- Que en las reflexiones precedentes se ha encomendado a diferentes autoridades públicas la realización de distintas y complejas actuaciones, cuya existencia y propósito

⁵⁹ Según señala Parejo, este principio abre aquí todo un nuevo mundo para el control judicial, en PAREJO, Luciano (2007): “Notas para la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, en *Revista de Administración Pública* N° 174, p. 184.

⁶⁰ V. gr. SCS N° 1206-2018.

⁶¹ SCS Rol N° 5.888-2019.

⁶² Al efecto, véase Gómez, Rosa Fernanda (2020): “Avances y temas pendientes en materia de medio ambiente en Chile: análisis de los principales proyectos de ley y jurisprudencia relevante de 2019”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 201 y ss.

sólo se verán justificados en la medida que su puesta en práctica sea el resultado de una actuación coordinada de los distintos entes públicos llamados a intervenir.

Asimismo, y como ha quedado dicho, la implementación de varias de esas medidas requerirá la intervención de las máximas autoridades ministeriales, tanto de Medio Ambiente como de Salud, así como de Jefes de Servicio y Oficinas de la más diversa naturaleza y competencias. [...]

51°.- Que de lo relacionado surge con nitidez que las medidas protectoras dispuestas por esta Corte deberán ser concretadas, necesariamente, entendidas a la luz del señalado principio de coordinación, debiendo ser ejecutadas conjuntamente por las autoridades recurridas, bajo una dirección que los conduzca al resultado esperado, y en el natural entendido de que cada cual habrá de concurrir a ese objetivo en el marco de sus respectivas competencias.

La actuación de las autoridades administrativas así descrita exigirá del Ejecutivo, en este caso particular, la debida coordinación entre los distintos niveles de gobierno, esto es, supondrá una actuación coherente y armónica entre las autoridades de nivel comunal, provincial, regional y nacional.

Además, la indicada forma de actuación tiene por fin evitar la duplicidad de funciones y decisiones, así como el correcto y eficiente uso de los recursos con que cuentan las autoridades, de modo que en esta actividad las diversas dependencias, entes y organismos a quienes corresponda intervenir deberán poner en conocimiento de los demás las medidas y actuaciones que cada una pretende llevar a cabo, de manera que, actuando con la mayor coherencia y comunicación posible, no caigan en repeticiones ni en el mal uso de los recursos con que cuentan.

Por ello, antes de que cada autoridad adopte las decisiones sectoriales que le correspondan en esta materia, todas aquellas llamadas a intervenir deberán analizar en conjunto las que estimen adecuadas en cada caso, con el objeto de darles la mayor eficacia posible, método de trabajo de la mayor relevancia para dar cumplimiento a las medidas dispuestas en este fallo, en cuanto tiene por fin superar una grave afectación de garantías constitucionales de relevancia, cuales son la integridad física y psíquica, la vida y la salud de los habitantes del sector de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, así como el derecho de que son titulares a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.”.

En un sentido similar, respecto de una situación de contaminación por olores, la Corte Suprema sostuvo que⁶³:

“Séptimo: Que de esta manera, queda en evidencia, ante la permanencia en el tiempo de la situación descrita, que la Municipalidad de Copiapó y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y de Medio Ambiente de la Región no han dado un debido y eficaz cumplimiento a sus funciones tendientes a verificar coordinadamente las circunstancias y causas precisas que conllevan la pestilencia denunciada en el libelo como asimismo a adoptar las medidas necesarias para prevenir, mitigar efectivamente y en lo posible eliminar el fenómeno contaminante materia de la acción, que ha permanecido en el tiempo por un lapso que aparece a todas luces excesivo, atendida su naturaleza y efectos; lo que permite calificar de arbitrarios e ilegales sus comportamientos en esta materia, y vulneradores del derecho a la integridad psíquica, a vivir en un medio

⁶³ SCS Rol N° 15190-2019, caso olores Copiapó.

ambiente libre de contaminación y a la protección de la salud que la Constitución Política de la República reconoce a los recurrentes.

Octavo: Que así entonces el recurso será acogido con el objeto de que las autoridades mencionadas, esto es, la Municipalidad de Copiapó y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y Medio Ambiente, den estricto cumplimiento a la normativa que regula la materia y, consecuentemente y a fin de evitar la reiteración y prolongación en el tiempo del fenómeno contaminante descrito en el libelo, se coordinen entre sí y planifiquen de manera conjunta las acciones que deberán llevar a cabo para dichos fines, de modo de lograr verificar con precisión las circunstancias y causas que han ocasionado la pestilencia, gases y vectores denunciados y, como resultado de ello, adoptar las medidas adecuadas para mitigar y en lo posible eliminar su producción.”

Por su parte, los Tribunales Ambientales también comparten este criterio de coordinación en materia de fiscalización ambiental. Al respecto, han señalado que es esencial que la Superintendencia del Medio Ambiente mejore los tiempos de respuesta entre las etapas de denuncia de fiscalización y procesos sancionatorios como también la perfección de la guía de apoyo a la elaboración de un programa de cumplimiento ambiental en ordenan a dar claridad y exigir de parte de la entidad fiscalizada una respuesta ágil, oportuna y concreta que incluya un cumplimiento temprano de los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad. Junto con ello, destacan la importancia de la coordinación oportuna de incumplimientos en función de una mejor protección del bien jurídico ambiental y dan cuenta de que la descoordinación entre los organismos sectoriales⁶⁴, puede afectar dicho bien jurídico.⁶⁵

2. Control de la coordinación en materia de instrumentos de planificación territorial

Al respecto, cabe tener presente lo sostenido por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, entidad autónoma de carácter constitucional que través de la interpretación ha contribuido a la definición y aplicación práctica de los principios y garantías que informan el ejercicio de las potestades de los órganos administrativos.⁶⁶

Al efecto, Contraloría ha señalado que un instrumento de planificación comunal puede regular una zona declarada previamente como santuario de la naturaleza, pero debe reconocer y respetar la existencia y los objetivos de dicho santuario, y su reglamentación dentro de los instrumentos de planificación territorial de mayor jerarquía (regla de prevalencia⁶⁷), sin perjuicio de las competencias de la autoridad ambiental y, en este caso, del Consejo de

⁶⁴ En la especie el Servicio Agrícola y Ganadero, la Dirección de Obras Municipales de Los Vilos y la Secretaría Regional Ministerial de Salud.

⁶⁵ Sentencia del Primer Tribunal Ambiental, Rol N° R-4-2018, 6 de junio de 2018, “*InterChile S.A. con Superintendencia de Medio Ambiente.*”

⁶⁶ Al respecto, se ha señalado que existe un consenso en relación con “[...] que la Contraloría General de la República es la institución que ha permitido la construcción del derecho administrativo chileno y que una de las razones que explica ese proceso es el ejercicio del control de legalidad de los actos administrativos. Una de las manifestaciones de ese control es el ejercicio de la potestad dictaminante, que se traduce no solo en una atribución para definir con efectos vinculantes la interpretación del derecho aplicable por los organismos administrativos, sino que esta opera con un efecto de precedente que tiene consecuencias normativas directas al interior de la Administración pública.”, en CORDERO V., Luis (2020): “El control de la Corte Suprema sobre los precedentes de la Contraloría general de la República”, en *Revista Chilena de la Administración del Estado*, p. 126

⁶⁷ Artículo 28 de la LGUC.

Monumentos Nacionales para pronunciarse posteriormente respecto de los proyectos que se desarrollen en el sector.⁶⁸

Asimismo, ha precisado que no puede sostenerse que la declaración de Santuario de la Naturaleza⁶⁹ de un predio solamente se aplica a terrenos silvestres o rústicos y no a sus áreas urbanas, pues el artículo 31 de la Ley N° 17.288 únicamente excluye de su aplicación a los parques nacionales. Lo contrario significaría que bastaría con extender el área urbana a todo el predio para poner término a esa declaración sin atenerse a los procedimientos legales previstos. Tampoco puede sostenerse que el proyecto de modificación del plan regulador altere la competencia que la Ley N° 17.288 entrega al Consejo aludido, pues sus potestades son distintas de las otorgadas al planificador territorial.⁷⁰

En suma, conforme a esta jurisprudencia, se ajusta a derecho la regulación en un instrumento urbanístico de un área protegida ambientalmente, en la medida que se respeten los objetivos que la misma asegura y la normativa territorial prevalente. Además, los permisos de edificación que a futuro se soliciten sobre dichas áreas deberán contar con la autorización de todas las autoridades respectivas, no solo la urbanística, sino que también la ambiental y, en su caso, de patrimonio.

Por su parte, resulta interesante destacar la doctrina contenida en el dictamen N° 4000, de 2016, en donde se indica que las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural definidas o reconocidas en los instrumentos de planificación territorial constituyen áreas colocadas bajo protección oficial⁷¹ y, por tanto, las normas que las establecen son normas de carácter ambiental.

En otros términos, para efectos de determinar los actos que pueden implicar esa protección oficial, cabe tener presente que la legislación ambiental, no se encuentra restringida a la Ley N° 19.300 y su reglamento, sino que comprende todas aquellas normas que por su naturaleza y alcance son de contenido ambiental. Así, las normas de los instrumentos de planificación territorial que reconocen o definen áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural son normas de carácter ambiental y, por tanto, expresión de la garantía constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Asimismo, aplicando igual razonamiento, también son normas de carácter ambiental las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial que reconocen o definen áreas de protección de recursos de valor natural, dictadas con sujeción a la OGUC.⁷²

⁶⁸ Dictamen N° 21.359, de 2008.

⁶⁹ Se trata de áreas de protección ambiental, las cuales serán analizadas con mayor detalle *infra*.

⁷⁰ Dictamen N° 21.359, de 2008.

⁷¹ Mediante dictamen N° 59.686, de 2016, se ha indicado que para que se esté en presencia de un área colocada bajo protección oficial, se requiere de un acto formal de la autoridad competente en el cual se declara la voluntad de sujetar un bien o una zona determinada a un régimen jurídico de protección ambiental previsto en el ordenamiento.

⁷² Al respecto, Contraloría precisó que “[...] si bien actualmente el artículo 2.1.18. de la OGUC, desde su modificación por el decreto N° 10, de 2009, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, solo permite que en los instrumentos de planificación territorial se reconozcan áreas de protección de recursos de valor natural ya protegidos oficialmente por la normativa aplicable, antes de la vigencia de esa modificación se autorizaba que por esos instrumentos se definieran dichas áreas. Por lo tanto, una disposición vigente de un IPT que defina una zona como área de protección de valor natural, en virtud de la habilitación que antes de la aludida modificación contenía el citado artículo 2.1.18., constituye una norma de carácter ambiental emanada de la autoridad habilitada, a través de la cual se adscribe a dicha zona a un régimen de protección especial, debiendo considerarse a la misma, por consiguiente, dentro de la categoría de “área colocada bajo protección oficial”, en conformidad con el artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300, para efectos de su ingreso al SEIA.”, en Dictamen N° E39766, de 2020

Siguiendo esta última doctrina, Contraloría sostuvo posteriormente que las áreas de preservación ecológica definidas en instrumentos de planificación territorial deben ser consideradas como áreas colocadas bajo protección oficial para efectos de lo dispuesto en el artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300.⁷³

De esta manera, Contraloría amplía el ámbito de protección ambiental extendiéndola a todas aquellas áreas sujetas a protección oficial en los instrumentos de planificación territorial, en la medida que se trate de áreas que por su naturaleza y alcance son de contenido ambiental, como ocurre con las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural.

3. Control de la coordinación en materia de permisos de edificación y protección del medio ambiente

En este sentido, la Corte Suprema ha señalado que, si la construcción de un edificio se encuentra próxima a un santuario de la naturaleza, el titular del proyecto debe contar con autorización ambiental favorable, siendo ilegal el otorgamiento del permiso municipal sin dicha autorización.

Este criterio se puede ver en la sentencia Rol N°3918-2012, caso Punta Piqueros, en la cual se pretendía construir un hotel en el borde costero. Al respecto, la Corte sostuvo que:

“5°- Que en el caso de autos, el proyecto que se anuncia es la construcción de un hotel compuesto de dos edificaciones de nueve y seis pisos, respectivamente, en el borde costero de la ciudad de Concón, específicamente en el roquerío de dicho litoral marítimo. Esta intervención incidirá evidentemente en la zona intermedia entre el medio marino y el terrestre, hábitat de especies bentónicas, las que constituyen el primer de la cadena de alimentación de especies fundamentales del ecosistema marino y terrestre asociado a él.

6°- Que es por ello relevante, necesario e imprescindible como medida de salvaguarda de nuestro ecosistema someter este proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con la única finalidad que a partir del estudio que de él se realice, puedan adoptarse las medidas o, en su caso, imponer las condiciones que garanticen el desarrollo sustentable de esa zona costera.

*7°- Que en atención a lo expuesto sólo cabe concluir que la conducta desplegada por la Municipalidad de Concón es ilegal, afectando la legitimidad, publicidad y transparencia que debe presidir los actos de la Administración del Estado, de la cual las Municipalidades forman parte, al no haberse acatado la preceptiva concerniente a la evaluación ambiental a que debía someterse el proyecto Hotel Punta Piqueros, no obstante concurrir las hipótesis previstas en las d) y e) del artículo 11 de la Ley N°19.300 sobre Bases del Medio Ambiente”.*⁷⁴

En mi opinión, se trata de una exigencia de coordinación implícita, que requiere que la autoridad municipal, de manera previa al ejercicio de sus competencias, observe la normativa ambiental aun cuando no exista obligación expresa, con un objetivo preventivo y precautorio con la finalidad de dar protección al medio ambiente. En otros términos, para efectos de dar una protección efectiva al medio ambiente. No es suficiente el ejercicio de competencias

⁷³ Dictamen N° E39766, de 2020.

⁷⁴ Todos de la sentencia de reemplazo. Este criterio fue confirmado posteriormente en las sentencias Corte Suprema Roles N°s. 47.610-2016 y 22.221-2018.

unilateral y aislada (competencias urbanísticas), sino que es preciso observar la finalidad que persiguen las normas ambientales, determinado la interacción entre ambos regímenes sectoriales.

Por su parte, la Corte Suprema en el caso Humedal Llantén⁷⁵, ha indicado que aun cuando una zona no se encuentre sometida a protección ambiental específica, en la especie, el humedal no estaba protegido por la Convención de Ramsar sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, atendidas sus características, es necesario darle protección:

“Noveno: Que dentro de este contexto unido al mérito de los antecedentes acompañados a los presente autos, se advierte que, como se dijo, el cuerpo de aguas denominado “Humedal de Llantén” no tiene la categoría Ramsar, pero no es menos cierto, que instituciones estatales -Conicyt aprobó un proyecto para su estudio- y la comunidad científica – Universidad Austral desarrolló un informe sobre la fauna existente en el mismo-; unido a las definiciones sobre humedal antes transcritas, permiten reconocerlo como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora.

De esta manera, para este caso particular, dicho cuerpo de aguas se adapta al concepto de humedal y, por consiguiente, tal como lo postulan los recurrentes emana la necesidad de su protección desde que estos sitios han sido considerados por la comunidad internacional, como pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, siendo un deber del Estado velar por su preservación.

Décimo: Que, en consecuencia, la recurrida Inmobiliaria GPR aun cuando sea dueño del terreno donde se emplaza el humedal, no se encuentra facultada para drenar sus aguas atendido el bien superior que ha de resguardarse, esto es, proteger el referido ecosistema.”.

En este mismo caso, la Corte Suprema sostuvo que las autoridades administrativas⁷⁶, autorizaron construcciones de manera descoordinada, fuera de las políticas públicas y sin cumplir con los requisitos legales, lo que en la práctica implicó drenar las aguas del humedal Llantén sin considerar su importancia medio ambiental.⁷⁷

También vinculado con la protección ambiental, particularmente del bosque nativo emplazado en zonas rurales, cabe destacar aquellos proyectos inmobiliarios que son construidos de manera irregular o que son autorizados por la autoridad local sin el informe previo favorable de los órganos sectoriales respectivos, v. gr. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); Corporación Nacional Forestal (CONAF); la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y/o el Servicio de Evaluación Ambiental.

Al respecto, el artículo 1° del D.L. N° 3516 de 1980 que establece Normas sobre División de Predios Rústicos, en lo que interesa, dispone que 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, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas. Esta

⁷⁵ SCS Rol N° 118-2018, sobre intervención ilegítima del Humedal Llantén y la modificación del cauce “estero sin nombre”, en donde con el fin de desarrollar un proyecto inmobiliario, se ha drenado las aguas del humedal, con el consecuente daño que aquello provoca al ecosistema e inundaciones.

⁷⁶ Municipalidad de Puerto Montt, a través de su DOM y el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos.

⁷⁷ Considerandos 13° y 14 de la sentencia.

limitación no será aplicable tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55° de la LGUC.

A su vez, el artículo 3° prescribe los actos y contratos otorgados o celebrados en contravención a lo dispuesto en el decreto ley serán absolutamente nulos, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan en conformidad a la ley. Corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las Municipalidades respectivas, fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en dicha norma.

Por su parte, el artículo 55 de la LGUC preceptúa que fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones, 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 Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado.

Por último, el artículo 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en lo que importa, establece que la división de predios rústicos que se realice de acuerdo al D.L. N° 3.516, de 1980, y las subdivisiones, urbanizaciones y edificaciones que autoriza el artículo 55 de la LGUC, se someterán a las siguientes reglas, según sea el caso: *“3.- Para las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, como asimismo, una vez obtenida la autorización a que se refiere el número anterior, para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener subsidio del Estado, a que alude el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se deberá solicitar el permiso de edificación correspondiente del Director de Obras Municipales, conforme lo exige el artículo 116 del mismo cuerpo legal, acompañando los antecedentes que señala el artículo 5.1.6. de esta Ordenanza.”*

De conformidad con este marco normativo, en un reciente caso la Corte Suprema ha señalado que afecta el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8 CPR) los loteos irregulares que por años se han ejecutado en sector silvoagropecuario,

por cuanto modifica el entorno donde viven las personas y afecta componentes ambientales, como el bosque nativo. Asimismo, sostuvo que las autoridades han omitido el cumplimiento de sus obligaciones, ordenando una pronta coordinación institucional de todos los órganos administrativos con competencia en materias urbanísticas, a fin de solucionar dicha situación. Así, nuestro máximo tribunal ha señalado que:

“[...] una afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sufrida por los recurrentes, quienes han visto modificado el entorno donde viven – una zona de interés silvoagropecuario – por la existencia de loteos irregulares que dividen los terrenos en porciones menores a aquellas permitidas por la normativa vigente, con el objeto de emplazar construcciones destinadas a la habitación, lo cual trae como consecuencia la necesidad de servicios básicos y equipamiento de los cuales el sector no dispone, en razón de su destino, como también la construcción de caminos que pasan por bosque nativo, provocando la generación de núcleos habitacionales en sectores que carecen de urbanización y, por tanto, de los elementos esenciales para su habitabilidad.”⁷⁸

De manera adicional, cabe hacer presente que, si dichas subdivisiones rurales se encuentren ubicadas en un área colocada bajo protección oficial, el proyecto deberá contar con una resolución ambiental favorable.⁷⁹

Por su parte, ante la duda de la autoridad local en cuanto a si un proyecto de construcción ubicado en un área sujeta a algún tipo de protección oficial puede generar impactos ambientales, debe presentar la respectiva consulta de pertinencia ante el Servicio de Evaluación Ambiental.⁸⁰

IV. CONCLUSIONES

El principio de coordinación, tanto en su manifestación organizativa como imperativa, se centra reconocido en diversos preceptos de nuestro ordenamiento jurídico tanto, en la Carta fundamental como en diversas normas de carácter administrativo, entre las cuales cabe destacar los artículos 2º y 5º de la Ley N° 18.575.

En términos generales, la regulación del principio ha establecido su observancia de manera forzosa, siendo reducidas las instancias en las cuales se dispone como una herramienta de cooperación y/o colaboración entre los órganos y servicios públicos.

⁷⁸ SCS Rol N° 43910-2020. En dicho fallo, se acogió el recurso de protección deducido sólo en cuanto se dispone que la Municipalidad de Papudo, CONAF, el Servicio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Agricultura, deberán ejercer las funciones que les son propias y coordinarse a fin que, de manera conjunta, se otorgue una solución global y efectiva a la situación de loteos irregulares que actualmente aqueja a los habitantes del sector El Tome, de la comuna de Papudo.

⁷⁹ Vid. Expediente D-110-2018 de la Superintendencia del Medio Ambiente, en donde se instruyó un procedimiento sancionador en contra de un titular de proyecto por no contar con una Resolución de Calificación Ambiental, de un proyecto: a) de desarrollo urbano, que contempla obras de edificación con destino habitacional, con una cantidad superior a 80 viviendas y b) de desarrollo urbano, que contempla obras de urbanización con destino permanente de esparcimiento, deporte, comercio y servicios en un área colocada bajo protección oficial (Zona de Interés Turístico Panguipulli).

⁸⁰ Al efecto, en la SCS Rol N° 144089-2020), se indicó que el municipio debe presentar consulta de pertinencia para efectos de definir si proyecto de construcción de quioscos en la línea de playa de una zona típica está obligado a ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental, c. 4º.

Esta forma de colaboración se encuentra presente en la normativa ambiental y urbanística analizada, en donde se aprecia que nos obstante los esfuerzos normativos por disponer de una actuar coordinado entre los diversos servicios intervinientes, en muchas ocasiones se omite su aplicación, generando significativos problemas ambientales y urbanísticos.

Ahora bien, desde la perspectiva del control de la actividad administrativa, el principio de coordinación se ha constituido en un poderoso mecanismo de revisión, lo que ha permitido a los tribunales declarar la ilegalidad del acto y/o procedimiento administrativo cuando advierte su contravención.

No obstante lo anterior, es necesario avanzar hacia el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación o disponer la creación de nuevos mecanismo, tales como los convenios de colaboración, la coordinación procedimental, las mesas de trabajo, etc.

Junto con ello, es preciso que exista claridad en torno al órgano administrativo coordinar, especialmente en aquellos casos en los cuales el procedimiento administrativo impone la existencia de un organismo prevalente, que actúe como coordinador de las competencias de los órganos que participan en el mismo, estableciendo precisas responsabilidades en caso de omisión o deferencias en la coordinación.

Finalmente, desde una perspectiva orgánica, es necesario superar la marcada centralización y actuación administrativa basada en el ejercicio de competencias aislada y unilateral, con el propósito de mejorar la toma de decisiones y de lograr una más eficiente satisfacción del interés general.

Bibliografía citada

- ASTORGA, Eduardo (2014): *Derecho ambiental chileno. Parte general* (Santiago de Chile, Legal Publishing, Thomson Reuters, La Ley).
- BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso).
- CADEMARTORI GAMBOA, David (2009): “Buena administración y procedimientos de selección de contratistas: análisis de mecanismos jurídicos e informativos para alcanzar la eficiencia en las licitaciones públicas”. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- CORDERO, Eduardo (2007): “El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 29, pp. XX-XX.
- CORDERO VEGA, Luis “La coordinación como control de legalidad”, en *El Mercurio Legal* 30 de noviembre de 2015.
- CORDERO V., Luis (2021): “El control de la Corte Suprema sobre los precedentes de la Contraloría general de la República”, en *Revista Chilena de la Administración del Estado*, pp. 125-135.
- CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters, La Ley).
- Freeman – Rossi, 2012.
- GUILOFF, Matías (2010): “Coordinación sin sesgos: la regulación de la nueva institucionalidad”, en *Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, en Durán, Valentina; Montenegro, S., Moraga, Pilar [eds.], *Derecho Ambiental en tiempos de reformas* (Santiago de Chile, AbeledoPerrot Legal Publishing), pp. 3-22.

- GÓMEZ, Rosa Fernanda (2017): “El *non bis in idem* en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), N° 49, pp. 101-138. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-68512017000200101&lng=pt&nrm=iso [última visita el 12 de febrero de 2021].
- GUZMÁN, Rodrigo (2012): *Derecho ambiental chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión* (Santiago, Editorial Planeta Sostenible).
- LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018): “El derecho a una buena administración pública en Chile”, en *Revista de Derecho Público* N° 88, pp. 93 y ss.
- LINAZASORO, Izaskun y PELAYO, Constanza (2019): “Control de Admisibilidad en el ingreso al SEIA: análisis del estado actual de la no admisión a trámite de proyectos”, en *Revista de Derecho Ambiental* Año VII N° 11, pp. 1-18
- PAREJO, Luciano (2007): “Notas para la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, en *Revista de Administración Pública* N° 174, pp. 161-191.
- POBLETE, Julia (2017): *Ley de bases y Estatuto administrativo* (2ª edición, Santiago de Chile, Librotecnia).
- PÜSCHEL HOENEISEN, Lorna (2019): “Regulación de actividades en áreas protegidas”, en *Revista de Derecho Ambiental* Año VII, N° 11, pp. 88-109. Disponible en: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/52506> [última visita el 12 de febrero de 2021].
- REVETRIA BELTRÁN, Mafalda (1977): “El régimen jurídico de la propiedad monumental en Chile”, *Revista de Derecho Público* N°21/22, pp. 85-148. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36362> [última visita el 12 de febrero de 2021].
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2014): “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de Colombia* N° 6, pp. 23-56.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación Administrativa* N° 230-231, pp. 11-30.

Revisar Sánchez y otros autores que han escrito sobre el principio de coordinación en materia urbanista