

“POLICY BRIEF: INSUMOS PARA EL FUTURO REGLAMENTO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CHILENO.”

Renovated homes: nature and happiness for Latin American elders

Benoît Delooz Brochet

Profesor Titular de Derecho público, Centro de Estudios en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje CEAUP, Instituto de Investigación y Doctorados, Universidad Central de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5775-5629>

• benoit.delooz@ucentral.cl

Juan Enrique Serrano Moreno

Profesor Asistente, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8466-1556>.

• juan.serrano@uchile.cl

Pedro Pablo Frois Barra

Abogado, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8435-5729>

• pfroisb@gmail.com

Introducción

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), instrumento de planificación consagrado en 2018¹, ha generado expectativas, en materia de descentralización y gobernanza climática, que no han sido cumplidas por la ausencia del reglamento que lo desarrolle normativamente².

El presente *policy brief* tiene por objetivo aportar insumos para los tomadores de decisiones encargados de desarrollar normativamente el PROT a partir de los resultados de nuestras investigaciones. Observamos la falta de armonía normativa entre los distintos marcos regulatorios involucrados, obstáculos en la coordinación interinstitucional, así como también límites a la gobernanza climática multinivel identificados en la experiencia comparada.

En el estado actual, los problemas identificados alejan a Chile de los objetivos de la Ley Marco del Cambio Climático (LMCC), que pretende introducir en nuestro ordenamiento jurídico el paradigma de gobernanza climática multinivel consagrada en el Acuerdo de París, Art. 7.2.

Falta de armonía normativa y obstáculos en la coordinación interadministrativa

Una primera aproximación al marco normativo del PROT induce a pensar que este instrumento representa una transformación del paradigma de desarrollo territorial chileno al avanzar hacia la descentralización regional e introducir el desarrollo sustentable en la planificación administrativa.

Desde 2022, la LMCC³ exige incorporar en Instrumentos de Ordenación y Planificación Territorial consideraciones ambientales del desarrollo sustentable. En ese contexto, la incorporación de la variable climática en el ordenamiento territorial chileno (Delooz, 2025) supone articular el PROT con instrumentos de planificación urbanística (IPT)⁴ y de ordenamiento territorial (IOT)⁵ e incorporar en el PROT los instrumentos de gestión del cambio climático sectoriales (Planes Nacionales) y territoriales⁶ (PARCC, PACCC, PEHRC).

Con todo, el examen de dicho marco identifica una serie de problemas que invitan a relativizar dicha aseveración. La elaboración e implementación de los PROT podrán verse obstaculizadas por un marco normativo fragmentado que dificulta la coordinación interinstitucional. A saber:

1 Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Art. 17 a).

2 En la actualidad sigue en tramitación el Decreto N.º 243, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Aprueba el Reglamento que Establece los procedimientos para la Elaboración, Evaluación y Actualización de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

3 LMCC, artículo 43 inc. 1: “Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporarán consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático.”

4 PRC, PRI/M

5 Áreas protegidas, ZBC, etc.

6 Las abreviaciones corresponden a los Planes de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC), los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC) y los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuenca (PEHRC).

1. Un ámbito de aplicación espacial limitado: La LOCGAR establece que el PROT no puede regular materias o áreas bajo planificación urbanística, además de reconocer las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial⁷. Adicionalmente, si bien el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, mientras no lo haga, las zonas de uso de borde costero vigentes se impondrán a los nuevos planes. En definitiva, la ley establece la inferioridad jerárquica del plan regional respecto a esas áreas y sus normativas (Delooz & Serrano, 2023).

2. Fragmentación: El PROT coexiste con una serie de estrategias, políticas nacionales, leyes marco, instrumentos generales y sectoriales de carácter nacional, regional e incluso local, cuyas relaciones jurídicas no son claras y arriesgan judicializar futuros conflictos entre administraciones públicas, actores privados con intereses y expectativas de desarrollo inmobiliario, así como con los diferentes componentes de la sociedad civil.

3. Resolución de controversias: En caso de conflicto entre normas, la resolución de controversias no está claramente regulada. Además, se constata una “tutela administrativa” encubierta por parte del gobierno central en el procedimiento de elaboración del PROT y otros documentos. Frente a esto, deberemos observar qué arbitrajes harán los responsables regionales y locales, prestando atención a las condiciones institucionales de producción del PROT, conforme a las normas directrices y, en particular, los mecanismos de codecisión y cogestión.

Experiencia comparada: el caso de España

España, pese a contar con un modelo autonómico que consagra el ordenamiento u ordenación territorial como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA), enfrenta diversos desafíos en materia de gobernanza climática regional (Elorrieta, Olcina, & Sánchez, 2016), especialmente en la planificación de los territorios costeros y en la integración de consideraciones climáticas en los instrumentos regionales.

En nuestra investigación hemos realizado estudios de caso sobre instrumentos de ordenamiento territorial españoles: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA)⁸ y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL)⁹ de la Comunidad Valenciana (Frois Barra, 2025). Ambos casos revisten el carácter de emblemáticos y fueron seleccionados por:

- Abarcar el litoral mediterráneo, una de las zonas más expuestas a los efectos del cambio climático, donde presión urbanística y riesgos climáticos convergen con particular intensidad.
- Desde su formulación incorporan explícitamente objetivos de mitigación, adaptación y protección ecológica, en línea con el enfoque policéntrico y multinivel promovido por la gobernanza climática contemporánea.
- Ambos han estado marcados por una intensa conflictividad administrativa y judicial, que permite observar los límites institucionales y políticos de estos modelos de planificación.

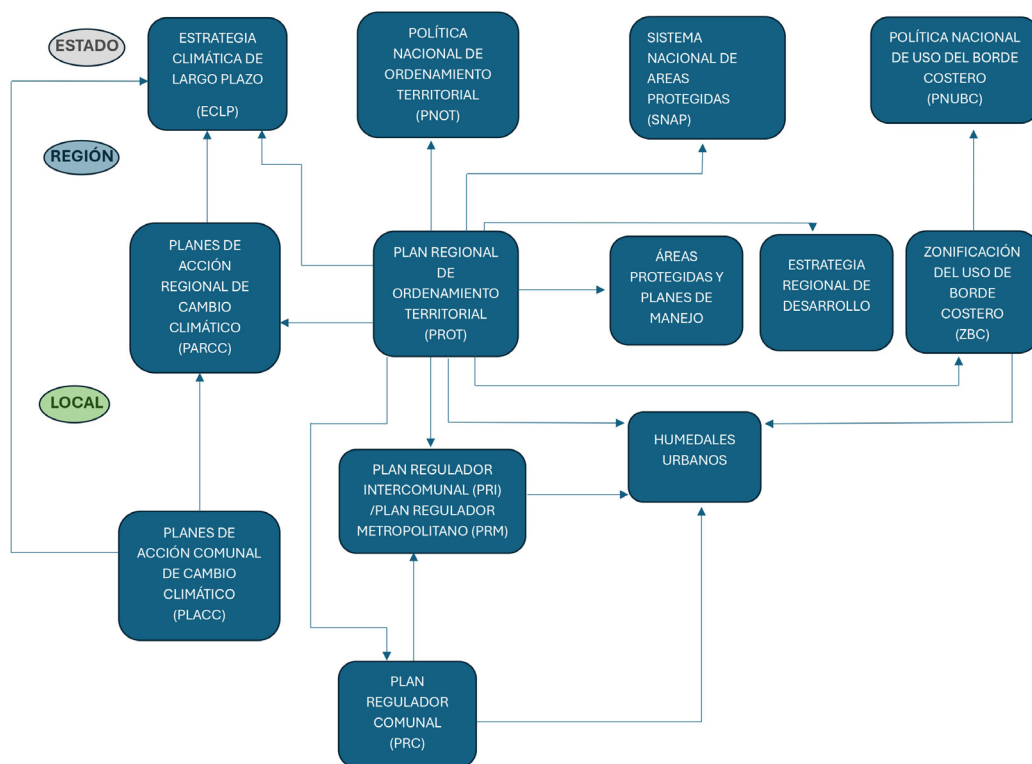


Figura 1: Vinculación entre el PROT y demás Políticas e Instrumentos.

Fuente: elaboración propia a partir de legislación consultada.

7 LOCGAR, Art. 17 a).

8 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía Núm. 139, página 2, de 20 de julio 2015.

9 Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 8292, de 8 de mayo de 2018.



Figura 2: Manifestación de vecinos contra el PATIVEL (Torres, 2021). Nota. Fotografía de Damián Torres, publicada en *Las Provincias* el 22 de febrero de 2021.

El análisis de estos casos nos permite identificar varios factores críticos:

- 1) La descentralización formal de competencias en el ordenamiento territorial no basta sin la existencia de mecanismos de coordinación: la experiencia española demuestra que, incluso con autonomía legislativa regional, persisten problemas de coordinación horizontal y vertical.
- 2) La existencia de múltiples instrumentos puede ser fuente de conflictos entre entes territoriales.
- 3) La resistencia de los gobiernos locales y la instrumentalización de la participación ciudadana por intereses económicos ilustran los límites del modelo cuando no se garantizan condiciones mínimas de gobernanza democrática y transparencia.
- 4) La judicialización estratégica constituye una amenaza permanente para la estabilidad y viabilidad de estos planes, particularmente cuando existen defectos procedimentales, aunque sean formales (Serrano López & Serrano Moreno, 2016). En particular, la anulación del PPCLA debido a su adopción por un gobierno en funciones, o la larga tramitación judicial del PATIVEL —que enfrentó más de 4.600 recursos—, evidencian la fragilidad de estos instrumentos frente a litigios impulsados por actores con capacidad organizativa y económica.

Recomendaciones

- Aprobar el reglamento del PROT: ante la ausencia de la normativa que regule su procedimiento de elaboración y aprobación, el PROT seguirá siendo un instrumento sin eficacia operativa. Este reglamento debe establecer etapas claras, mecanismos de participación y criterios sustantivos vinculados a la transversalización de la variable climática.
- Convertir el PROT en el Plan Regional de Ordenamiento y de Desarrollo Territorial Sustentable (PRODTS) que incluiría —por definición— la variable climática. Este instrumento de convergencia de planes incorporaría directamente el PARCC, reduciendo el número de planes regionales, agrupándolos en un solo documento y conservando como vocación principal el desarrollo sustentable del territorio regional.
- Armonizar competencias entre órganos descentralizados y desconcentrados: Los gobiernos regionales com-

parten el espacio de la planificación territorial con las SEREMIs y otros órganos del nivel central, sin un marco claro de jerarquía o coordinación. Es urgente clarificar las atribuciones y evitar solapamientos que dificultan la toma de decisiones y la coherencia del sistema.

- Institucionalizar mecanismos estables de coordinación interadministrativa: Se requiere diseñar y formalizar espacios de articulación entre los niveles de gobierno que operen de manera continua y eficaz. Esta coordinación debe estar protegida frente a ciclos políticos y anclada en normas de rango suficiente para garantizar su funcionamiento.
- Diseñar procesos participativos resistentes a la captura: la participación ciudadana no puede limitarse a instancias formales de consulta. Deben implementarse mecanismos deliberativos que incluyan a diversos actores sociales y que resguarden el proceso frente a estrategias de bloqueo o instrumentalización por parte de intereses económicos.

Agradecimientos

Este trabajo es parte de una investigación financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, Proyecto FONDECYT Regular N° 1230052.

Bibliografía

- Delooz Brochet, B. (2025). La incorporación de la variable climática en el ordenamiento territorial chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 52(1), 101-124. <https://doi.org/10.7764/R.521.4>
- Delooz Brochet, B., & Serrano Moreno, J. E. (2023). "Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial". *Revista de Derecho Ambiental*, 2(20), 31-63. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2023.71100>
- Elorrieta, B., Olcina, J., & Sánchez, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos*, 55(1).
- Frois Barra, P. P. (2025). Ordenamiento territorial y cambio climático: Estudio comparado entre España y Chile [Tesis de magister-Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile]. octubre, 30, 2025, Repositorio académico de la Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/205696/Ordenamiento_territorial_y_cambio_climatico_estudio_comparado_entre_Espana_y_Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Serrano López, J.E., & Serrano Moreno, J. E. (2016). La (in)sostenibilidad económica y financiera del «plan de protección del corredor litoral de Andalucía». *Responsabilidad patrimonial de la administración por alteración del planeamiento y vulneración de la confianza*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, n. 306, 69-103
- Torres, D. (2021, 22 de febrero). Manifestación de vecinos contra el Pativel. [Fotografía]. En Redacción. La Generalitat recuerda que el Pativel continúa vigente. *Las Provincias*. Recuperado de <https://www.lasprovincias.es/comunitat/generalitat-recuerda-pativel-20210222174021-nt.html>