

PHILIPPI YRARRÁZVAL PULIDO & BRUNNER

**ESTUDIO SOBRE LEGISLACIÓN NACIONAL Y COMPARADA
EN PROTECCIÓN DE ZONAS DE AERÓDROMOS**

INFORME CONSOLIDADO

OCTUBRE 2014

Contenidos

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	RESUMEN EJECUTIVO	6
1.	Primer Informe: Análisis de la legislación nacional sobre infraestructura de aeródromos	6
2.	Segundo Informe: Modelos comparados de protección de zonas de aeródromos.....	7
3.	Tercer Informe: Propuesta Normativa.....	8
III.	PRIMER INFORME: MARCO REGULATORIO APLICABLE A INFRAESTRUCTURAS DE AERÓDROMOS.....	9
1.	Aspectos aeronáuticos.....	9
2.	Aspectos medioambientales	20
3.	Ordenamiento territorial y planificación urbana	37
4.	Conclusiones: vacíos normativos y barreras legales.....	51
IV.	SEGUNDO INFORME: ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN COMPARADA.....	55
1.	Introducción	55
2.	Legislación Norteamericana	55
2.1.	Introducción	55
2.2.	Autoridad Administrativa Competente	56
2.3.	Regulación de las emisiones de ruido	57
2.4.	Legislación sectorial analizada	60
3.	Legislación Española	62
3.1.	Introducción	62
3.2	Autoridad Administrativa	62
3.3	Zona de Servicio de los Aeropuertos.....	63
3.4	Servidumbres Aeronáuticas	69
3.5	Legislación Sectorial Analizada	75
4.	Legislación Colombiana	77
4.1.	Introducción	77
4.2	Autoridad Administrativa	77
4.3	Uso de Suelo	80
4.4	Concesiones	81
4.5	Legislación Sectorial Analizada	82
5.	Conclusiones.....	84
	ANEXO – TABLA COMPARATIVA	86

V. PROPUESTA NORMATIVA: PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA AEROPORTUARIA Y REGULA LOS PLANES MAESTROS AEROPORTUARIOS	89
5. Mensaje del Proyecto de Ley.....	89
1.3 Antecedentes y fundamentos	89
1.3 Modelos comparados	97
2. Contenido del Proyecto de Ley	102
2.1 Objeto.....	102
2.2 Ámbito de Aplicación	103
2.3 Instrumento de Planificación	103
2.4 Procedimiento de creación de un Plan Maestro Aeroportuario	105
2.5 Transición.....	106
3. Texto del Proyecto de Ley.....	108

I. INTRODUCCIÓN

La Junta de Aeronáutica Civil (“JAC”), en virtud de la misión que se le ha encargado de ejercer la dirección superior de la aviación civil en el país, lo que implica la gestión de políticas públicas que promuevan su desarrollo, nos ha solicitado la elaboración de un informe (“Informe”) que tiene la finalidad de contar con un “*...anteproyecto de ley que otorgue las facultades y herramientas jurídicas necesarias para el desarrollo de un Plan de Protección de Zonas de Aeródromos, de manera de evitar que el crecimiento urbano impacte las actividades propias de tales estructuras, y el normal desarrollo del transporte aéreo. Se estima necesario proteger las áreas adyacentes a los terminales aéreos, de modo que la operación aeroportuaria sea compatible con el resto de las actividades que allí se realicen y puedan introducirse instrumentos de planificación territorial que sean compatibles con la normal operación y crecimiento de los aeropuertos*”¹ (énfasis en el original).

El objetivo general planteado radica en la preparación de una propuesta que permita el “*fortalecimiento de la protección de zonas de aeródromos, mediante la entrega de competencias a la Administración para el desarrollo de instrumentos de planificación territorial adecuados y eficientes para dicho fin*”².

Asimismo, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- I. Desarrollar un análisis de la legislación nacional que permita comprender el marco legal vigente aplicable a las infraestructuras de aeródromos, desde el punto de vista urbano y medioambiental, y las competencias públicas asociadas.
- II. Desarrollar un análisis de legislación comparada que permita contar con uno o más modelos regulatorios exitosos y replicables en el país.
- III. Contar con una propuesta normativa que habilite el fortalecimiento de la protección de zonas de aeródromos, mediante las competencias legales pertinentes y el uso de instrumentos de planificación territorial.

¹ Términos de referencia Resolución Administrativa Exenta N° 311, de 19 de junio de 2014, de la Secretaría General de la JAC. p.1

² Ibid. p.9

Como metodología de trabajo se ha planteado la distribución del informe en tres etapas que se materializan en la entrega de tres informes distintos, cada uno de ellos con finalidades específicas conducentes al logro del objetivo general, que se organizan de la siguiente forma:

- I. Análisis de la legislación nacional sobre infraestructura de aeródromos, que implica abarcar la legislación vigente aplicable a dichas estructuras, con identificación del marco regulatorio actual y de los vacíos normativos y barreras legales detectadas en orden a proveer un efectivo fortalecimiento de las zonas aeroportuarias, en dos ámbitos:
 - i. Planificación Urbana: Se deberá considerar, al menos, la Ley General de Urbanismo y Construcción, Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y Código Aeronáutico, así como las normas reglamentarias relacionadas a aquellos.
 - ii. Regulación Medioambiental: Se deberá considerar, al menos, la ley N° 19.300 sobre Protección del Medio Ambiente, y sus normas reglamentarias, especialmente en materia de contaminación acústica.
- II. Análisis de legislación comparada sobre la materia.
 - i. Legislación de Estados Unidos.
 - ii. Legislación de España.
 - iii. Legislación de Colombia.
- III. Propuesta normativa.
 - i. Propuesta de Mensaje y Proyecto de Ley.

El presente documento corresponde a un consolidado compuesto de los tres informes que forman parte del encargo, manteniendo cada uno de ellos su estructura y conclusiones originales, cuando las tuvieren.

II. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe corresponde a la conclusión de un trabajo que tiene como objetivo final la redacción de un anteproyecto de ley, que entregue herramientas a los órganos de la administración para el fortalecimiento de la protección de zonas de aeródromos, mediante competencias legales e instrumentos de planificación territorial, u otros que resulten justificados en atención al análisis realizado en las diferentes etapas de este proyecto.

1. Primer Informe: Análisis de la legislación nacional sobre infraestructura de aeródromos

En el primer informe, se analizó el marco normativo aplicable a las infraestructuras de aeródromos, con la finalidad de detectar vacíos normativos y barreras legales que pudiesen existir en materias relativas a la protección de los aeródromos.

En dicho informe se analizaron normas específicas sobre la actividad aeronáutica, como el Código Aeronáutico, la Ley N° 16.752, que fija organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Decreto con Fuerza de Ley N° 241 de 06 de abril de 1960, del Ministerio de Hacienda, que fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil, entre otros. También fue objeto de análisis también la normativa ambiental general y específica sobre la materia, con especial atención a la norma de emisión vigente en materia de ruido. A su vez, fue analizada la legislación que regula el uso de suelos, en específico la Ley General de Urbanismo y Construcciones junto con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Luego del análisis, se concluyó que la regulación sobre zonas de protección de infraestructura de aeródromos resulta insuficiente, dado que la idea rectora de estas zonas de protección es la seguridad de las instalaciones para el desarrollo de la actividad aeronáutica, con la finalidad de permitir su funcionamiento en condiciones óptimas y que no represente riesgos o peligros para el desarrollo de la misma, más no la de permitir delimitar una zona en la que el desarrollo de actividades o usos de suelo tenga que estrechamente ser compatible con los usos propios del aeródromo.

Asimismo, se detectó que en materia de instrumentos de planificación territorial existen ciertas alternativas que pueden ser utilizadas para los fines de protección ya señalados, como es el caso de la determinación de una zona no edificable, que son aquellas posibles de incluirse en los Planes Reguladores Intercomunales o Comunales. De esta forma, fue posible ver desde un comienzo que la propuesta regulatoria podía tomar el camino de un instrumento que permitiera planificar y modificar los usos de suelo a través de la intervención de los Planes Reguladores vigentes.

En cuanto a los órganos administrativos que tienen injerencia en la materia, el análisis de la legislación da cuenta de una gran cantidad de órganos con competencias sectoriales, que en definitiva implican una coordinación entre todos ellos para la correcta intervención o modificación de las zonas de protección. Entre los que podemos mencionar al Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Junta de aeronáutica Civil, la Dirección General de Aeronáutica Civil, como los de mayor importancia y competencia directa.

2. Segundo Informe: Modelos comparados de protección de zonas de aeródromos

El segundo informe entregado consistió en el análisis de legislación comparada sobre protección de zonas de aeródromos, en la que se analizó la legislación aplicable en Estados Unidos, España y Colombia, para concluir con una recomendación acerca del modelo que podría ser más exitoso de replicar en nuestro país, en base a las conclusiones que fueron obtenidas en el primer informe.

El modelo norteamericano, determinado por la falta de competencia legal de la autoridad federal para zonificar suelo, dado que esta se encuentra radicada en los planificadores locales, busca generar un instrumento que nosotros consideramos de coordinación entre los distintos actores, de modo tal que sea posible conocer la magnitud de las externalidades actuales y futuras del aeropuerto y en base a eso establecer un método que les permita a los interesados tener información sobre las características del proyecto como un insumo antes de establecer actividades alrededor del mismo. Por lo tanto, los esfuerzos del gobierno se manifiestan en la entrega de fondos para mitigar las consecuencias del aeropuerto y fomentar la participación en planes de compatibilidad de ruido, antes que en la regulación de los usos permitidos alrededor de la infraestructura aeroportuaria.

Por el contrario, el modelo español, entrega una completa protección a las zonas alrededor del aeropuerto, considerándolas como sistema general aeroportuario, fijando su delimitación utilizando los Planes Directores como instrumentos de planificación, los que deben tomar en cuenta las características actuales del aeropuerto y el crecimiento proyectado. Junto con ello, destaca la existencia de servidumbres aeronáuticas y acústicas, pensadas para garantizar la permanencia de la actividad aeroportuaria a través de la generación de gravámenes sobre los inmuebles que se encuentran alrededor, permitiendo solucionar el problema de la limitación por el ruido aun antes de la modificación de los usos de suelo permitidos.

En el caso colombiano destaca la generación de mapas de ruido y la existencia de franjas de uso de suelo en la zonificación según estos parámetros, además de la utilización de Planes Maestros como herramienta de planificación a cargo de los concesionarios de los aeropuertos.

Luego de analizar estos tres modelos comparados de planificación y protección aeroportuaria, consideramos que en nuestro país, atendida la magnitud del problema, la falta de instrumentos específicos, y los actores involucrados, es necesaria la adaptación de un modelo como el español, caracterizado por la existencia de un instrumento de planificación general que se hace cargo de las necesidades actuales y futuras de los aeródromos y permite de esta forma afrontar soluciones a largo plazo que permitan un desarrollo sostenible y en armonía con el crecimiento de las ciudades de los terminales aéreos.

3. Tercer Informe: Propuesta Normativa

Corresponde al mensaje del Proyecto de Ley, donde se detallan los antecedentes de la actividad aeronáutica, la descripción de la situación actual de las infraestructuras de aeródromos y la necesidad de contar con un instrumento normativo que permita solucionar el problema que es objeto de este informe.

Luego se entrega una propuesta normativa y los fundamentos de ella, junto con el texto definitivo de lo que correspondería al Proyecto de Ley.

III. PRIMER INFORME: MARCO REGULATORIO APLICABLE A INFRAESTRUCTURAS DE AERÓDROMOS

1. Aspectos aeronáuticos

1.1 Introducción

El Derecho Aeronáutico ha sido considerado por parte de la doctrina, como aquel “*conjunto de principios y normas de derecho público y privado, de carácter interno e internacional, específicamente destinados a regular la navegación aérea y los hechos y actos jurídicos vinculados con su ejercicio*³”, estableciéndose en definitiva como una amalgama de normas que ostentan tanto el carácter de normas de derecho público como de derecho privado, atendidas las características propias de la actividad y su importancia. Nuestro análisis se enfocará en aquellas normas internas que tienen como foco la regulación de las facultades y atribuciones de los órganos administrativos que tengan como función intervenir en materias relativas a la actividad, junto con la normativa que tiene relación con la edificación, mantención y protección de aeródromos.

1.2 Institucionalidad aeronáutica

En nuestro ordenamiento jurídico, la institucionalidad aeronáutica se compone de dos organismos públicos que tienen competencias relativas a la regulación de la navegación aérea, la dirección superior de la aviación del país, la planificación de la infraestructura aeroportuaria y la administración de los aeródromos, correspondientes a la Dirección General de Aeronáutica Civil (“DGAC”) y la JAC.

i) La autoridad aeronáutica: Dirección General de Aeronáutica Civil

El Código Aeronáutico en su artículo 183 señala que la autoridad aeronáutica corresponde a la DGAC, a menos que se haga mención expresa a la JAC.

³ LENA PAZ, Juan. “Compendio de Derecho Aeronáutico”. 5^a Ed. Actualizada. Editorial Plus Ultra Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 10

La DGAC corresponde a un servicio público dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, centralizado, al que le corresponde la “*dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea*”, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley N° 16.752, que fija organización y funciones y establece disposiciones generales a la DGAC. El jefe de servicio de la DGAC corresponderá un Oficial General de la rama del Aire de la Fuerza Aérea de Chile, quien es el titular de las atribuciones que las leyes y reglamentos confieren a la DGAC.

De las funciones y atribuciones que corresponden a la DGAC, sólo nos referiremos a aquellas que son de interés de acuerdo al objeto de este estudio:

- a. Le corresponderá, fundamentalmente, la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.
- b. Facultad para, previo informe de la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas (“MOP”), aprobar y calificar los terrenos en los cuales se deseé construir aeródromos civiles, autorizar las construcciones que en esos terrenos deben realizarse, una vez determinada su aptitud para tal efecto, como asimismo, sus ampliaciones, modificaciones o mejoramientos, cualquiera que sea la naturaleza de éstos y autorizar el establecimiento y funcionamiento de los aeródromos civiles, clasificarlos de acuerdo con el uso y destino y establecer las condiciones para su operación.
- c. Controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados, además de la administración de los aeródromos públicos de dominio fiscal.
- d. Organizar y controlar el tránsito aéreo en el país.
- e. La construcción, operación y mantenimiento de las instalaciones y obras anexas de cualquier orden, dentro o fuera de los aeródromos o estaciones aeronáuticas, destinadas a servir de ayuda y protección a la navegación aérea o para habitación del personal que se desempeñe en dichos aeródromos o estaciones aeronáuticas, como también la autorización para su construcción, operación y mantenimiento por terceros.
- f. Dictar normas técnicas en resguardo de la seguridad de la navegación aérea y de los recintos aeroportuarios y proporcionar, en el marco de los estudios, proyección, construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de los aeródromos y de sus edificios o instalaciones, su asesoría técnica a la Dirección de Aeropuertos del MOP.

- g. Otorgar concesiones o celebrar arrendamientos u otra clase de contratos en los aeródromos sometidos a su administración, como asimismo, en los terrenos que le sean destinados.
 - h. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la aeronavegación.
 - i. Autorizar las construcciones, instalaciones y plantaciones en los aeródromos públicos, en su zona de aproximación y en los terrenos circundantes a las instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea. Tratándose de construcciones e instalaciones dentro de los aeródromos, sólo podrán ser autorizadas previo informe de la Dirección de Aeropuertos del MOP.
 - j. Autorizar y habilitar el establecimiento y operación de los aeródromos, junto con determinar las normas sobre su instalación, destino y funcionamiento.
 - k. Administrar los terrenos que el Fisco adquiera para aeródromos y para instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea.
 - l. Informar a la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio de Desarrollo Social) a los correspondientes organismos sectoriales del Ministerio de Obras Públicas (“MOP”) y del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (“MTT”), sus planes, programas y proyectos específicos para la elaboración de los planes generales y programas anuales de infraestructura aeronáutica civil, comprendidas todas las obras, instalaciones o servicios que la complementan⁴.
- ii) La Junta de Aeronáutica Civil

Corresponde a un órgano administrativo dependiente del MTT, compuesto por un Consejo, que hace las veces de órgano resolutivo, conformado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el Director General de Aeronáutica Civil, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social, y el Director de Aeropuertos del MOP, y por una Secretaría General,

⁴ La Junta de Aeronáutica Civil ha solicitado a la Contraloría General de la República un pronunciamiento sobre la debida aplicación de la normativa vinculada con planificación de infraestructura aeroportuaria, particularmente, del artículo 20 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas y del DFL N° 206, de 1960. En definitiva lo que se solicita es que se aclare que en virtud de las modificaciones normativas ocurridas con la creación en el año 1968 de la Oficina de Planificación y Presupuestos del MOP, el que de acuerdo a la interpretación de la JAC, estableció un traspaso de las atribuciones y funciones de la JAC que son relativas a la planificación de infraestructura aeroportuaria, las que corresponden ahora a la Dirección de Planeamiento del MOP.

No obstante, como no existe hasta el momento de la redacción de este informe el pronunciamiento de la CGR, se mantendrán las funciones y atribuciones según lo que se señala de manera expresa en la ley.

que opera como órgano ejecutivo dentro de la estructura orgánica. El jefe de servicio corresponde al Secretario General.

La JAC tiene como objetivo general “*la dirección superior de la aviación en el país*”, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 241 de 06 de abril de 1960, del Ministerio de Hacienda (“DFL 241”). Junto con ello, se le han asignado funciones específicas que tienen relación con la dirección de la política y el fomento de la aeronavegación en nuestro país.

Entre las funciones de la JAC, encontramos aquellas que tanto el DFL 241 como el Decreto Ley N° 2564 de 1979 del MITT (“DL 2564”) han señalado como tales, destacando entre ellas para los intereses del presente estudio, las siguientes:

- a) Ejercer la dirección de la aviación comercial en el país;
- b) Acordar, previo informe de la DGAC, el plan general de aeropuertos y aeródromos y de instalaciones para la ayuda y protección de la navegación aérea, que deberá ser sometido a la aprobación del Presidente de la República;
- c) Distribuir y asignar, de acuerdo con el plan general, los fondos para construcción, conservación y modificación de aeropuertos y aeródromos y de instalaciones para la ayuda y protección de la navegación aérea que consulten las leyes. Asimismo, le corresponde disponer de dichos fondos para los fines acordados, proponer las expropiaciones a que haya lugar; y ordenar las obras y construcciones correspondientes, así como las adquisiciones que fueran necesarias.
- d) Supervigilancia e inspección de los aeródromos, aeropuertos y los servicios de ayuda y protección a la navegación aérea.

1.3 Código Aeronáutico

La ley N° 18.916 que aprueba el Código Aeronáutico⁵, corresponde al cuerpo legal llamado a regular la actividad aeronáutica, el que contiene normas relativas a la infraestructura aeronáutica, las aeronaves, el personal aeronáutico, el registro nacional de aeronaves, entre otras, siendo de mayor

⁵ Publicado en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1990.

interés, de acuerdo al objeto de este estudio, las siguientes materias agrupadas de acuerdo a los epígrafes pertinentes:

i) De la Infraestructura Aeronáutica

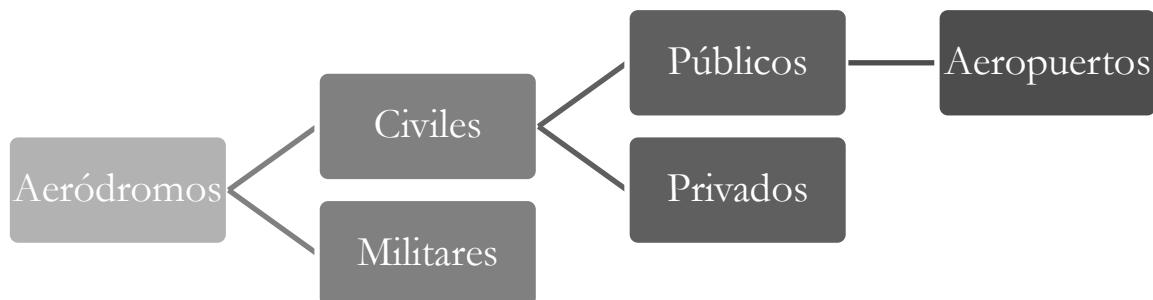
En el Título I se refiere el Código Aeronáutico a la Infraestructura Aeronáutica y en el Capítulo I en específico a los Aeródromos.

El artículo 7º del Código Aeronáutico contiene la siguiente definición: “*Aeródromo es toda área delimitada, terrestre o acuática, habilitada por la autoridad aeronáutica y destinada a la llegada, salida y maniobra de aeronaves en la superficie*”. A su vez, establece una categoría de los mismos en su artículo 8º, dividiéndolos en civiles y militares, estableciendo que son aeródromos militares “*los destinados exclusivamente a fines militares*” y por exclusión corresponden a aeródromos civiles todos aquellos que no sean militares.

Luego, se distingue en su artículo 9º a los aeródromos civiles de los militares, estableciendo que corresponden a aeródromos civiles y públicos aquellos “*abiertos al uso público de la aeronavegación*” y los civiles privados a aquellos “*destinados al uso particular*”.

Por último, el artículo 10º del Código Aeronáutico establece la característica esencial que determina que un aeródromo público sea considerado como aeropuerto, que viene dado por el hecho de encontrarse habilitados para “*la salida y llegada de aeronaves en vuelos internacionales*”.

Las categorías anteriores se explican en el siguiente cuadro:



En el Capítulo II del mismo título se encuentran las normas relativas al establecimiento de aeródromos e instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea, donde se otorga competencia a la autoridad aeronáutica, la DGAC, para la autorización y habilitación previa del establecimiento de un aeródromo, determinando las normas sobre su instalación, destino y funcionamiento. Junto con lo anterior, dispone el Código Aeronáutico como una obligación de la DGAC el declarar habilitados a todos los aeródromos privados que cumplan los requisitos y condiciones técnicas y de seguridad para las operaciones aéreas, así como también el dejar sin efecto o suspender la declaración cuando exista incumplimiento o contravención de las normas técnicas vigentes.

A continuación, se establece en el artículo 13 del Código Aeronáutico, que se declaran de utilidad pública y de interés nacional “*los terrenos necesarios para el establecimiento de aeródromos públicos y militares, y para la instalación de equipos de ayuda y protección a la navegación aérea y de comunicaciones aeronáuticas, así como los bienes que fuere necesario eliminar o demoler para infraestructura aeronáutica*” autorizándose la expropiación de dichos terrenos.

La norma anteriormente citada puede ser considerada en lo que ha sido denominado en la doctrina como “ley de expropiabilidad”⁶, que corresponden a aquellas que efectuando la declaración de determinados bienes como de utilidad pública, autorizan a un organismo del Estado para que emita el acto administrativo necesario y proceda a la expropiación. Ahora, atendida la redacción de la norma, esta sólo cumple con describir de manera general los bienes inmuebles (“terrenos” señala la ley) que corresponda sean declarados de utilidad pública para el establecimientos de aeródromos públicos y militares, sin señalar a qué organismo público corresponde la dictación del acto administrativo por la que se terminará concretando o materializando la expropiación, así como tampoco el procedimiento necesario para dicho fin.

La omisión existente en la norma anterior es salvada por la Ley N° 16.752, que en su artículo 13 vuelve a hacer una declaración genérica de los bienes que deben ser considerados de utilidad pública, al tenor de lo que sigue: “*Declárense de utilidad pública y autorízase el Presidente de la República para expropiar los terrenos en los que se hayan establecido o sea necesario establecer aeródromos y los terrenos o construcciones en que existan o sea necesario instalar equipos de ayuda y protección a la navegación aérea, de comunicaciones aeronáuticas y*

⁶ PEÑAILILLO AREVALO, Daniel. “La expropiación ante el derecho civil”. Editorial jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2004, p. 15

construcciones anexas”, y luego señala que dichas expropiaciones se realizarán por intermedio de la Dirección General de Obras Públicas (“DGOP”). Luego, en el Decreto con Fuerza de Ley N° 850 de 1998, del MOP (“DFL 850”) se señala que corresponderá a la Dirección de Aeropuertos (“DAP”) la proposición de las expropiaciones a que haya lugar y de acuerdo a los procedimientos establecidos en el mismo DFL 850. En definitiva, corresponderá a la DGOP, a proposición de la DAP, la dictación del acto administrativo expropiatorio, bajo la aplicación del procedimiento señalado en el Decreto Ley N° 2.186 de 09 de Junio de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

A pesar de lo mencionado, es necesario considerar que las expropiaciones se limitan a la existencia de un proyecto determinado, no pudiendo reservarse los terrenos que pretendan expropiarse para un proyecto futuro, el que bien podría ser expandir el aeropuerto o bien dejar los terrenos sin construir. Será por tanto necesario determinar previamente el motivo por el cual se pretende realizar la expropiación y realizar tal proyecto.

ii) Zonas de Protección de la Infraestructura Aeronáutica

El Código Aeronáutico señala en su artículo 14 cuales corresponden a las “*zonas de protección de la infraestructura aeronáutica*”, estableciendo que ellas comprenden a el espacio aéreo sobre: a) los aeródromos públicos o militares; b) las inmediaciones terrestres o acuáticas de dichos aeródromos; y c) las instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea.

La declaración de una zona de protección tiene como efecto la prohibición de la elevación de obstáculos y el funcionamiento de fuentes de interferencia en la zona, generándose además la obligación de mantenerlas libres de plantíos, construcciones, estructuras, cables, dispositivos, mecanismos y toda otra cosa que pudiese constituir un obstáculo a la navegación aérea o a sus instalaciones complementarias, dichas limitaciones se señalarán el plano que confeccione la autoridad aeronáutica al fijar una zona de protección.

La fijación del área comprendida por una zona de protección corresponde a una competencia que se encuentra radicada en la DGAC⁷ y requiere de la confección de un plano específico para cada

⁷ De acuerdo a lo dispuesto en el Código Aeronáutico, Artículos 14, 15 y 16 y en la ley N° 16.572, Artículos 3 letra h) y 5°.

aeródromo y para cada instalación de ayuda y protección de la navegación aérea. La aprobación de dicho plano requerirá de decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional, el que deberá contar con la firma del Ministro de Vivienda y Urbanismo (“MINVU”). Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial, las condiciones y limitaciones que se fijen en el plano se entenderán incorporadas a los planos reguladores urbanos correspondientes.

ii.i) Objetivo de una zona de protección

La determinación de una Zona de Protección busca otorgar seguridad a la actividad aeronáutica, e implica a su vez que quien construya o erija objetos que constituyan obstáculos o fuentes de interferencias a la navegación aérea, deberá suprimirlos o removerlos a su costa y sin derecho a ser indemnizado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 del Código Aeronáutico.

1.4 Leyes especiales

- i) Decreto con Fuerza de Ley N° 850 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas N° 15.840, de 1964 y del Decreto con Fuerza de Ley N° 206, de 1960

La Dirección de Aeropuertos

El DFL 850 determina la organización interna del MOP, sus funciones y la facultad para actuar en el ámbito público. En el mismo cuerpo legal se establece la creación de la DGOP, que a su vez se encuentra conformada por servicios denominados direcciones que actúan bajo dirección y coordinación de la DGOP. Forma parte de estos servicios la DAP, a quien le corresponde, a solicitud de la JAC, la realización del estudio, proyección, construcción, reparación y mejoramiento de los aeropuertos, comprendiéndose pistas, caminos de acceso, edificios, instalaciones eléctricas y sanitarias y, en general, todas sus obras complementarias.

Asimismo, corresponden a competencias de la DAP:

- a) Proponer al Ministro de Obras Públicas las expropiaciones a que haya lugar de acuerdo a los procedimientos establecidos en la presente ley;
 - b) Ordenar las obras y construcciones correspondientes, así como las adquisiciones que fueren necesarias.
-
- ii) Ley N° 18.059 que asigna al MTT el carácter de organismo rector nacional de tránsito y le señala atribuciones

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

El MTT tiene como principales funciones proponer las políticas nacionales en materia de transportes y telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del Gobierno y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar a las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y telecomunicaciones en el país y coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes.

Corresponde al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, encabezar y presidir la Junta de Aeronáutica Civil, y en función de este rol tiene el deber de velar por el correcto desarrollo de la actividad aeronáutica en nuestro país, junto con la participación en el desarrollo de la misma.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 18.287, es facultad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones señalar las características fundamentales y determinar las redes viales básicas en cada comuna del país, y según lo señalado en el artículo 3º de la Ley de Tránsito, dicha facultad se aplica con preeminencia de lo señalado por las Municipalidades dentro de los sistemas de tránsito de sus respectivas comunas. En el caso de las vías al interior de los aeropuertos concesionados, las regulaciones internas corresponderán en exclusiva a las Sociedades Concesionarias⁸.

⁸ El Oficio Ordinario SM/LG N° 8266, de 08 de Noviembre de 2010, de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, señala que tal como lo han resuelto los Dictámenes de la Contraloría General de la República N° 4055, de 2000 y N° 17249, de 2005, en los aeródromos y aeropuertos concesionados, y por ende las vías, calles y pasajes existentes al interior de esos recintos, no están entregados al uso general de todos los habitantes, porque poseen zonas e instalaciones de acceso y circulación restringida o prohibida, definidas como tales en virtud de Convenios Internacionales tendientes a resguardar la seguridad de las operaciones aéreas y terrestres y el control de las personas que acceden a ellos, por lo que su administración no está entregada a la autoridad Municipal, sino que a la Sociedad Concesionaria. “*las calles y vías de circulación interna que por Concesión administra la Sociedad (...), poseen la naturaleza de bienes fiscales,*

- iii) Decreto N° 225, de 14 de Mayo de 1970, de la Subsecretaría de Aviación, que crea la Comisión Coordinadora de Aeródromos y Desarrollo Urbano, señala sus funciones y fija su composición.

El mencionado decreto toma como antecedentes que justifican la creación de la Comisión Coordinadora de Aeródromos y Desarrollo Urbano (“CADU”), la necesidad de proteger las áreas circundantes a los aeródromos existentes y las instalaciones de ayuda y protección a la Navegación Aérea, como también las que se determinen para el establecimiento de futuros aeródromos, y concentra los esfuerzos en buscar armonizar la acción de las diversas autoridades y servicios del Estado, cuyas atribuciones les permitan adoptar o proponer decisiones en estas materias, para abordar el problema en conjunto y llegar a soluciones que sean el resultado de una coordinación.

Crea entonces, con carácter permanente la CADU, la que tiene por objeto:

- a) Estudiar, en general y específicamente los problemas que plantea el establecimiento de aeródromos o la ampliación de los mismos, en relación con el desarrollo urbanístico, industrial y agrícola de las zonas que los circundan, como asimismo los que derivan del establecimiento de las instalaciones para la ayuda y protección de la navegación aérea.
- b) Proponer a quien corresponda las soluciones administrativas, técnicas o reglamentarias que permiten el normal desarrollo de las actividades aeronáuticas, industrial y agrícola, teniendo en cuenta que el aeródromo es un instrumento de desarrollo económico y un núcleo de intercomunicación de zonas y de centros urbanísticos.
- c) Informar los proyectos de planos reguladores comunales e intercomunales, como las ampliaciones de los radios urbanos y las modificaciones de las ordenanzas locales en cuanto a altura de edificación y zonificación, en área de influencias de los aeródromos existentes o que se proyecten.
- d) Informar asimismo los proyectos de construcción de nuevos aeródromos o modificaciones de los ya existentes que incidan en el desarrollo urbano.

no resultando aplicables las disposiciones de la Ley de Tránsito en los aspectos consultados, esto es regulación de vías exclusivas, prohibiciones de circulación, cambio de destino de las rías y materias similares y propias de la legislación de tránsito en materia de vías públicas.”

La CADU se encuentra integrada por dos representantes, uno titular y otro alterno, de las siguientes instituciones:

- a) Dirección de Aeronáutica del Ministerio de Defensa Nacional
- b) Dirección de Aeropuertos del MOP
- c) Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- d) Ministerio de Desarrollo Social

2. Aspectos medioambientales

2.1 Introducción

Corresponde a continuación analizar los aspectos medioambientales que puedan tener algún grado de vinculación con los proyectos de terminales aéreas a desarrollar en el país, con el objeto de lograr establecer el contexto que enmarca nuestra legislación actual, para luego determinar los puntos importantes a tener en cuenta en el desarrollo de un proyecto de ley sobre protección de zonas aeroportuarias.

Es por ello que en este informe preliminar comenzaremos haciendo referencia, en términos introductorios, a la legislación general aplicable, luego a la institucionalidad ambiental a la que actualmente debe sujetarse este tipo de proyectos, para continuar con el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (“SEIA”) vigente, para finalmente desarrollar la normativa especial que regula los proyectos anteriormente mencionados.

Antecedentes Generales

Con la dictación de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de fecha 09 de marzo de 1994, se incorporan a nuestra legislación inéditos instrumentos de gestión ambiental, cuyo objeto primordial consistía en materializar la garantía constitucional contenida en el artículo 19, numeral 8, de la Constitución Política de la República, esto es, asegurar un medio ambiente libre de contaminación, estableciendo los instrumentos de gestión ambiental y la institucionalidad asociada a ellos, con el fin de lograr un desarrollo sustentable en el país.

Dentro de los instrumentos de gestión ambiental que la Ley N° 19.300 reconoce, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aparece como la herramienta superlativa utilizada por el legislador para asegurar el cumplimiento de la garantía constitucional antes mencionada.

Con la dictación de la ley de bases en comento, se incorpora al derecho chileno el concepto de normativa ambiental o legislación ambiental, la que se refiere a aquellas disposiciones cuyo objeto de

protección es el medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación de los componentes ambientales.

En este sentido, determinar el alcance de lo que se entiende por normativa ambiental resulta a todas luces relevante tanto para permitir a los regulados tener claridad respecto del marco normativo aplicable a un proyecto o actividad determinado, como para determinar las facultades de fiscalización y sanción con que cuenta la institucionalidad ambiental. Lo anterior considerando que a la fecha de la Ley N° 19.300, y sus Reglamentos, existían en nuestro ordenamiento un sinnúmero de disposiciones, facultades y atribuciones dispersas en las distintas leyes sectoriales, situación que pese a los grandes esfuerzos legislativos sigue presente en el escenario nacional.

Es posible, en este aspecto, tener presente lo dispuesto en el Dictamen N° 29.433, de fecha 17 de agosto de 1998, de la Contraloría General de la República, en cuanto señala que “*conforme los artículos 12 lt/g, 16 inc/fin y 18 inc/1 de ley 19300, las expresiones relativas a la "legislación ambiental" a cumplir, contenidas en ese texto en relación al sistema de evaluación de impacto ambiental, tanto por razones de texto, en cuanto no las restringe, como de contexto, no se limitan en su alcance exclusivamente a la ley 19300 y su reglamento, sino que aluden a todas aquellas que, incidiendo en el proyecto de que se trate, se relacionen con el medio ambiente y estén vigentes.* No obstante, la normativa ambiental debe ser analizada en cada caso respecto a su vigencia, pues las disposiciones que no se concilian con la ley sobre bases generales del medio ambiente, se entienden, acorde los artículos 52 y 53 del Código Civil tácitamente derogadas, máxime si se considera que esa ley establece un nuevo régimen normativo destinado a salvaguardar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (lo destacado es nuestro).

Adicional a lo anterior, la autoridad ambiental⁹ ha indicado lo siguiente:

“*En el SEIA la normativa de carácter ambiental aplicable al proyecto está compuesta por las normas vigentes que tienen involucrado algún componente ambiental. En este conjunto de normas se ubican las normas de calidad ambiental primarias y secundarias y las normas de emisión al aire, agua y suelo, y además lo integran todas aquellas normas que regulan aspectos de protección del medio ambiente, preservación de la naturaleza y/o conservación del patrimonio ambiental.*

⁹ Documento “La normativa de carácter ambiental y los permisos ambientales sectoriales en el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA)”, de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, Enero de 2008.

El conjunto de normativa de carácter ambiental aplicable a un proyecto o actividad se determina caso a caso, ya que depende del tipo de proyecto o actividad, de los efectos que genera o presenta, y del lugar contemplado para su emplazamiento.”

De esta manera, determinar la normativa ambiental específica aplicable a un proyecto aeronáutico dependerá de: a) el tipo de proyecto y/o actividad que se pretende realizar, b) en qué lugar se quiere emplazar y, más importante aún, c) qué impactos ambientales genera la ejecución del supuesto proyecto o actividad.

2.2 Institucionalidad ambiental

La Ley N° 20.417¹⁰, publicada el 26 de enero de 2010, introdujo modificaciones relevantes a la Ley N° 19.300 y en particular a la institucionalidad ambiental, reemplazando a la Comisión Nacional del Medio Ambiente por el Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”). Junto a lo anterior, la misma ley creó el Ministerio de Medio Ambiente (“MMA”) y la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”).

A la SMA se le otorgaron las facultades de fiscalización y sanción de eventuales incumplimientos a las Resoluciones de Calificación Ambiental (“RCA”), a las normas de calidad y emisión, a los planes de prevención y descontaminación, y de todos aquellos instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Dentro de dichas facultades se encuentran, entre otras, las relativas a: i) exigir, examinar y procesar datos, muestras mediciones y análisis que los sujetos fiscalizados deban proporcionar de acuerdo a la normativa; ii) la suspensión de autorizaciones o adopción de medidas urgentes para el resguardo del medio ambiente en las hipótesis que se señalan; iii) obligar a los proponentes a ingresar adecuadamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y iv) aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental.

En este contexto la Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales, los cuales serán la instancia técnica especial para la discusión de aspectos relacionados al cumplimiento de las RCA, las acciones por daño ambiental, la impugnación de las sanciones, entre otras materias. Considerando que dicha

¹⁰ Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (publicada en el Diario Oficial con fecha 26 de enero de 2010).

instancia era esencial para asegurar los principios de bilateralidad y contradicción entre la Administración y los titulares, la ley estableció que las facultades de la SMA en materias de fiscalización, sanción e implementación de medidas cautelares, entre otras, entraban en vigencia a la fecha del inicio de las actividades del Segundo Tribunal Ambiental, con sede en Santiago. Lo anterior sucedió con fecha 28 de diciembre de 2012, al constituirse dicho tribunal y tomarse juramento a los jueces titulares y suplentes.

Dentro de otros servicios con competencia en esta materia, es posible mencionar que se encuentra en tramitación la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

2.3 Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La Ley N° 19.300, modificada por la Ley N° 20.417 antes señalada, estableció, dentro de los Instrumentos de Gestión Ambiental, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como un mecanismo de protección del medio ambiente de carácter preventivo. En dicho contexto, el artículo 8º de la Ley N° 19.300 señala que todo proyecto o actividad que se encuentre incluido en el listado establecido en el artículo 10 de la Ley, sólo podrá ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental dentro del SEIA.

Atendido lo dispuesto en el artículo 1º transitorio de la Ley N° 19.300, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental entraba en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el reglamento respectivo, lo cual ocurrió con fecha 07 de abril de 1997. Según lo anterior, los proyectos y/o actividades que se ejecutarán, en cualquiera de sus etapas, con fecha posterior a la indicada, y estando dentro del listado señalado en el artículo 10 de la Ley N° 19.300, les es obligatorio su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Es importante destacar que la evaluación ambiental de un proyecto constituye un procedimiento que tiene por objeto aprobar sólo los proyectos o actividades listados en la Ley de Bases (Ley N° 19.300), esto es aquellos *proyectos que son susceptibles de causar un impacto ambiental*. En virtud de la amplitud de la definición de medio ambiente, la ley presume cuáles son los proyectos o actividades que pueden causar impacto ambiental y los enumera en forma taxativa en el artículo 10 de la Ley y en el artículo 3,

del Decreto Supremo N° 40 del año 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“RSEIA”).

El SEIA supone la realización de un procedimiento administrativo reglado, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. Dicha evaluación se inicia mediante la presentación, por parte del Titular del proyecto o actividad, de una Declaración de Impacto Ambiental o, en algunos casos específicos, un Estudio de Impacto Ambiental, según el caso.

La evaluación ambiental concluye con un acto administrativo final (Resolución de Calificación Ambiental o “RCA”) que califica favorable o desfavorablemente el proyecto desde una perspectiva ambiental. Es decir, certifica que el proyecto cumple o no con todos los requisitos ambientales exigidos por la normativa vigente y señala si el proyecto o actividad se hace cargo adecuadamente de los impactos ambientales que provoca, en su caso.

Así, si la RCA es favorable, ésta certifica que el proyecto y/o actividad cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, explicitando las medidas de mitigación, compensación y reparación ambiental en caso que ellas resulten procedentes, no pudiendo ningún Órgano del Estado negar las *autorizaciones ambientales pertinentes*. Por su parte, si es desfavorable, éstos deben denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario.

Como ya adelantáramos, de acuerdo al artículo 8º de la Ley N° 19.300, antes señalado, “*los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental*.”. Por esto, para verificar si un proyecto determinado requiere ingresar al SEIA es necesario revisar si éste se encuentra enumerado dentro de los proyectos y actividades contemplados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300. Sin embargo, vale destacar que se deben someter al SEIA no sólo los proyectos nuevos, sino que también aquellas modificaciones de actividades sin considerar que ellas cuenten o no con evaluación ambiental anterior, de acuerdo a las consideraciones que se han establecido para ello. En este aspecto, es importante hacer la prevención de que la Ley de Bases (Ley N° 19.300) contiene norma expresa acerca de cómo tratar las modificaciones de proyectos. Es así, como establece en su artículo 11

ter que “*En caso de modificarse un proyecto o actividad, la calificación ambiental deberá recaer sobre dicha modificación y no sobre el proyecto o actividad existente, aunque la evaluación de impacto ambiental considerará la suma de los impactos provocados por la modificación y el proyecto o actividad existente para todos los fines legales pertinentes*”.

Se debe destacar que el listado contenido en el artículo 10 de la Ley N° 19.300, es taxativo, es decir, los proyectos o actividades que se encuentren fuera de los supuestos fácticos fijados por la Ley, y especificados por el Reglamento del SEIA, no tienen la obligación de presentarse a la Autoridad para su evaluación ambiental, pudiendo sin embargo, someterse voluntariamente al SEIA en caso que su titular así lo estime pertinente.

En este contexto, de acuerdo a la ley indicada, los proyecto o actividades aeroportuarias susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental en virtud del literal e) del artículo 10 de la Ley de Bases, que establece “*Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:*

e) *Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas;*”

Es este sentido, es posible señalar que el RSEIA vigente, establece en detalle los proyectos indicados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300; así como los contenidos, requisitos y el procedimiento administrativo para la calificación de los proyectos sometidos a evaluación ambiental; diferenciando aquellos que se someten mediante un Estudio de Impacto Ambiental en la medida que generen o presenten los efectos, circunstancias y características establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300, o mediante una Declaración de Impacto Ambiental, cuando dichos efectos no se presenten o generen.

De acuerdo con lo anterior, nuestro Reglamento del SEIA define y determina qué se entiende por aquellos proyectos listados en el artículo 10 de la Ley 19.300. De este modo, la letra e.1. del artículo 3 de dicho Reglamento señala que “*Se entenderá por aeropuerto el aeródromo público que se encuentra habilitado para la salida y llegada de aeronaves en vuelos internacionales.*

Se entenderá por aeródromos toda área delimitada, terrestre o acuática, habilitada por la autoridad aeronáutica destinada a la llegada, salida y maniobra de aeronaves en la superficie.” Definición que es consistente con el Código Aeronáutico.

Asimismo, la citada Ley N° 19.300 y el Reglamento del SEIA establecen dos vías de ingreso al SEIA, a saber: (i) a través de un Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”), o bien (ii) mediante la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (“DIA”). El primer medio es el que requiere aquellos proyectos que generan o presentan al menos uno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Ahora bien, una vez determinado que un proyecto o actividad debe ingresar a evaluación ambiental, en los términos antes planteados, el artículo 11 de la Ley N° 19.300 establece un listado de efectos, características o circunstancias, que en caso de generarse o presentarse en el respectivo proyecto, genera la obligación de ingresar a evaluación mediante la presentación de un EIA. Estos criterios son:

- a) *Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;*
- b) *Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;*
- c) *Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;*
- 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*
- e) *Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y*
- f) *Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.”*

Adicionalmente, los criterios anteriormente mencionados son desarrollados por el Reglamento del SEIA, en su Título II, artículos 4 ° y siguientes, con el objeto de establecer de manera más específica los

parámetros por los cuales un proyecto deberá ingresar por medio de un EIA al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente referirse a la letra a) del artículo 11 de la Ley N° 19.300 por cuanto los proyectos aeroportuarios generen o presenten un riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos. De este modo, el literal a) y b) del artículo 5 del RSEIA determina que “*A objeto de evaluar si se genera o presenta el riesgo a que se refiere el inciso anterior, se considerará la presencia de población en el área de influencia, cuya salud pueda verse afectada por:*

a) La superación de los valores de las concentraciones y períodos establecidos en las normas primarias de calidad ambiental vigentes o el aumento o disminución significativos, según corresponda, de la concentración por sobre los límites establecidos en éstas. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que se señalan en el artículo 11 del presente Reglamento.

b) La superación de los valores de ruido establecidos en la normativa ambiental vigente. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que se señalan en el artículo 11 del presente Reglamento.”

A este respecto, es preciso señalar que los proyectos aeroportuarios deberán considerar y evaluar la cantidad, composición, concentración, peligrosidad, frecuencia y duración de las emisiones de ruido, en este caso específico, siendo el componente ambiental más importante a evaluar dentro del impacto provocado a las zonas aledañas de este tipo de proyecto.

Dentro del marco de una evaluación ambiental, es importante tener presente que los proyectos aeroportuarios, como todo proyecto sometido al SEIA, se encuentran en la obligación de demostrar su compatibilidad con los instrumentos de ordenación territorial, así como, en el caso de los EIA, de explicar cómo se comportan los efectos ambientales esperados, considerando todos los proyectos ya aprobados ambientalmente, que comparten un área de afectación ambiental, tal como lo exige el Artículo 12 letra b) de la Ley N° 19.300.

Con respecto a la compatibilidad ambiental, el artículo 13 inciso primero del Reglamento del SEIA señala que “*Los proponentes de los proyectos o actividades, en sus Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, deberán describir la forma en que sus proyectos o actividades se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como con los planes de desarrollo comunal del área de influencia del proyecto.*”. De acuerdo con

lo anterior, se desprende que los proyectos que se quieran emplazar dentro de una cierta zona, tendrán que analizar y considerar en sus respectivos Estudio o Declaraciones de Impactos Ambiental, la forma en que interactúan con los instrumentos de ordenamiento territorial, así como con otros proyectos que estén presentes en la zona de influencia en el caso de evaluar un proyecto o actividad por medio de un EIA.

En base a lo anterior, hay que señalar que cualquier proyecto aeroportuario que se quiera desarrollar deberá tomar en cuenta en su línea base las evaluaciones de impactos hecha a proyectos previamente aprobados en la zona de influencia y la compatibilidad territorial en dicha zona.

2.4 Normativa ambiental aplicable

i) Normativa ambiental general

Para efecto de este informe, sin perjuicio de que dependerá del tipo de proyecto que se desarrolle, es importante mencionar que, de acuerdo a la información oficial disponible relativa a las evaluaciones ambientales de las actividades en análisis, la principal normativa ambiental aplicable comúnmente para los proyectos de terminales aéreos es la siguiente:

1. Ley N° 19.300, de 1994, Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N° 20.417 de 2010.
2. Decreto Supremo N°40, de 2012, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.¹¹
3. Decreto Supremo N° 38 de 2013, Aprueba Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.
4. Decreto Supremo N° 144, de 1961, de Ministerio de Salud, norma para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquier naturaleza.
5. Decreto Supremo N° 59, de 1998, modificado por el Decreto Supremo N° 45 de 2001 que establece norma de calidad primaria para material particulado respirable MP10.

¹¹ Reemplazó al Decreto Supremo N° 95 de 2001, anterior Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

6. Decreto Supremo N° 4, de 1987, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que establece normas de emisión de contaminantes aplicables a los vehículos motorizados y fija los procedimientos para su control.
7. Decreto Supremo N° 66, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Revisa, reformula y actualiza plan de prevención y descontaminación atmosférica para la Región Metropolitana.
8. Ley N° 17.288, de 1970, del Ministerio de Educación, sobre Monumentos Nacionales.
9. Decreto supremo N° 75, de 1985, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que regula el transporte de escombros u otro material que pudiera producir polvo.
10. Decreto Supremo N° 138, de 2005, del Ministerio de Salud, que establece la obligación de declarar las emisiones de fuente fijas.
11. Decreto Supremo N° 38, de 2012, de Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la Republica que establece norma de ruidos generados por fuentes que indica.
12. Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales en los lugares de trabajos.
13. Decreto Supremo N° 148, de 2003, del Ministerio de Salud, reglamento sanitario sobre el manejo de residuos peligrosos.
14. Decreto con fuerza de Ley N° 725, de 1968, del Ministerio de Salud, Código Sanitario.
15. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1990, del Ministerio de Salud, Determina materias que requieren autorización sanitaria expresa.
16. Decreto Supremo N° 4, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que estable el reglamento para el manejo de lodos generados en Plantas de Tratamientos de Aguas Servidas.
17. Decreto Supremo N° 686, de 1999, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, norma de emisión para la regulación de la contaminación lumínica.
18. Decreto Supremo N° 160, de 2008, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, reglamento de seguridad para las instalaciones y operaciones de producción y refinación, transporte, almacenamiento, distribución y abastecimiento de combustibles líquidos.
19. Decreto Ley N° 19.473, de 1996, del Ministerio de Agricultura, Ley de caza.
20. Decreto Ley N° 701, de 1974, del Ministerio de Agricultura, Ley de Fomento Forestal.

21. Decreto Ley N° 20.283, de 2008, del Ministerio de Agricultura, Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

ii) Dictámenes de Contraloría General de la Republica.

1. Dictámenes de Contraloría General de la República N° 15419 de 2005, 11854 de 2010, 60498 de 2008, 70921 de 2009, sobre autorización especial de expendio de bebidas alcohólicas y emisión de ruidos molestos.
2. Dictámenes de Contraloría General de la Republica N°21322 de 1999, 11381 de 2006, respecto a Ordenanza sobre Sonidos y Ruidos Molestos municipales.
3. Dictámenes de Contraloría General de la República N°21322 de 99, 11381 de 2006, 903 de 2009, 24332 de 2009, sobre producción de ruidos molestos municipales.

iii) Normativa específica en análisis: Norma de Emisión de Ruido

Teniendo presente el contexto general precedentemente explicado, resulta fundamental analizar las implicancias de los proyectos aeroportuarios respecto al impacto ambiental específico dado por las emisiones de ruido, debido a que según las experiencias de los proyectos existentes, este aspecto determina en forma relevante la relación entre la instalación aeroportuaria con los otros usos que se le dé a los terrenos que le son vecinos, ya sea porque éstos últimos se encontraban previamente o por el crecimiento de las ciudades que se acercaron a los aeropuertos.

La norma de ruido constituye en estricto rigor norma de inmisión, esto es, una norma cuyo parámetro debe ser cumplimiento en el lugar del receptor, siendo por ello muy relevante las actividades vecinas a la actividad aeroportuaria como se analizará a continuación.

En el estudio de la normativa que reglamenta las emisiones de ruidos provenientes de terminales aéreos en nuestro país, es pertinente referirnos al Decreto Supremo N° 38 de 2012 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, que establece normas de ruidos generados por fuentes que indica, elaborada a partir de la revisión del Decreto N° 146 de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Ambas normas de emisión han sido dictadas en el marco de lo que establece el Párrafo 5 del Título II de la Ley N° 19.300, señalando en particular en su artículo 40 que “Las normas de emisión se establecerán mediante decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del ministro competente según la materia de que se trate, el que señalará su ámbito territorial de aplicación.”. En dicho contexto el Decreto Supremo N° 93, 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia contiene el reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión.

De acuerdo con la normativa vigente, es importante señalar que para emisiones de ruido no es necesario el otorgamiento de un permiso sectorial ambiental en particular, sino que tan solo se debe dar cumplimiento a los límites indicados en la norma.

iii.i) Forma de medición de las emisiones de ruido

En cuanto a la medición de emisiones de ruido, es importante precisar que el Decreto Supremo N° 38 de 2012, de Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la Republica, hace una expresa mención a que los niveles de presión sonora son medidos en el lugar en que se encuentre el receptor, en el momento y condición de mayor exposición al ruido, y en base a esos parámetros desarrolla tablas con los niveles legales a los cuales debe sujetarse cualquier fuente fija de emisión de ruido. La determinación del nivel de presión sonora corregido se efectúa de acuerdo a un procedimiento general, en el cual un operador con un sonómetro concurrirá a tomar muestra en el lugar de recepción de las emisiones de ruido en el momento y condición de mayor exposición al ruido. Posteriormente, las mediciones serán acompañadas de un informe técnico, el que consistirá en lo siguiente:

1. Ficha de Información de Medición de Ruido,
2. Ficha de Georreferenciación de Medición de Ruido,
3. Ficha de Medición de Niveles de Ruido, y
4. Ficha de Evaluación de Niveles de Ruido.

iii.ii) Fiscalización y control

En el marco del control de las emisiones de ruido, La Superintendencia del Medio Ambiente es el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones del decreto N°38. La Superintendencia debe informar anualmente, al Ministerio del Medio Ambiente, sobre el cumplimiento de las disposiciones de la presente norma. El informe deberá señalar la emisión de ruido de las fuentes, el cumplimiento de los niveles máximos permisibles de emisión de ruido, si se han dictado programas de cumplimiento, sanciones, los rubros de fuentes más denunciados y los rubros con mayor aumento de denuncias en comparación al año anterior, entre otros.

iii.iii) Norma de emisión de ruido y RCA

Relacionando la normativa sobre emisión de ruido con las RCAs de los proyectos aeroportuarios, es necesario tener presente que dentro de las dependencias de los diferentes aeródromos y aeropuertos, pueden existir un sinnúmero de proyectos que en particular exijan una evaluación de impacto ambiental. De lo anterior, nace la necesidad de distinguir si el proyecto y/o actividad que se quiere emplazar (sea construcción de aeropuerto, estaciones de servicios que sirvan al aeropuerto, helipuertos dentro del recinto aeroportuario, construcción de bodegas, etc.) debe ingresar o no al sistema de evaluación ambiental de conformidad con el artículo 10 de la Ley N° 19.300.

En dicho contexto, en el caso que se trate de un proyecto que requiera de una evaluación ambiental previa, los límites o restricciones por su emisión de ruido serán especificados detalladamente en la Resolución de Calificación. Sin perjuicio de lo anterior, la RCA respectiva no podrá determinar otros límites, ni procedimientos de medición del impacto, que aquellos que establece específicamente el decreto anteriormente mencionado. Lo anterior, debido a que es una de las características de este acto administrativo el no ser laxo, lo que significa que por medio de este acto no se establecerán criterios distintos a los actualmente normados por la legislación vigente.

Por otra parte, siguiendo con lo anterior, cualquier proyecto que se quiera desarrollar dentro de un contexto aeroportuario que no exija una evaluación de impacto ambiental previa, luego de la debida consulta de pertinencia de ingreso, deberá igualmente regirse por los parámetros que establece la normativa respectiva, por lo que no quedará exento de los límites establecidos en el Decreto N°38.

2.5 Permisos Sectoriales Ambientales

De acuerdo con lo indicado en el Título VII del Reglamento del SEIA, toda Declaración de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental debe identificar los permisos ambientales sectoriales aplicables al proyecto, los requisitos para su otorgamiento y los contenidos técnicos y formales para acreditar su cumplimiento.

Los permisos sectoriales ambientales son aquellos que deben ser solicitados y discutidos dentro del contexto del SEIA, y que una vez otorgados por la autoridad ambiental, no podrán ser rechazados por el servicio público competente por razones ambientales. Lo anterior por cuanto la Ley N°19.300, y particularmente el Reglamento del SEIA, han considerado que tales permisos contienen un componente “ambiental”. Estos Permisos Ambientales Sectoriales o “PAS”, se encuentran actualmente consagrados en los artículos 68 a 106 del Reglamento del SEIA, dentro de los cuales se encuentran, a modo de ejemplo, el cambio de uso de suelo, la calificación industrial, el permiso para construcción de sistemas de alcantarillado, entre otros.

En relación con lo anteriormente señalado, es importante prevenir que el hecho de que se requiera un permiso sectorial ambiental en particular dependerá exclusivamente del tipo de proyecto que sea emplazado. No obstante, respecto al impacto ambiental provocado por ruido, es correcto señalar que no se identifica ningún permiso necesario para emplazar proyectos de terminales aéreos, puesto que, es suficiente para nuestra legislación que el Proyecto respete los estándares establecidos por el Decreto Supremo N° 38.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de contextualizar cuales son los principales permisos ambientales sectoriales solicitados comúnmente en procesos de evaluación ambiental de este tipo de proyectos, podemos mencionar que los siguientes:

1. Permiso para la construcción, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües y aguas servidas de cualquier naturaleza, a que se refiere el artículo 71 letra b) del D.F.L. N° 725/67, Código Sanitario, contemplado en el artículo 91 del Reglamento del SEIA.

2. Permiso para la construcción, modificación y ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de cualquier clase; o para la instalación de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase a que se refieren los artículos 79 y 80 del D.F.L. N° 725/67, Código Sanitario, contemplado en el artículo 93 del Reglamento del SEIA.
3. Permiso para 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 las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, a que se refieren los incisos 3º y 4º del Artículo 55 del D.F.L. N° 458/75 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, establecido en el artículo 96 del Reglamento del SEIA.

2.6 Normativa ambiental: Normas de Calidad y Normas de Emisión

Desde la perspectiva ambiental, podemos señalar que deberán someterse a evaluación ambiental las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente.

Sumado a lo anterior, según la Ley N° 19.300 en su artículo 7 bis, siempre deberán someterse a evaluación ambiental “*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 la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, debe considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Respecto a los planes antes mencionados, recomendamos siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente. En la etapa de elaboración de dichos planes, habrá que elaborar un ante proyecto de política o plan que contendrá un informe

ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

Por su parte, el proceso de aprobación de estos planes o políticas, según el artículo 7 quater de la Ley de Bases, “*culminará con una resolución del Ministerio sectorial, en la cual se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan o política en el mediano o largo plazo.”*

i) Normas de Calidad Ambiental

El contexto ambiental en nuestro país se enmarca dentro de normas que regulan los valores de concentraciones y períodos permitidos para sustancias o elementos que puedan impactar en el medio ambiente. De acuerdo con lo anterior, dentro de nuestra normativa existen las Normas Primarias de Calidad Ambiental y Normas Secundarias de Calidad Ambiental, cuya definición entregaremos a continuación:

- i.i) Norma Primaria de Calidad Ambiental: Aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población;
- i.ii) Norma Secundaria de Calidad Ambiental: Aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza.

ii) Normas de Emisión

De acuerdo al informe, hay que tener presente que dado a las características de los proyectos que influyen en la pretensión de desarrollar un proyecto de zonas de protección aeroportuarias, las normas de emisión son aquellas con las cuales habrá que tener especial consideración, y particularmente, con el Decreto Supremo N° 38, de 2012, establece norma de ruidos generados por fuentes que indica.

Dicho lo anterior, la Ley N° 19.300 nos define las normas de emisión como “las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora”. De conformidad con lo anteriormente expuesto, destacamos que es esta norma la que limita la operación de este tipo de proyectos, y lleva a que sus respectivas RCA establezcan limitaciones para la operación de estos.

2.7 Terminales aéreos como fuente de emisión de ruido

Adicionalmente, vale destacar que ha sido muy discutido administrativa y judicialmente, el asunto de cómo considerar los terminales aéreos respecto a la clasificación de fuentes de emisión de ruido entre fuentes fijas o fuentes móviles. Esto es de gran importancia debido a que nuestra legislación actual se ocupa exclusivamente de las fuentes de emisiones fijas, estableciendo los estándares de emisión solo para este tipo de fuentes, permitiendo utilizar, en el marco del SEIA, normativa extranjera de referencia para el caso de las fuentes móviles.

En dicho contexto, podemos señalar que la autoridad evaluadora ambiental ha optado en la práctica, por considerar a los terminales aéreos como fuentes fijas de emisión dado a que, si bien la presión sonora es generada por aviones en tránsito, ha entendido que el ruido emitido se hace propio de los aeródromos y aeropuertos emplazados, por ser el escenario permanente y habitual a través del cual se emiten dichas emisiones de ruido. La lógica anteriormente mencionada, dice relación con que la institucionalidad ambiental ha entendido que los impactos del elemento ruido al ser medido desde el receptor de la presión sonora, la fuente de emisión de dicho ruido respecto a un aeródromo o aeropuerto es fija y permanente, toda vez, que los receptores de ruido percibirán este en el mismo lugar

y probablemente en los mismos horarios constantemente, a pesar de generarse por causa del tránsito de aviones.

3. Ordenamiento territorial y planificación urbana

3.1 Introducción

La regulación territorial chilena se rige, en términos generales, por la Ley General de Urbanismo y Construcción (“LGUC”), su Ordenanza (“OGUC”) y las normas técnicas pertinentes. Estas normas cuentan con instrumentos dirigidos a la regulación del suelo, teniendo como principal finalidad el desarrollo socio – económico del país, por lo cual se analizan diversos elementos en pos de una regulación dirigida a la urbanización armónica, sustentable y receptiva a las necesidades de la población. La búsqueda de los objetivos mencionados, se hace por medio de la adquisición de derechos y configuración de limitaciones territoriales, procurando la convivencia entre diversos elementos relevantes de la sociedad, para así dar respuesta a las necesidades nacionales y locales.

Para poder satisfacer dichas necesidades, se entiende que existen tres etapas, en primer lugar, la Planificación Nacional, en la cual encontramos los diversos instrumentos necesarios para trazar la Urbanización de la Ciudad, siendo precisamente ésta la segunda etapa. La urbanización es el conjunto de obras que se requieren para la creación de la estructura urbana que permita la edificación sobre unidades de suelo específicas. De este modo, se concluye el proceso por medio de la Edificación, amparada en los instrumentos de planificación urbana y la urbanización que sientan las bases para la actividad económica de la construcción de obras de diversa índole.

El objeto de este estudio es la determinación de los elementos de urbanización relacionados a la posibilidad de determinar zonas exclusivas para instalaciones aeroportuarias, elementos que se condice con la primera etapa indicada, esto es, la Planificación, por lo cual nos abocaremos a ello, sin abordar el análisis de los otros elementos, que aunque relevantes, no responden a la pregunta planteada.

La regulación existente confiere competencias a diversos organismos para intervenir de variadas formas en la planificación urbana, ya sea en la creación de planos reguladores, en la modificación de

éstos, la implementación de instrumentos de gestión comunal o la fijación de zonas no edificables entre otras facultades. En virtud de lo anterior, resulta necesario determinar, en primer lugar, los instrumentos de organización territorial existentes (“IOT”), y qué autoridades tienen competencia para actuar respecto de cada uno de ellos.

Antes de iniciar el análisis particular, resulta relevante realizar algunas prevenciones al respecto. En los últimos años, el país ha cambiado en gran medida su estructura, pasando de contar con un número considerable de la población viviendo en zonas rurales, a un aumento exponencial de las zonas urbanas con su respectiva concentración habitacional. La migración del campo a la ciudad ha sido de tal magnitud, que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, en el año 2013¹², de un total de población estimada de 17.556.815, solamente 2.274.481 vivía en áreas rurales. De esto resulta la necesidad de ampliar las zonas urbanas, expandiendo los límites urbanos, lo que se ha realizado por medio de modificaciones a los Planos Reguladores. Esto ha originado por un lado, beneficios a una sociedad en vías de crecimiento y desarrollo, pero por otro lado, el crecimiento poblacional urbano ha sido más rápido que la capacidad de modificación de la regulación urbana, llevando a diversos y complejos problemas. Esta preocupación ha estado presente desde hace tiempo, plasmándose en la regulación urbanística desde sus inicios, la que ha buscado satisfacer la creciente necesidad habitacional en un reducido espacio urbano¹³.

Ejemplo claro de lo anterior es lo sucedido con en la Región Metropolitana con la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (“PRMS 100”)¹⁴, la que si bien fue necesaria en atención al escaso espacio urbano disponible, no pareciera haber considerado la relevancia y las implicancias del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, emplazado en la comuna de Pudahuel. Al aumentar las áreas urbanas, pareciera que no se consideraron las particularidades del aeropuerto, edificando complejos

¹² Instituto Nacional de Estadísticas, Compendio Estadístico. Publicación Anual, Fecha de publicación: 29 de octubre de 2013.

¹³ En este sentido, Historia de la N° 19.537 Sobre Copropiedad Inmobiliaria, Historia de la Ley N° 20.741 que Modifica la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, para facilitar la administración de copropiedades y la presentación de proyectos de mejoramiento o ampliación de condominios de viviendas sociales.

¹⁴ La modificación del PRMS 100, publicada el 26 de noviembre de 2013, incorpora al radio urbano del Gran Santiago un total de 10.200 hectáreas, cuyo desarrollo se concentra principalmente en las comunas de Quilicura, Renca, Cerro Navia, Pudahuel, Maipú, San Bernardo, Puente Alto y La Pintana, de las cuales 6.500 pueden ser destinadas a proyectos habitacionales mixtos, las 2.700 hectáreas restantes serán destinadas a la creación de áreas verdes o a la mantención de su carácter forestal.

habitacionales cercanos a la pista de aterrizaje y despegue número 2, que como es de esperarse, genera mucho ruido, propio de la actividad, la que hoy se ve sujeta a una restricción de uso tal que perjudica al funcionamiento normal del recinto aeroportuario. El PRMS tiene entre sus requisitos contar con un estudio de impacto ambiental favorable, lo que solamente es factible con la restricción que se indica en el caso de las viviendas ubicadas en las cercanías del aeropuerto.

Resulta relevante mencionar que de acuerdo a lo establecido en la regulación nacional, es posible delimitar el uso de suelo, declarando zonas de uso exclusivo o restringido para actividades específicas.

De este modo, resulta esencial determinar y delimitar las competencias y atribuciones sectoriales, optando por una regulación que no resulte en el desmedro de una actividad económica de tal relevancia como lo es el manejo de un aeropuerto, el que hoy se ve limitado, influyendo no solo en la operatividad aeroportuaria, sino que además en el desarrollo del país, derivando en definitiva en el alejamiento de los postulados mencionados inicialmente. No hay nada de armónico en una planificación que no atiende a los elementos previos y que no puede prever las dificultades asociadas al obviar una planificación anterior.

Los instrumentos de planificación urbana buscan mejorar la calidad de vida de las personas, aumentar la disponibilidad y accesibilidad de bienes y servicios básicos, la creación y valorización de los espacios públicos, todos estos elementos que van dirigidos al desarrollo socio – económico del país. Su principal efecto es establecer limitaciones al dominio, en función del bien común y de los derechos de los habitantes, mediante controles y derechos sobre el uso, la subdivisión y la construcción de la propiedad privada¹⁵.

3.2 Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza

La LGUC, publicada en 1976 por el MINVU, tiene como fin principal sentar las bases para la regulación territorial, definiendo los instrumentos que estarán a disposición de las autoridades para el fin mencionado. En este orden de ideas, se determinó que la forma de satisfacer las necesidades sería la implementación de un marco legal jerarquizado, con elementos territoriales como cimiento. Así se

¹⁵ DDU 227, Circular ORD. N° 935, Instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales. 1 diciembre 2009.

consagra en el artículo 27 de la LGUC: “*Se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de la presente ley, el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centro urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio – económico*”.

A fin de poder dar fiel cumplimiento a lo indicado en el artículo anterior, existen normas administrativas destinadas a regular la planificación en diversos niveles jerarquizados y territoriales, tendiendo así a un orden que pretende abarcar las necesidades propias del país como unidad, de las regiones y comunas a lo largo de Chile, tomando en consideración los elemento particulares de cada localidad para una regulación adecuada.

La LGUC contempla diversos instrumentos de planificación, los que se dividen en Planificación a Nivel Nacional, Regional, Intercomunal, Comunal, planes y planos seccionales y el límite urbano. El motivo detrás de la existencia de diversos instrumentos de planificación se consagra en el artículo 3º inciso 2 de la Constitución Política de la República: “*Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas del territorio nacional*”. Así las cosas, el desarrollo equitativo es parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico, principio que se plasma en la LGUC y en la OGUC con los mencionados instrumentos.

La LGUC tiene como función principal, determinar los niveles de planificación aplicables en cada caso, otorgando además atribuciones específicas para cada uno de ellos, las que serán ejercidas por diversos organismos, ya sea el MINVU, las Secretarías Regionales Ministeriales, los Municipios u otros órganos con atribuciones específicas.

El MINVU es el órgano con mayores atribuciones; según el artículo 29 de la LGUC, le corresponderá a éste la “[p]lanificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, establecer las normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana...”

- i) Instrumentos de ordenamiento territorial

Como se ha mencionado anteriormente, los instrumentos de ordenamiento territorial se dividen jerárquicamente y en relación al territorio que abarcan sus disposiciones. De este modo, existen Instrumentos de Planificación Nacionales, Regionales, Intercomunales, Comunales, Planos y Planes Seccionales y el Límite Urbano. Cada uno de estos instrumentos está regulado en la LGUC y en la OGUC, las que otorgan a dichos órganos las facultades necesarias para su implementación, además de las normas específicas de cada instrumento. Así, establece el artículo 2.1.1 de la OGUC en su inciso primero:

“El proceso de Planificación Urbana orientará o regulará, según el caso, el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial que se señalan en este Capítulo. Cada uno de dichos instrumentos tendrá un ámbito de acción propio, tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan como a las materias y disposiciones que contienen.”

Podemos inferir que el sentido detrás de una planificación de este tipo es contar con una regulación armónica cuyo elemento principal sea la regulación de todo el territorio nacional e ir generando la regulación en base a un instrumento de referencia para el resto. A pesar del intento de tener una regulación adecuada para estos fines, ha sido muy complejo cumplir con lo propuesto, debido a la falta de una estructura coherente que pueda servir de marco a la interacción de los organismos.

i.i) Instrumento nacional

El primer instrumento que integra la regulación es el Nacional, cuyo fin es servir como elemento de orientación para el desarrollo urbano a nivel nacional, tarea a cargo del MINVU; así lo contemplan en el mencionado artículo 29 de la LGUC. En el mismo sentido se expresa el Decreto Ley N° 1.305 sobre Reestructuración y Regionalización del MINVU, en su artículo 12 letra b) menciona como labor de la División de Desarrollo Urbano¹⁶ (“DDU”), la elaboración de planes nacionales de desarrollo urbano, los que se fundarán en las instrucciones que formule el MINVU.

¹⁶ La División de Desarrollo Urbano (DDU) es la división del Ministerio de Vivienda y Urbanismo encargado de estudiar y definir las políticas nacionales orientadas al desarrollo urbano y territorial y establecer las normas que rigen el urbanismo y la construcción, correspondiéndole además el desarrollo de los programas de inversión urbana en el MINVU.

No obstante la intención de contar con un instrumento nacional, dicho nivel de planificación no ha sido recogido en nuestra legislación hasta la dictación del Decreto Supremo N° 78 que Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano (“PNDU”) y Crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicada el 4 de marzo de 2014. La PNDU tiene como fin ser la guía del desarrollo de las ciudades chilenas durante los próximos 50 años. Esta política no es un instrumento de planificación propiamente tal, sino que pretende establecer los lineamientos para el desarrollo urbano nacional, sirviendo como orientadora en la toma de decisiones de planificación territorial.

En este contexto, el Decreto N° 78, menciona los programas de mejoramiento de la conectividad nacional y su infraestructura, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, el que tiene por finalidad la construcción, ampliación y administración de diversos aeropuertos a lo largo del país. En relación con lo anterior, el texto de la PNDU, menciona entre los objetivos del desarrollo económico, el Fortalecimiento de la competitividad de las ciudades y su conexión al mundo. Por medio de lo que se pretende “*Fomentar el desarrollo de los servicios de infraestructura relacionados con los sistemas de transporte y la conectividad de las personas, productos y servicios, tanto al interior de las ciudades como entre estas, así como también entre el país y los mercados extranjeros*”¹⁷. A continuación, menciona en su objetivo 2.5.3 “*Establecer medidas para que los proyectos de gran escala controlen sus impactos y contribuyan al desarrollo del territorio intervenido y, especialmente a mejorar la calidad de vida de las ciudades y pueblos relacionados.*”¹⁸.

Se puede inferir, según lo expuesto, la relevancia que se le otorga a la planificación aeroportuaria, ya sea para la conectividad dentro del país, como para el fomento del desarrollo económico, para lo cual no hay que perder de vista el control del impacto ambiental que pueden producir intervenciones de tal envergadura.

i.ii) Instrumentos regionales

¹⁷ Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Objetivo 2.4.1. pág. 36.

¹⁸ Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Objetivo 2.5.3. pág. 36

Este instrumento está orientado al desarrollo de los centros urbanos en territorio regional de carácter indicativo y orientador, a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (“SEREMI MINVU”) y se traduce en un Plan Regional de Desarrollo Urbano (“PRDU”). Este plan consta de una memoria explicativa, de los lineamientos de desarrollo urbano regional y de los planos que grafiquen el contenido del plan¹⁹. Éste deberá ser aprobado por el consejo regional y promulgado por resolución del intendente; sus disposiciones serán integradas a los instrumentos de planificación metropolitanos, intercomunales y comunales, y, de todas formas, es necesaria la aprobación previa de evaluación de impacto ambiental por parte del SEIA.

La relevancia de un instrumento regional va de la mano de las diversas realidades territoriales chilenas, por lo que se entendió que su implementación respondería a la necesidad particular de cada región, si bien la implementación de estos instrumentos ha sido lenta, se han dictado paulatinamente PRDU en varias regiones del país²⁰.

i.iii) Instrumentos Intercomunales

La planificación urbana intercomunal es aquella destinada a regular el desarrollo físico de áreas urbanas y rurales de diversas comunas que tengan relaciones entre sí y que por tanto integren una misma unidad urbana, las que por tanto se regulan en conjunto (de superarse el número de 500.000 habitantes comprendidos dentro de la unidad, corresponderá a la categoría de área metropolitana). La SEREMI MINVU de la región será la encargada, de la elaboración de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos (PRI” y “PRM”, respectivamente).

Este instrumento es el primero en incluir expresamente la regulación de áreas rurales de las comunas que caben dentro del plan intercomunal. Por medio de este instrumento se establecen las normas destinadas a regular el uso de suelo del terreno, estableciendo los usos que estén permitidos y las posibles limitaciones existentes en cuanto a las particularidades del terreno o características particulares que determinen un uso especial.

¹⁹ Artículo. 2.1.5 OGUC.

²⁰ Actualmente todas las regiones del país cuentan con un PRDU.

El PRI y el PRM serán elaborados por la SEREMI MINVU, consultando a las municipalidades pertinentes. El proyecto se remite a la DDU para su revisión e informe técnico, para pasar posteriormente al Gobierno Regional a objeto de su aprobación. Finalmente, de ser aprobado, será promulgado por el Intendente por medio de una resolución sujeta a toma de razón.

En función de la modificación de la Ley N° 19.300 por la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, se incorporó como elemento obligatorio a los PRI, la Evaluación Ambiental Estratégica, configurada como un área de participación ciudadana, la que será obligatoria para la formulación de todo nuevo PRI, lo mismo será aplicable en caso de realizar modificaciones sustanciales a PRI ya implementados. En atención a la falta de regulación que existe de éste nuevo elemento, se ha dictaminado por la CGR²¹ la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 sobre Procedimiento Administrativo.

Por su parte, la municipalidad puede emitir pronunciamientos en una etapa de consulta, pero éstos no serán vinculantes y su principal función está destinada a velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el PRI o en el PRM, según corresponda. Este es precisamente uno de los elementos en los cuales pueden verificarse dificultades, por cuanto la falta de injerencia en el desarrollo del plan puede llegar a generar conflictos entre los municipios y las comunidades locales.

Este plan es de gran relevancia para el caso que nos convoca, por cuanto en su elaboración pueden declararse zonas no edificables, definidas en el artículo 2.1.17 inciso 6 de la OGUC: “*Las zonas no edificables, son aquellas que por su especial naturaleza y ubicación no son susceptibles de edificación, en virtud de lo preceptuado en el inciso primero del artículo 60º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y corresponden a aquellas franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos, u otras similares, establecidas en el ordenamiento jurídico vigente*”.

Por su parte, la DDU en su circular sobre ámbito de aplicación de un plan regulador en área urbana y área rural²², ha manifestado expresamente como ámbito propio de acción del PRI o del PRM, según corresponda, en el área urbana la definición de áreas de riesgo o zonas no edificables mencionado

²¹ Dictamen N° 78815 de 2010

²² DDU 219, Circ. Ord. 353, Ámbito de aplicación Pla Regulador Intercomunal en área urbana y rural. 29 de mayo de 2009

en el citado artículo 2.1.17 de la OGUC, mencionando que las zonas no edificables deberán ser reconocidas por el PRI o PRM, según corresponda. La misma observación se realiza respecto de la regulación en zona rural.

i.iv) Instrumentos Comunales

“Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico – social”²³

Este nivel regulatorio está a cargo de la municipalidad respectiva y está destinado a la planificación comunal urbana, esto es, sin consideración del área rural. La elaboración del Plan Regulador Comunal (“PRC”) queda en manos del municipio, siendo aprobado por el Concejo Municipal y promulgado mediante decreto alcaldicio, interviniendo el SEREMI MINVU por medio de un informe y también está sujeto al sistema de evaluación de impacto ambiental.

De acuerdo al inciso 3 del artículo 41 de la LGUC, las disposiciones del PRC se refieren a normas relativas al uso de suelo o zonificación, la localización de equipamiento comunitario, estacionamientos, la jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización. Así las cosas se consagran como un instrumento de planificación de gran fuerza normativa, por cuanto se concentra en la unidad administrativa mínima. Su principal objetivo es la asignación de usos de suelo, la orientación, el fomento y la regulación del desarrollo urbanístico de la comuna.

Se ha determinado que éste plan no tiene la competencia necesaria para establecer zonas no edificables, sino que como se ha mencionado anteriormente, esto corresponde exclusivamente al PRI o al PRM²⁴, según sea el caso. La memoria explicativa que debe confeccionarse por parte de la municipalidad deberá dar cuenta de las zonas no edificables y de riesgos que estén consideradas en la comuna, debiendo ser reconocidos por la Ordenanza Municipal, respetando la destinación que se les ha

²³Artículo 41, LGUC.

²⁴ Así se dispone en el DDU 227, Circular ORD. N° 935, Instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales. 1 diciembre 2009.

dado y reconociendo los usos otorgados por el ordenamiento jurídico. Este instrumento no puede proponer áreas distintas a aquellas que han sido definidas previamente por el ordenamiento jurídico vigente, debiendo reconocer lo previamente establecido.

i.v) Plan Seccional

Este instrumento es equivalente al PRC pero con un área de aplicación más reducida. Se contemplan dos situaciones en las cuales se requiere la aplicación de un plan seccional, en primer lugar, cuando no existe PRC²⁵, los cuales se aprobarán según el mismo procedimiento de éste último, siendo aprobado por un decreto alcaldicio. En segundo lugar, será obligatorio contar con un Plan Seccional (“PS”) cuando la Municipalidad o la SEREMI respectiva hayan establecido Zonas de Remodelación, lo que implica la congelación del terreno en cuestión, para lo cual es necesaria la definición de nuevas condiciones para el área específica que ha sido congelada. En estos casos el plan será elaborado por el Municipio y aprobado mediante Decreto Supremo por el MINVU.

i.vi) Plano Seccional

Por su parte, los planos seccionales se refieren a un instrumento complementario, cuyo fin es establecer normas de diseño urbano relativas al espacio público y eventualmente a las edificaciones, pero que no busca modificar el Plan Regulador Comunal. Este se regula según lo dispuesto en el artículo 46 inciso primero de la LGUC y 2.1.14 de la OGUC. “*En los casos a que se refiere el inciso primero del artículo 46 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en que para la aplicación del Plan Regulador Comunal se requiera de estudios más detallados, para fijar con exactitud los trazados y anchos de calle, la zonificación y el uso de suelo detallados, los terrenos afectos a expropiación u otras disposiciones que afecten los espacios públicos, y en los casos a que se refiere el inciso tercero del mismo artículo, ello se hará mediante Planos Seccionales.*”

La diferencia entre el Plan y el Plano Seccional es difusa y no ha tenido una real diferenciación en la normativa del ramo, pero al existir esta leve diferencia, vale la pena realizar la distinción.

i.vii) Límite Urbano

²⁵ Artículo 46 inciso segundo LGUC.

El límite urbano es definido por la LGUC en su artículo 52 como “*La línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal*”.

La elaboración del límite urbano dependerá de la existencia de un PRC, en cuyo caso se fijará con éste, y de lo contrario se procederá de igual forma que en la elaboración de un PRC agregando la solicitud de un informe al Ministerio de Agricultura. En razón de lo anterior es que la regulación urbanística considera que el límite urbano es un instrumento independiente y separado de los planes, precisamente porque el límite urbano puede establecerse en comunas que no cuentan con los instrumentos necesarios.

El alcance que tiene el límite urbano es precisamente el trazado de la línea imaginaria divisoria entre el área urbana y el área rural. A este elemento se sujetará la aplicación de los diversos instrumentos territoriales, por cuanto como se ha ilustrado, la gran mayoría se acota al área urbana.

3.3 Organismos con competencia en materia de ordenamiento territorial

Según lo expuesto en relación a los Instrumentos de Planificación, podemos identificar diversos órganos competentes para intervenir en los mismos, los que tendrán diversas facultes y competencias dependiendo del instrumento en particular de que se trate.

- i) Ministerio de Vivienda y Urbanismo

La LGUC, señala como competencias del MINVU, las siguientes:

- a) Se encuentra a cargo de la política habitacional del país y le corresponderá la coordinación de las distintas instituciones que se relacionan con la Administración.
- b) Le corresponderá elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamientos comunitarios y desarrollo urbano.
- c) Le corresponderá la aprobación, por Decreto Supremo dictado por orden del Presidente de la República, de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales.

- d) Está a cargo de la aprobación, por decreto supremo las Normas Técnicas que confeccionare el Instituto Nacional de Normalización y los Reglamentos de Instalaciones Sanitarias de Agua Potable y Alcantarillado, y de Pavimentación.
 - e) A través de la DDU, le corresponderá impartir, mediante circulares, las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la LGUC y la OGUC.
 - f) Por medio de las SEREMIS MINVU, le corresponderá ejercer el control y supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre la construcción y urbanización
 - g) A su vez le corresponderá, a través de las SEREMIS MINVU, interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territoriales.
 - h) Por último, a través de las SEREMIS MINVU, le corresponderá revisar el proyecto de plan regulador comunal aprobado, emitiendo informe técnico al efecto.
- ii) Municipalidades

Según lo establecido en la LGUC, serán las Municipalidades tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Le corresponderá aplicar la LGUC, la OGUC, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos.
 - b) Ejecutarán la LGUC a través de las potestades de: a) planificación urbana comunal; b) fiscalización y sanción; y c) otorgamiento de permisos para la urbanización y construcción (a través de la Dirección de Obras Municipales).
 - c) Cuentan además con el derecho a ser oídas en la elaboración de los Planes Intercomunales.
 - d) Un grupo de Municipalidades que estén afectas a relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un PRI, previa autorización de la SEREMI correspondiente, la que deberá aprobar el PRI.
- iii) Gobiernos Regionales

De acuerdo a la LGUC se señalan como competencias de los Gobiernos Regionales, las siguientes:

- a) La supervigilancia sobre los bienes nacionales de uso público, en vista a que estos se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y exigir su restitución, en su caso.
 - b) Les corresponderá aprobar los planes reguladores intercomunales y comunales de acuerdo a la normativa que rija en la materia y emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales.
- iv) Ministerio de Agricultura

Este ministerio tendrá como función específica, la fijación de límites urbanos en los centros poblados que no cuenten con Plan Regulador y sus modificaciones y le corresponderá a través de la Secretaría Regional emitir informe acerca de la materia. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC, en su inciso final, corresponderá al Servicio Agrícola, junto a la SEREMI MINVU expedir los informes para la aprobación de las construcciones industriales, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, previo a la aprobación de la Dirección de Obras Municipales.

- v) Contraloría General de la República

La CGR toma parte en el proceso de elaboración y modificación de los planes reguladores, en cuanto los decretos y resoluciones que aprueben los planes reguladores y sus ordenanzas, al igual que sus modificaciones, están sujetos al trámite de toma de razón.

3.4 Concesiones mineras en sectores aledaños a aeropuertos

Protección legal contemplada en el Código de Minería

De conformidad a la normativa del Código de Minería los predios superficiales están sujetos al gravamen de ser ocupados en toda la extensión necesaria para los trabajos mineros, otorgándose a los titulares de concesiones mineras el derecho para que constituyan las servidumbres convenientes a la exploración y explotación mineras.

Sin perjuicio de lo anterior, el dueño del predio superficial tiene derechos amparados en la ley para protegerse de terceros que pretendan de alguna manera limitar su dominio predial, ya sea de terceros con intenciones legítimas de desarrollar un proyecto en el área o meros especuladores, de manera de que la institución de gravámenes no se concibe por la ley, en ningún caso, como un derecho absoluto del concesionario.

En efecto, el Código de Minería contempla una **protección especial para zonas de aeródromos militares** estableciendo en su artículo 17 numeral 5º que para ejecutar labores mineras en zonas de aeródromos; o en los terrenos adyacentes hasta la distancia de tres mil metros, medidos horizontalmente, **se requerirá permiso previo del Ministerio de Defensa**. La mencionada norma señala:

“Artículo 17: “Sin perjuicio de los permisos de que trata el artículo 15, para ejecutar labores mineras en los lugares que a continuación se señalan, se necesitará el permiso o permisos escritos de las autoridades que respectivamente se indican, otorgados en la forma que en cada caso se dispone: (...) 5º. También del Ministerio de Defensa Nacional, para ejecutar labores mineras en zonas y recintos militares dependientes de ese Ministerio, tales como puertos y aeródromos; o en los terrenos adyacentes hasta la distancia de tres mil metros, medidos horizontalmente, siempre que estos terrenos hayan sido declarados, de conformidad a la ley, necesarios para la defensa nacional (...)"

Lo anterior significa que, en la práctica, si un concesionario minero demanda judicialmente de servidumbre minera sobre un predio superficial ubicado en una zona de aeródromo o aledaña a éste, el titular del predio superficial deberá, necesariamente hacer presente en el procedimiento judicial de otorgamiento de servidumbre minera, la obligación legal de contar con dicho permiso.

En caso que dicho permiso no haya sido oportunamente solicitado por el demandante, o bien que dicho permiso no haya sido otorgado por el Ministerio de Defensa, lo que en el caso particular es bastante probable, el Juez no debería otorgar dicha servidumbre.

Es necesario destacar que la mencionada protección sólo aplica para los aeródromos militares, por lo que en los terrenos aledaños o colindantes a los aeródromos civiles podrían ser sujetos a una

concesión minera, sin mayor protección que la señalada respecto de las zonas de protección dispuesta por el Código Aeronáutico.

Habiendo identificado esta posible contingencia, antes de decidir el establecer una modificación a la normativa minera, es necesario hacer un juicio de ponderación para decidir la justificación de esta decisión.

En este juicio de ponderación, hay que tomar en consideración cuales serían las consecuencias del establecimiento de una concesión minera en terrenos aledaños o en el mismo terreno del aeródromo. En primer lugar, es necesario tener presente que la concesión minera no otorga propiedad sobre el inmueble, el concesionario minero no es dueño del terreno y su derecho se limita a los minerales concesibles hallados en una delimitación absolutamente teórica²⁶. En segundo lugar, no basta una concesión minera para que el titular pueda desarrollar labores mineras, sino que debe estar acompañado de un título que permita y habilite el acceso y utilización del predio donde se encuentra situada. Luego, la constitución de una servidumbre minera tampoco es automática e inapelable, sino que en la práctica deben darse una serie de condiciones para el otorgamiento de este gravamen, entre ellos un proyecto minero real, factible y verosímil, además de los correspondientes permisos ambientales. Con todo, en el caso de la imposición de una servidumbre, se mantiene la obligación de indemnizar los perjuicios provocados por su implementación, que en el caso de un aeródromo se trataría de una suma cuantiosa, y que evitaría la existencia de falsos proyectos.

Atendido lo anterior y a la característica de Ley Orgánica Constitucional de la Ley de Concesiones Mineras, no parece recomendable buscar modificar esta disposición si la magnitud y probabilidad de este problema no es de consideración.

4. Conclusiones: vacíos normativos y barreras legales

El presente informe se enmarca en una tarea mayor correspondiente a la propuesta de un proyecto de ley que permita fortalecer las zonas de aeródromos, respondiendo a una política de largo plazo que busque propender al crecimiento armónico de los centros urbanos y su interacción con los aeropuertos,

²⁶ BAMBACH, Juan Paulo, y PULGAR, María Paz, “*Predios y Concesiones Mineras. Derechos en Conflicto?*” En “Derecho Inmobiliario Actual”, Editorial Legal Publishing, Santiago, 2014. Pp. 219-243.

que permita en definitiva prever y responder de manera coordinada al aumento esperado de la actividad aeronáutica, impidiendo que esta se vea limitada por el crecimiento sostenido de los centros urbanos.

Los aeródromos pueden ver limitado su crecimiento por diversos factores, entre ellos, el verse acorralados por centros urbanos o industriales que impidan su crecimiento debido al emplazamiento alrededor del aeropuerto. Lo anterior implica que además de limitarse el crecimiento de los aeródromos por la falta de espacio geográfico necesario para su ampliación, el ámbito de acción de los mismos se puede ver limitado por las externalidades negativas que la actividad aeronáutica trae consigo, como es la emisión de ruidos que superen la norma de emisión vigente.

Debido a que, tal como se explicó anteriormente, el cumplimiento de la norma de ruido debe ser analizado en el lugar del receptor, resulta relevante identificar los emplazamientos que se desarrollen alrededor de los aeropuertos y aeródromos, ya que un asentamiento habitacional pondrá mayores restricciones a la actividad que un asentamiento industrial o agrario.

Visto lo anterior, en el presente estudio se analizaron diversas normativas que regulan la protección de zonas aeroportuarias, junto con aquellas que regulan el uso de los suelos y sus limitaciones, de forma tal que fuera posible detectar vacíos normativos y barreras legales en orden a proveer un efectivo fortalecimiento de las zonas aeroportuarias que les permita asegurar un desarrollo acorde con las necesidades del país en materia de actividad aérea comercial.

Dentro de las normas que han sido analizadas, aquellas referentes a los aeródromos propiamente tales y sus zonas de protección se encuentra reducida a lo que se encuentra regulado en el Código Aeronáutico y sus leyes complementarias sobre la materia.

En lo relativo a las zonas de protección, la regulación actual se limita a prohibir el levantamiento o construcción de plantíos, estructuras, cables, dispositivos, mecanismos y otros elementos que puedan ser obstáculo a la navegación, a las instalaciones complementarias o sean fuente de interferencia en la zona de protección, entendiendo que constituyen un obstáculo a la navegación aérea cuando las elementos sobrepasen las alturas máximas fijadas en las delimitaciones de las zonas de protección de

cada aeródromo, y que son fuente de interferencia a las instalaciones de ayuda, cuando entorpezcan o dificulten la plena utilización de esas instalaciones. El criterio o idea rectora de estas zonas de protección es la seguridad de las instalaciones para el desarrollo de la actividad aeronáutica, con la finalidad de permitir su funcionamiento en condiciones óptimas y que no represente riesgos o peligros para el desarrollo de la misma.

Las mencionadas zonas de protección establecen limitaciones a las características de las construcciones, plantíos u otras cosas que existen dentro de su radio de acción, pero no delimitan cuáles actividades pueden ser emplazadas y desarrolladas dentro de ellas, ni atender a un criterio distinto a la sola seguridad de la actividad aeronáutica, por lo que constituye un instrumento que no logra cumplir la finalidad requerida por la JAC.

Creemos que dotar de mayor amplitud a la facultad de la DGAC para fijar zonas de protección puede ser un buena alternativa a la modificación de los planes de desarrollo, toda vez que las condiciones y limitaciones fijadas para la zona de protección respectiva se entenderán incorporadas a los planos reguladores urbanos correspondientes, sin necesidad de requerir de una modificación de los planes que regulan el uso del suelo en la zona. Pero, aunque esto pueda parecer una buena alternativa, es necesario atender a la limitación de que dichas zona de protección deben determinarse en específico para cada aeropuerto o aeródromo, por lo que terminará siendo una solución que no cumpla con la finalidad de un plan mayor que se haga cargo del problema en su totalidad.

Continuando con la idea anterior, en atención a lo expuesto en materia de instrumentos territoriales, podemos concluir que el instrumento por medio del cual podría darse espacio a una delimitación territorial en pro de las necesidades de la regulación aeronáutica en general, sería la determinación de una zona no edificable, que son aquellas posibles de incluirse en los PRI o PRM. Al establecer áreas de restricción se podría delimitar el uso del suelo en las cercanías al aeropuerto, de forma tal que existiera una franja que impidiera la edificación en aquellas zonas que deseen protegerse de construcciones que puedan verse afectadas por la actividad aeronáutica, como vendría siendo la construcción de viviendas u otras obras de emplazamiento humano que se verían afectadas por el ruido producido por la actividad aeronáutica.

No obstante lo anterior, creemos que la mencionada norma no corresponde a un instrumento lo suficientemente eficaz para poder regular adecuadamente la situación de los aeropuertos o aeródromos, toda vez que la prohibición de edificación es total y no permite la construcción de otro tipo de obras que por su naturaleza pudieran ser compatibles con las emisiones de ruido de un terminal aeroportuario, o que al menos no hicieran exigible el mayor estándar de la norma de emisión de ruidos correspondiente a los receptores en zonas residenciales.

En cuanto a los órganos administrativos que tienen injerencia en la materia, el análisis de la legislación da cuenta de una gran cantidad de órganos con competencias sectoriales, que en definitiva implican una coordinación entre todos ellos para la correcta intervención o modificación de las zonas de protección. Entre los que podemos mencionar al MOP, el MINVU, el MTT, la JAC, la DGAC, como los de mayor importancia, pero que no corresponden a la totalidad de órganos que pueden ver afectados sus intereses o área de injerencia, como vendría a ser el MMA. Una posible modificación a la JAC y su composición para integrar a diversos ministerios interesados en la actividad, que no existían a la época de creación de la JAC, como es el caso del referido MMA, podría ser una posible solución al tema de coordinación de los órganos administrativos con competencia e interés en la materia.

En definitiva, la legislación actual no permite obtener los fines que se tiene como objetivos, ya que no se cuenta con los instrumentos necesarios que permitan proteger en la forma requerida a las zonas de aeropuertos. Dicha normativa ha sido identificada y puede ser parte de los cambios propuestos en el proyecto de ley que concluye con la tarea final de este trabajo.

IV. SEGUNDO INFORME: ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN COMPARADA

1. Introducción

Con el objetivo de conocer cuáles han sido las iniciativas y forma de abordar las materias que dicen relación con la planificación del desarrollo de infraestructura de aeropuertos y su protección ante las implicancias que produce el desarrollo de las actividades en su entorno, hemos analizado los modelos de tres países: Estados Unidos, España y Colombia.

La elección de Estados Unidos dice relación con la necesidad de conocer como se ha abordado la temática en uno de los países pioneros de la industria aeronáutica y que cuenta con aeropuertos que figuran como líderes en el volumen de pasajeros que anualmente los utilizan.

España ha sido elegido por el conocimiento que se tenía sobre la existencia del uso de instrumentos de planificación a largo plazo desde hace más de 20 años, por lo que su ejemplo resulta útil para tener en cuenta al momento de planear una vía de regulación similar para nuestro país.

Por último, hemos escogido a Colombia como modelo dentro de Latinoamérica, para contar con un ejemplo intrarregional que nos permitiera conocer los enfoques de un país cercano y parecido al nuestro.

2. Legislación Norteamericana

2.1. Introducción

La legislación aeronáutica Norteamericana se ha desarrollado principalmente en torno a los ruidos producidos por los aviones, el que si bien no es el único problema de compatibilidad existente, constituye el foco principal de conflicto entre aeropuertos y las comunidades aledañas.

Este problema comenzó con los primeros aviones turbo propulsados a fines de los 50, y si bien la industria ha concentrado sus esfuerzos en reducir la emisión de ruido de los motores en los aviones, no ha ocurrido lo mismo con la tecnología encargada de reducir las emisiones de ruido en los aeropuertos.

El principal problema que existe en la legislación norteamericana es que los encargados de la planificación del uso de suelo, su zonificación y regulación corresponden a autoridades locales, por lo que no es posible delimitarlo a través de normativa proveniente del gobierno federal. La labor del gobierno federal se ha enfocado entonces en jugar un rol que facilite la coordinación entre los aeropuertos, la comunidad local, los condados, y las agencias de coordinación regional para asegurar que exista un uso compatible de suelos alrededor de las zonas de aeropuertos.

Los esfuerzos del gobierno federal se han enfocado a través de la Federal Aviation Administration y otras agencias del gobierno, que se han materializado en Estudios de Compatibilidad de Ruido (*Noise Compatibility Studies*, o “NCS”), la compra de terrenos o Programas de Aislación de Ruido (*Sound Insulation Programs*, o “SIP”). A continuación se explicará en detalle cómo operan estos mecanismos y cuál es el rol que le corresponde cubrir a las instituciones gubernamentales y a los privados en la protección de las zonas de aeropuertos.

2.2. Autoridad Administrativa Competente

- i) Federal Aviation Administration (“FAA”).

La FAA corresponde a la autoridad nacional de aviación y es una agencia del Departamento de Transportes de Estados Unidos (*United States Department of Transportation*), con la autoridad de regular y supervisar todos los aspectos relativos a la aviación civil²⁷. La misión de la FAA es proveer a la nación de un sistema de aviación civil seguro y eficiente.

La FAA es responsable del desarrollo de guías relativas a las leyes federales y de regular materias acerca de la industria aeronáutica. Estas guías se entregan a través del establecimiento de *Federal Aviation Regulation* (“FAR”), *FAA Orders* y *FAA Advisory Circulars*. Asimismo, la FAA también distribuye fondos para financiar el desarrollo de *Master Plans*, estudios sobre el ruido y el suelo, y estudios medioambientales para el desarrollo de proyectos aeroportuarios (que tienen directa relación con la

²⁷ La FAA fue creada con la dictación de la *Federal Aviation Act* (1958) bajo el nombre de *Federal Aviation Agency* y adoptó su nombre actual en 1966 cuando pasó a formar parte de Departamento de Transportes de EE.UU.

compatibilidad entre los aeropuertos, la actividad aeronáutica y la comunidad local), así como la expansión y la operación segura de los aeropuertos y las instalaciones de ayuda a la aeronavegación.

Además, la FAA es responsable: de la utilización del espacio aéreo y el control del tráfico aéreo, a través de sus instalaciones de control aéreo; de la implementación de estándares de vuelo (certificando la aeronavegabilidad de aeronaves y emisión de ruidos por las mismas); de la ayuda a la navegación y otras instalaciones para proveer un seguro y eficiente sistema aéreo; y de asegurar que los aeropuertos que reciben fondos federales cumplen con las garantías pactadas²⁸.

La FAA cumple sus funciones a través de regulaciones y circulares o guías de ayuda al cumplimiento de leyes federales; coordina la entrega de fondos para el cumplimiento de sus programas; y califica a los proyectos de desarrollo que requieren de evaluación ambiental según las leyes federales.

2.3. Regulación de las emisiones de ruido

- i) Federal Aviation Regulation PART 36 - *NOISE STANDARDS: AIRCRAFT TYPE AND AIRWORTHINESS CERTIFICATION*

²⁸ Traducción libre de la norma 49 U.S.C. §1.82 (2014):

- (1) Promulgating and enforcing regulations on all safety matters relating to the operation of airports, the manufacture, operation, and maintenance of aircraft, and the efficiency of the National Airspace System;
- (2) Planning and supporting the development of an integrated national system of airports, with due consideration of safety, capacity, efficiency, environmental compatibility and sustainability;
- (3) Administering federal financial assistance programs for airports including airport grants-in-aid;
- (4) Preserving and enhancing the safety and efficiency of the Nation's air transportation system by implementing NextGen and other technologies, as appropriate;
- (5) Registering aircraft and recording rights in aircraft;
- (6) Developing, modifying, testing, and evaluating systems, procedures, facilities, and devices needed for the safe and efficient navigation and traffic control of aircraft;
- (7) Locating, constructing or installing, maintaining and operating Federal aids to air navigation, wherever necessary;
- (8) Developing air traffic regulations, and administering air navigation services for control of civil and military air operations within U.S. airspace, as well as administering such air navigation services as the FAA has accepted responsibility for providing in international airspace and the airspace of foreign countries;
- (9) Promoting aviation safety and efficiency through technical aviation assistance to foreign aviation authorities;
- (10) Developing strategies to improve runway safety at all commercial service airports;
- (11) Administering the Continuous Lower Energy, Emissions and Noise program, improving connections to surface transportation, and other efforts to increase the environmental sustainability of the Nation's air transportation systems;
- (12) Conducting an effective airport technology research program to improve airport safety, efficiency, and sustainability;
- (13) Exercising the final authority for carrying out all functions, powers, and duties of the Administration in accordance with 49 U.S.C. 106(f) and adjudication in accordance with 49 U.S.C. 40110(d) and that such authorities supersede any conflicting provisions elsewhere in this part.
- (14) Promoting and encouraging U.S. leadership in commercial space activities, and promulgating and enforcing regulations on safety matters relating to commercial space transportation.

La legislación norteamericana establece estándares en que pueden ser clasificadas las aeronaves para obtener certificado de aeronavegabilidad. En el estatuto actual, la El, se requiere que los aviones cuya solicitud de certificación se hubiere solicitado entre noviembre de 1975 y diciembre de 2005, no pueden producir un sonido mayor al estándar de la etapa 3. La operación de aviones bajo el estándar 1 y 2 se encuentra actualmente prohibida.

ii) Federal Aviation Regulation PART 150 - *AIRPORT NOISE COMPATIBILITY PLANNING*

En cumplimiento de lo preceptuado en la *Aviation Safety and Noise Abatement Act* (“ASNA”), la FAA inició a comienzos de los años ochenta un programa para financiar los planes y proyectos de compatibilidad de ruido de aeropuertos. Este programa otorga asistencia financiera a los operadores de aeropuertos de uso público para evaluar los impactos del ruido producido y para identificar y llevar a cabo medidas que busquen su reducción.

La ASNA estableció un sistema único de medición de ruido de las aeronaves y un sistema único para determinar el nivel de exposición al ruido de las comunidades aledañas a los aeropuertos. De igual forma, la regulación incluyó dentro del programa estandarizado de compatibilidad de ruido, lo siguiente:

- El desarrollo voluntario de *Noise Exposure Maps* (“mapas de exposición de ruidos” o “NEM”) y *Noise Compatibility Programs* (“programas de compatibilidad de ruido” o “NCP”), por parte de los operadores de aeropuertos.
- Metodologías y unidades de medición de ruido estándar.
- La identificación de usos de suelo que son normalmente compatibles (o incompatibles) con los variados niveles de ruido producidos por los aviones alrededor de los aeropuertos.
- Los procedimientos de preparación de los NEMs y NCPs.

El desarrollo de estos programas es completamente voluntario por parte de los operadores de aeropuertos, ya que la ASNA no permite al gobierno federal interferir con la zonificación de los suelos

que realizan los gobiernos locales. No obstante lo anterior, un NCP aprobado constituye el primer vehículo para obtener una subvención estatal para un *Noise Abatement Project* o proyecto de reducción de emisiones de ruido, además de proveer el insumo de información necesario para cualquier limitación que se quiera imponer sobre las operaciones de aviones.

ii.i) Metodologías de medición de ruido y unidades de medida de ruido

La FAA establece la existencia de dos sistemas de medición de ruido: uno para medir el ruido de los aviones en la comunidad, y otro para determinar la exposición de los individuos al ruido resultante de la operación de un aeropuerto. La métrica seleccionada es el resultado anual del promedio de nivel de ruido día-noche o DNL (Ldn, en su denominación científica).

ii.ii) Mapas de exposición de ruidos

Los NEM tienen como finalidad identificar de forma clara los patrones de ruido presentes y futuros de un aeropuerto, junto con los usos de tierra que no son compatibles con dichos patrones.

Una vez aprobados, los NEM sirven como un estándar de referencia de los impactos presentes y futuros de ruido de un aeropuerto, para cualquiera que tenga la intención de desarrollar proyectos en los alrededores de un aeropuerto.

Un NEM consiste en dos mapas del aeropuerto con los contornos de ruido graficados sobre los usos de suelo, junto con la documentación que los fundamenta. Los contornos de ruido reflejan en el mapa las zonas bajo la influencia de niveles de ruido DNL 65, 70 y 75. El primer mapa muestra los contornos de ruido actuales e identifica los problemas de compatibilidad que se logran identificar. El segundo mapa proyecta los contornos de ruido que razonablemente pueden ser predichos para los próximos cinco años, tomando en cuenta los futuros cambios en los usos de suelo y las operaciones de los aeropuertos, además de mejoras que pudiesen producirse por las medidas de mitigación que se hayan planeado para igual periodo.

Un NEM se realiza con la participación de los usuarios del aeropuerto, el público, los gobiernos locales, las agencias de control del uso de suelo y la FAA.

ii.iii) Programas de compatibilidad de ruido

El propósito de los programas de compatibilidad de ruido o NCP para un aeropuerto, es mostrar las medidas que el operador del aeropuerto ha tomado o planea tomar para reducir los usos no compatibles de suelo y para prevenir la introducción de usos de suelo no compatible dentro del área cubierta por el NEM.

Los NCP sirven como el primer vehículo para guiar la coordinación de los esfuerzos y acciones de todas las agencias e individuos, cuyo accionar conjunto es esencial para lograr el máximo nivel de compatibilidad de ruido entre los aeropuertos y sus vecinos, tomando en cuenta los requerimientos del sistema nacional de aviación. Al igual que los NEM, los NCP deben ser desarrollados en consulta con las comunidades locales, los usuarios del aeropuerto, las autoridades locales y la FAA.

En los NCP se desarrollan cuáles serán las medidas a tomar por los operadores de los aeropuertos para mitigar el ruido de estos, junto con un programa de trabajo esquematizado que muestre de forma calendarizada en qué momento serán tomadas estas medidas. Las medidas propuestas no pueden ser excesivamente gravosas para el comercio interestatal, o discriminar de manera injusta, o reducir los niveles de la seguridad aérea, o afectar el uso eficiente del espacio aéreo y cualquier otro poder o ser contraria a las regulaciones de la FAA.

2.4. Legislación sectorial analizada

- 1) *Federal Aviation Act* (1958): Crea la FAA y le otorga la facultad de supervisar y regular la seguridad en la industria aeronáutica y el uso del espacio aéreo norteamericano por aviones civiles y militares.
- 2) *Aircraft Noise Abatement Act* (1968): Autoriza a la FAA a prescribir estándares de ruido a los aviones y establecer su regulación.

- 3) *Part 36 of the Federal Aviation Regulations* (14 CFR 36): Fija los estándares de ruido aplicables a categorías de aviones.
- 4) *National Environmental Policy Act* (1969): conocida como NEPA, corresponde a la normativa que crea la obligación de determinados proyectos de ingresar a un sistema de evaluación previo al desarrollo del mismo
- 5) *Noise Control Act* (1972): Modifica la *Federal Aviation Act* para aplicar la *Federal Aviation Act to involve the EPA in regulation of airport noise*.
- 6) *Aviation Safety and Noise Abatement Act* (1979): Otorga la autoridad a la FAA para regular materias de ruido y compatibilidad en la planificación de aeropuertos, además de crear fondos disponibles para el desarrollo de proyectos.
- 7) *Airport Noise and Capacity Act* (1990): Establece una política nacional de ruido y ordena la FAA que exija a todos los aviones jet que operen en aeropuertos civiles que cumplan con los límites de ruido establecidos en la etapa 3 de la FAR 36, para el año 2000.

3. Legislación Española

3.1. Introducción

La legislación Española sobre aeropuertos se caracteriza por delimitar una zona de servicio aeroportuario, que junto con la infraestructura del aeropuerto conforman el Sistema General Aeroportuario. Para delimitar la zona de servicio se utiliza como instrumento el Plan Director, que tiene una naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística y en el que se señala la zona actual del aeropuerto y los espacios de reserva para su crecimiento y actividades complementarias, tomando en cuenta también la infraestructura de acceso y el ámbito territorial que pueda ser afectado.

Corresponde a un sistema de planificación que requiere de la participación de distintos actores por parte de los órganos gubernamentales con competencia en la materia y que permite también la participación de la comunidad durante su confección, lo que además permite la planificación a largo plazo y la adecuación del entorno y la legislación de zonificación y suelo a la actividad aeroportuaria.

3.2 Autoridad Administrativa

ENAIKE es la entidad pública empresarial encargada de la navegación civil aérea y de los aeropuertos civiles en España. Hasta el 5 de julio de 2014 se denominó Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), fecha en que cambió su nombre a ENAIKE, y su filial Aena Aeropuertos, S.A. a Aena, S.A.²⁹.

²⁹ Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, publicado en el BOE 163/2014 de 05 de julio de 2014, señala:

Artículo 18. Cambio de denominación.

1. La sociedad mercantil estatal «Aena Aeropuertos, S.A.», creada en virtud de lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, pasa a denominarse Aena, S.A.

2. La entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), creada por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, pasa a denominarse ENAIKE.

ENAIKE continuará existiendo con la misma naturaleza y régimen jurídico previsto en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, ejerciendo exclusivamente las competencias que actualmente ostenta en materia de navegación aérea y espacio aéreo y, además, la coordinación operativa nacional e internacional de la red nacional de gestión del tráfico aéreo y otras relacionadas con los usos para la gestión eficiente del espacio aéreo teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios, y las funciones derivadas de su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y de los poderes adjudicadores en materia de aeropuertos.

De acuerdo al Real Decreto 8/2014, de 4 de julio, corresponden a funciones de la autoridad administrativa:

“Artículo 17. Gestión directa de los aeropuertos de interés general.

1. *Sin perjuicio de las modificaciones en la gestión de los aeropuertos de interés general incluidas en este real decreto-ley, el Estado continúa reservándose la gestión directa de los aeropuertos de interés general. Dicha gestión comprende, al menos:*
 - a) *La regulación y supervisión en relación con los servicios aeroportuarios esenciales para la ordenación del tránsito y el transporte aéreo, así como los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen de tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.*
 - b) *La fijación de los servicios mínimos en caso de huelga.*
 - c) *La elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes Directores.*
 - d) *La regulación, aprobación y supervisión del Documento de Regulación Aeroportuaria o cualquier otro documento o plan en el que se establezcan los criterios de funcionamiento de los aeropuertos de interés general, en particular, en relación con la red de aeropuertos gestionados por Aena, S.A., y los planes económicos financieros, así como, el establecimiento de las tarifas aeroportuarias y de los precios exigibles a operadores y usuarios*
 - e) *El ejercicio de la potestad sancionadora.*
 - f) *Cualquier otra que le atribuya la legislación vigente”.*

3.3 Zona de Servicio de los Aeropuertos

Desde la óptica territorial la zona de servicio aeroportuaria constituye el ámbito de territorio ocupado por un aeropuerto y su entorno próximo en el que se realizan las actividades complementarias a la aeroportuaria y que comprende los terrenos necesarios para garantizar su desarrollo futuro.

La zona de servicio y su finalidad, así como la administración y el instrumento competente para su delimitación, se definen en el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. En el apartado primero de dicho artículo se establece:

“El Ministerio de Fomento delimitará para los aeropuertos de interés general una zona de servicio que incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de ésta y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto y aprobará el correspondiente Plan Director de la misma en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en el artículo 30 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del mismo”.

Junto con lo anterior, señala que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria.

3.3.1 Plan Director de los Aeropuertos

El Real Decreto 2591/1998 de 04 de Diciembre sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio (“RD 2591/1998”), desarrolla los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los Planes Directores (“PD”) de los aeropuertos de interés general, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que estableció dentro del régimen jurídico de los aeropuertos de interés general de la competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.20.^a de la Constitución³⁰,

³⁰ A continuación, la normativa que define que aeropuertos corresponden a aquellos de interés general:
 Artículo 149.1.20^a de la Constitución Española de 1978:

1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)*
 20.^a *Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.*

Según lo preceptuado en el Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, en su artículo 1º:

Artículo 1º: El Ministro de Fomento calificará, previos los informes y acuerdos previstos en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, como aeropuertos de interés general aquellos aeropuertos y helipuertos civiles en los que concurre alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que, por la importancia de su tráfico, se integren en la red transeuropea de aeropuertos como componentes internacionales o comunitarios de la misma.*
- b) Aquellos cuya gestión conjunta resulte necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la red común de transporte en todo el territorio del Estado.*
- c) Que puedan incidir sustancialmente en la ordenación del tránsito aéreo, la estructura del espacio aéreo y el control del mismo.*
- d) Que sean de interés para la defensa nacional.*
- e) Que constituyan la parte civil de los aeródromos de utilización conjunta civil y militar.*

la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicio sean ordenados mediante un instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado “Plan Director”, que permita dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, y al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

Para la elaboración de un Plan Director, deben considerarse todos y cada uno de los factores que, de algún modo, afecten o puedan afectar el normal funcionamiento de las operaciones aeroportuarias durante toda su vida útil, las que contribuyan u obstaculicen su crecimiento y futuro desarrollo, o guarden algún vínculo con las actividades propias del transporte aéreo. En él se determinarán las capacidades necesarias en lo relativo a operaciones de aeronaves, pasajeros, mercancías y vehículos en tierra, de acuerdo con la demanda prevista de tráfico en el horizonte de estudio definido, y siempre garantizando la coherencia del desarrollo del aeropuerto, así como su eficaz integración en el entorno, asegurando además la debida coordinación entre las distintas administraciones.

3.3.1.1 Contenido del Plan Director

El Plan Director corresponde a un estudio de planificación general para la totalidad del aeropuerto y su entorno de influencia, estableciendo los parámetros fundamentales y el trazado integral que permitan aprovechar al máximo las posibilidades del lugar de emplazamiento.

En ese sentido, un Plan Director debe proporcionar un marco dentro del cual pueda tener lugar el desarrollo futuro del aeropuerto y sus ampliaciones, indicando a su vez la máxima expansión prevista. En el Plan Director se definirán las capacidades necesarias en cuanto a aeronaves, pasajeros, mercancías

Adicionalmente el mismo Real Decreto señala que: “*Todos los aeropuertos y helipuertos explotados por «Aena Aeropuertos, S.A.», con independencia de que los gestione la sociedad mercantil estatal, sus sociedades filiales o en régimen de concesión, cuya relación se incluye en el anexo, conservarán a la entrada en vigor de este real decreto su actual calificación como aeropuertos de interés general. Igualmente conservarán dicha calificación los aeropuertos de titularidad no estatal actualmente calificados de interés general*”.

y vehículos en tierra, junto con una indicación de las fases principales de construcción que resulten viables en términos materiales y económicos.

El RD 2591/1998 señala en su artículo 3º, que dentro de los contenidos del Plan Director, se encontrarán necesariamente:

- “a) Los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea.*
- b) Los servicios de control del tránsito aéreo.*
- c) Las infraestructuras para el movimiento de las aeronaves.*
- d) Las zonas de actividades aeroportuarias con las edificaciones e instalaciones complementarias para el servicio de las aeronaves.*
- e) Las edificaciones e instalaciones del aeropuerto que fueran necesarias para el movimiento y tránsito de los viajeros y de las mercancías.*
- f) Las zonas de estacionamiento y de acceso de personas y vehículos.*
- g) Los espacios para las actividades complementarias.*
- h) Las redes de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria.*
- i) Las vías de servicio del aeropuerto.*
- j) Los accesos viarios y ferroviarios del aeropuerto.*
- k) La representación del estado final del sistema general aeroportuario”.*

Incluirá también las determinaciones necesarias para que las autoridades públicas no aeronáuticas dispongan de los espacios precisos para el desarrollo de las actividades y servicios que hayan de prestar en el recinto aeroportuario.

Asimismo, contendrá también la determinación de los espacios o superficies necesarias para posibilitar, en su caso, el despliegue de aeronaves militares y de sus medios de apoyo y recogerá las especificaciones necesarias en relación con los intereses de la defensa nacional y el control del espacio aéreo español que establezca el Ministerio de Defensa.

Dentro de los contenidos del Plan Director, se establecen como documentos necesarios, los siguientes:

- a) Memoria, que incluirá un estudio de los antecedentes y de la situación actual del aeropuerto; sus necesidades futuras derivadas del análisis de los tráficos de pasajeros y de mercancías y de la evolución previsible de la demanda; la delimitación de la zona de servicio, con la motivación de las ampliaciones o de las desafectaciones propuestas; las actividades previstas para cada una de las áreas de la zona de servicio del aeropuerto, con la justificación de su necesidad o conveniencia, y la relación con el planeamiento urbanístico; asimismo, incluirá las infraestructuras terrestres de acceso al aeropuerto existentes o que se deriven de la ejecución de planes o proyectos aprobados, así como el estudio de las que se entiendan necesarias para la conexión del aeropuerto con los sistemas generales de transporte terrestre teniendo en cuenta el volumen del tráfico aeroportuario actual y del previsible, y reflejará igualmente al ámbito territorial que pueda ser afectado por el establecimiento de las servidumbres legales aeronáuticas.
- b) Plano general de situación del aeropuerto, de su actual zona de servicio y de la zona de servicio propuesta, y planos de cada una de las áreas en que se estructura la zona de servicio aeroportuaria, con las actividades previstas; así como planos del espacio territorial afectado por las servidumbres aeronáuticas.
- c) Estudio de la incidencia del aeropuerto y de las infraestructuras aeroportuarias en el ámbito territorial circundante.
- d) Estimación de las magnitudes económicas del desarrollo del aeropuerto previsto por el Plan Director, en lo que sea de la competencia del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

3.3.1.2 Proceso de aprobación del Plan Director

El artículo 5 del Real Decreto 2591/1998 indica que el Plan Director lo formula el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (actualmente ENAIRE por las modificaciones recientes y el cambio de nombre). Por aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, los Planes Directores se someten a Evaluación Ambiental y una vez que hayan sido aprobados, el Plan Director se pondrá a disposición del

Ministerio de Fomento para su aprobación previa consulta a los órganos que deben emitir informe sobre la materia.

Su aprobación corresponde al Ministerio de Fomento previo informe de la Dirección General de Aeronáutica Civil una vez elevado el mismo ante la Secretaría General de Transportes. No obstante, antes de proceder a su aprobación por el Ministerio de Fomento, el Plan Director debe ser examinado e informado por las administraciones públicas (autonómicas o locales) afectadas competentes en materia de urbanismo, y después de ellas por el Ministerio de Defensa, del Interior y de Medio Ambiente para que informen sobre las materias, que respectivamente, afecten sus competencias. En el supuesto de que la delimitación de la zona de servicio propuesta por el Plan Director del aeropuerto incluya bienes patrimoniales o de dominio público de titularidad de la Administración General del Estado afectados a finalidades distintas, se recabará el informe del Ministerio de Economía y Hacienda.

3.3.1.3 Efectos de la Aprobación del Plan Director

La aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general llevará implícita la declaración de utilidad pública, de los bienes privados que se encuentren comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto, para fines expropiatorios.

Luego, y con la finalidad de asegurar la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas con competencias concurrentes sobre el espacio aeroportuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria.

El sistema general aeroportuario se desarrollará a través de los planes especiales, que deberán incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.

3.3.1.4 Planes Especiales

La aprobación del Plan Director, que es un instrumento de naturaleza estrictamente aeronáutica, implica que las autoridades en materia de urbanismo han de proceder a la calificación del suelo que ocupará el aeropuerto como Sistema General Aeroportuario.

Esto se consigue a través de la aprobación del Plan Especial formulado por el promotor, que se tramitará y aprobará por la administración urbanística competente de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística aplicable, el que deberá incluir las medidas y previsiones necesarias para la explotación del aeropuerto conformes con el Plan Director, en lugar de meras directrices y estimaciones de la máxima superficie a ocupar. En virtud de este Plan Especial las administraciones competentes en materia de urbanismo no podrán incluir en el Sistema General Aeroportuario previsiones que supongan una interferencia en la explotación aeroportuaria.

3.4 Servidumbres Aeronáuticas

3.4.1 Definición, Objeto y Consideraciones Generales

La Ley 48/60, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea estableció las Servidumbres Aeronáuticas en el entorno de los Aeropuertos y de las instalaciones de ayuda a la navegación. En el artículo 51 de la misma se establece que:

“Los terrenos, construcciones e instalaciones que circundan los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación.

La naturaleza y extensión de dichos gravámenes se determinarán mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, conforme a las disposiciones vigentes, en cada momento, sobre tales servidumbres.

En casos de urgencia, las servidumbres podrán ser establecidas por el Ministerio del Aire, quedando sin efecto si en el plazo de un año no son conformadas por el Consejo de Ministros”.

Posteriormente, con la dictación de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, se agregó como disposición única a la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, lo siguiente:

- “1) Las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que exigen la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.*
- 2) Mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea.*
- 3) La disposición de desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones.*
- 4) El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos.*
- 5) Sólo dará lugar a expropiación forzosa, la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados”.*

3.4.2 Tipos de Servidumbres Aeronáuticas

Posteriormente, con la aprobación del Decreto 584/72, de 24 de Febrero, de servidumbres aeronáuticas, se unificaron en una sola norma y se actualizaron todas las disposiciones hasta entonces vigentes en materia de servidumbres aeronáuticas. En este Decreto se diferenciaron tres tipos de servidumbres:

- a) Servidumbres de los aeródromos: constituyen las servidumbres que son necesarias establecer en los alrededores de los aeródromos y, en su caso, en su interior para garantizar la continuidad de las operaciones aéreas en adecuadas condiciones de seguridad. El espacio sometido a servidumbres de aeródromos está delimitado por las áreas y superficies de subida, aproximación y entorno que son definidas en la ley. Dentro de dichas áreas podrían tomarse una o más de las siguientes medidas: restringir la creación de nuevos obstáculos, eliminar los existentes o señalizarlos.

- a.1) Servidumbre de Limitación a Actividades: La superficie comprendida dentro de la proyección sobre el terreno del área de servidumbres aeronáuticas queda sujeta a una servidumbre de limitación de actividades, en cuya virtud la Autoridad Nacional de Supervisión Civil o el órgano competente del Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus propias competencias, podrán prohibir, limitar o condicionar actividades que se ubiquen dentro de la misma y puedan suponer un peligro para las operaciones aéreas o para el correcto funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas. Dicha posibilidad se extenderá a los usos del suelo que faculten para la implantación o ejercicio de dichas actividades.
- b) Servidumbre de las Instalaciones Radioeléctricas Aeronáuticas: Constituyen las servidumbres de las instalaciones radioeléctricas aeronáuticas aquellas que son necesarias establecer para garantizar su correcto funcionamiento, del que depende en gran parte la regularidad del tráfico aéreo.
- c) Servidumbres de las Operaciones de Aeronaves o Servidumbres Operacionales: Constituyen aquellas que es necesario establecer para garantizar las diferentes fases de las maniobras de aproximación por instrumentos a un aeródromo. Las servidumbres a establecer son específicas de la ayuda que se utilice como base del procedimiento de aproximación. Las áreas y superficies varían de acuerdo con las características técnicas de dicha ayuda y de los mínimos de aterrizaje que correspondan. Dentro de estas áreas y superficies se podrán tomar una o más de las siguientes medidas: restringir la creación de nuevos obstáculos, eliminar los ya existentes o señalizarlos.

3.4.3 Servidumbres de Ruido

Si bien las servidumbres de ruido no aparecen contenidas en el Decreto 584/72, de 24 de Febrero, de servidumbres aeronáuticas, entendemos que forman parte de este género en virtud de lo dispuesto en el número 1) de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, que las incluye dentro de las servidumbres aeronáuticas. Por su vital importancia para el objeto de este estudio, las trataremos de forma separada en este apartado.

Las servidumbres de ruido se definen sus efectos en la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido, en su artículo 7, que dispone: Artículo 7.1. “*A los efectos de la aplicación de este real decreto se consideran servidumbres acústicas las destinadas a conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, o que puedan implantarse, en la zona de afección por el ruido originado en dichas infraestructuras*”.

Junto con ello, se señalan los sectores que pueden ser gravados por una servidumbre acústica, el que corresponde a aquellos que se encuentren afectos al desarrollo de infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, así como los sectores que se encuentren alrededor de dichas infraestructuras, ya sea que estas existan o se encuentren sólo proyectadas³¹.

El efecto de una servidumbre acústica, corresponde a que en los sectores que se encuentren gravados por ellas, las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas. Imponiendo entonces como gravamen a estos terrenos una menor protección de contaminación acústica.

En virtud de lo anterior, la norma señala que en los sectores gravados por estas servidumbres se podrán establecer limitaciones para determinados usos de suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con el fin de cumplir los valores de inmisión establecidos por el gravamen impuesto.

Respecto de la delimitación de las zonas de servidumbre acústica, el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, es el que regula las servidumbres acústicas y especifica que éstas serán sobre las infraestructuras de competencia estatal, como se señala a continuación:

“Artículo 7. Servidumbre acústica.

1. *A los efectos de la aplicación de este real decreto se consideran servidumbres acústicas las destinadas a conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario,*

³¹ Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido, artículo 10º.

ferroviario, aéreo y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, o que puedan implantarse, en la zona de afectación por el ruido originado en dichas infraestructuras.

2. *Podrán quedar gravados por servidumbres acústicas los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, y portuario, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas.*
3. *En los sectores del territorio gravados por servidumbres acústicas las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas.*
4. *En los sectores del territorio gravados por servidumbres acústicas se podrán establecer limitaciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos.*
5. *La delimitación de los sectores del territorio gravados por servidumbres acústicas y la determinación de las limitaciones aplicables en los mismos, estará orientada a compatibilizar, en lo posible, las actividades existentes o futuras en esos sectores del territorio con las propias de las infraestructuras, y tendrán en cuenta los objetivos de calidad acústica correspondientes a las zonas afectadas.*
6. *En relación con la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras nuevas de competencia estatal, se solicitará informe preceptivo de las administraciones afectadas, y se realizará en todo caso el trámite de información pública y se tomarán en consideración las sugerencias recibidas. Asimismo, se solicitará informe preceptivo de la administración afectada en relación con la determinación de las limitaciones de aplicación de tal zona, a que hace referencia el apartado 4”.*

La delimitación de las zonas de servidumbre acústica se desarrolla de acuerdo a lo establecido en los mapas de ruido que corresponde elaborar a las administraciones competentes, tal como se señala a continuación en el mismo Real Decreto:

“Artículo 9. Delimitación de las zonas de servidumbre acústica en los mapas de ruido.

Las zonas de servidumbre acústica, establecidas por aplicación de los criterios del artículo anterior se delimitarán en los mapas de ruido elaborados por las administraciones competentes en la elaboración de los mismos. Asimismo, estas zonas se incluirán en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico de los nuevos desarrollos urbanísticos.”

Respecto a lo relativo al planeamiento territorial y urbanístico, establece el Real Decreto 1367/2007, que se deberá incluir en sus determinaciones lo que resulte necesario para conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas:

Artículo 11. Servidumbres acústicas y planeamiento territorial y urbanístico.

1. *El planeamiento territorial y urbanístico incluirá entre sus determinaciones las que resulten necesarias para conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas en los ámbitos territoriales de ordenación afectados por ellas. En caso de que dicho planeamiento incluya la adopción de medidas correctoras eficaces que disminuyan los niveles sonoros en el entorno de la infraestructura, la zona de servidumbre acústica podrá ser modificada por el órgano que la delimitó. Cuando estas medidas correctoras pierdan eficacia o desaparezcan, la zona de servidumbre se restituirá a su estado inicial.*
2. *Con el fin de conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas, los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que ordenen físicamente ámbitos afectados por las mismas deberán ser remitidos con anterioridad a su aprobación inicial revisión o modificación sustancial, al órgano sustantivo competente de la infraestructura, para que emita informe preceptivo. Esta regla será aplicable tanto a los nuevos instrumentos como a las modificaciones y revisiones de los ya existentes.*
3. *Los titulares de las infraestructuras para cuyo servicio se establecen las servidumbres acústicas podrán instar en la vía procedente su aplicación, sin perjuicio de que el incumplimiento sea imputable en cada caso al responsable del mismo.*

Respecto a la vigencia de las zonas de servidumbre acústica, se establece que estas son indefinidas, pero que deberán revisarse cuando se produzcan modificaciones sustanciales en las infraestructuras, que originen variaciones significativas de los niveles sonoros³².

³² Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

Artículo 12. Zonas de servidumbres acústicas. Plazo de vigencia.

1. Las zonas de servidumbre acústica mantendrán su vigencia por tiempo indefinido.
2. Se deberá revisar la delimitación de las servidumbres acústicas cuando se produzcan modificaciones sustanciales en las infraestructuras, que originen variaciones significativas de los niveles sonoros en el entorno de las mismas.
3. En el proceso de revisión de las zonas de servidumbre acústica, en el que se podrán revisar las limitaciones asociadas a la misma, se aplicará el procedimiento establecido en los artículos anteriores.

3.4.2 Planes de Acción

La Ley 37/2003 tiene entre sus objetivos prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica. Para cumplir dichos objetivos, la citada ley establece un catálogo de instrumentos que pueden ser tanto preventivos como correctores, definidos como Planes de Acción.

El objeto de estos Planes de Acción es afrontar de una manera global las cuestiones relativas a la contaminación acústica, fijar acciones prioritarias en caso de incumplirse los objetivos y prevenir el aumento de la contaminación acústica en las zonas que la padezcan.

La Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modifica la Ley 48/1960 de 21 de julio, de Navegación Aérea, junto con delimitar servidumbres acústicas, establece medidas correctoras que permiten garantizar en el entorno aeroportuario el respeto de los objetivos de calidad acústica fijados en la ley. Dichas medidas deben ser incluidas en los planes de acción que son elaborados con posterioridad al establecimiento y delimitación de las servidumbres acústicas.

3.5 Legislación Sectorial Analizada

La legislación más relevante al caso corresponde a la siguiente:

- 1) Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.
- 2) Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modifica la Ley 48/1960 de 21 de julio, de Navegación Aérea.
- 3) Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.
- 4) Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.
- 5) Decreto 584/72, de 24 de Febrero, de servidumbres aeronáuticas.
- 6) Ley 55/1999, de 30 de diciembre.
- 7) Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

- 8) Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.
- 9) Real Decreto 2591/1998 de 04 de Diciembre sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio.

4. Legislación Colombiana

4.1. Introducción

La regulación aeronáutica colombiana se sustenta principalmente en el Reglamento Aeronáutico, cuerpo normativo que regula la actividad en sus diversas aristas, desde seguridad hasta emplazamiento de Aeropuertos, Aeródromos y Helipuertos. Además de este reglamento existen una serie de leyes, resoluciones y decretos aplicables, junto con diversos convenios a los que se ha acogido Colombia. A pesar de la variada normativa aplicable, el país aún no cuenta con un Código Aeronáutico que unifique la normativa.

Las leyes más relevantes son la Ley 105 de 1993 por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones y la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

La Ley 105 de 1993, establece que la infraestructura aeroportuaria forma parte de la infraestructura del transporte, a cargo de la Nación, sosteniendo además la necesidad de la descentralización aeroportuaria. Para poder dar cumplimiento a dicha descentralización, se otorga la facultad a la Autoridad Aeronáutica, específicamente a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, para entregar a cualquier título todos los aeropuertos que sean de su propiedad a entidades departamentales, municipales o asociaciones municipales, con la finalidad de ser administrados directa o indirectamente por estos. Se permite además celebrar contratos de concesión o administración sobre los aeropuertos que sean de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional, procurando siempre que la participación estatal no supere el 50%.

Esta norma considera diversos planes de transporte y consagra a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil como entidad especializada en el área, adscrita al Ministerio de Transporte.

4.2 Autoridad Administrativa

La Autoridad encargada en materia aeronáutica colombiana es la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (“UAEAC”), sus funciones fueron determinadas por el Decreto 2714 de 1993, consagrándola como una entidad de carácter técnico subsumida a la actividad del Ministerio de Transporte, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su competencia versa sobre la regulación, administración, vigilancia y control del uso del espacio aéreo local, garantizando la eficiencia y seguridad aérea aeroportuaria. Por otro lado, reglamenta y supervisa la infraestructura aeroportuaria, administra ya sea directa o indirectamente los aeropuertos, entre otras facultades, las cuales buscan garantizar el desarrollo armónico del transporte aéreo civil³³.

³³ Artículo 5º, Decreto 2724 de 1993. FUNCIONES DE LA AEROCIVIL. Para el cumplimiento de su objetivo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar con el Ministerio de Transporte, la definición de las políticas y planes generales del transporte aéreo dentro del plan global del transporte.
2. Diseñar y dirigir las políticas y planes particulares sobre el transporte aéreo y buscar el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.
3. Dirigir, organizar, coordinar, regular, supervisar y asistir la navegación aérea que se desarrolle en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional.
4. Prestar los servicios aeronáuticos necesarios para garantizar la operación segura y eficaz del transporte aéreo y velar por la seguridad aérea.
5. Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.
6. Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.
7. Velar por el desarrollo ordenado y seguro de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria. En ejercicio de dicha función le corresponde autorizar toda obra o actividad vinculada con este aspecto y tomar todas las medidas que estime necesarias para impedir o evitar acciones que tiendan a generar situaciones de riesgo en el transporte aéreo. En virtud de lo anterior, podrá obligar la suspensión de cualquier obra no autorizada o que estandolo se aparte de los términos autorizados por la entidad.
8. Propiciar la participación regional y los esquemas mixtos en la administración aeroportuaria.
9. Reglamentar y supervisar la prestación de los servicios aeroportuarios bien sea que los aeropuertos sean propios, descentralizados o privados. Sancionar e intervenir a los mismos cuando exista violación a los reglamentos aeronáuticos o a la seguridad aeroportuaria.
10. Expedir, modificar y mantener el Manual de reglamentos aeronáuticos conforme al desarrollo del transporte aéreo.
11. Desarrollar la política tarifaria en materia de transporte aéreo, nacional e internacional y sancionar su violación.
12. Investigar y sancionar a quienes infrinjan los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del Sector Aeronáutico.
13. Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos que se generan por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios, o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial y llevar su registro.
14. Dirigir, organizar y operar, con exclusividad y en lo de su competencia, las telecomunicaciones aeronáuticas.
15. Conducir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las relaciones con Autoridades Aeronáuticas de otros países y con Organismos Internacionales de aviación civil.
16. Coordinar sus funciones con las demás entidades que tengan a su cargo funciones complementarias con la aviación y el transporte aéreo.
17. Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo y el desarrollo de su función.
18. Las demás que señale la ley.

La UAEAC tiene además la facultad de entregar a cualquier título los aeropuertos de su propiedad a Entidades Departamentales, Municipales o asociaciones de las anteriores, para que éstas los administren en forma directa o indirecta. De igual forma podrá celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre los aeropuertos de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional, con entidades especializadas o con asociaciones regionales, en las cuales la participación estatal no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%). Los contratos que se celebren con las entidades territoriales, sus asociaciones o con las sociedades regionales podrán ser revocados unilateralmente, sin lugar a indemnización, cuando a criterio de la Aeronáutica Civil exista mal manejo en el uso, mantenimiento y operación de los bienes e instalaciones entregados; o cuando exista deficiencia administrativa en la prestación de los servicios aeroportuarios.

La autoridad Aeronáutica ejercerá funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio³⁴.

Por otro lado, el Ministerio de Transporte también cumple funciones relacionadas con el transporte aéreo a través de la Dirección General de Transporte Aéreo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 1179 de 1999 Por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones:

- 1) Formular las políticas, planes y programas en materia aeronáutica y aeroportuaria del país.
- 2) Coordinar con la Aerocivil las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar y vigilar la infraestructura aeroportuaria.
- 3) Velar por el desarrollo ordenado y seguro de la infraestructura aeroportuaria.
- 4) Propiciar la participación privada en el desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria.
- 5) Velar por el mantenimiento actualizado del inventario de la infraestructura aeroportuaria, en coordinación con las entidades territoriales.
- 6) Colaborar con las instancias pertinentes en el proceso de descentralización aeroportuaria.

³⁴ Artículo 48 Ley 105 de 1993.

7) Las demás que les sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

4.3 Uso de Suelo

Colombia, al igual que Chile, se ve afectada por diversos elementos que limitan la expansión de sus aeropuertos. Por ello se han incrementado los aeródromos inutilizados debido a la presencia de obstáculos para la aviación, por lo cual se ha pretendido proporcionar mayores conocimientos a las autoridades municipales, buscando evitar la construcción en zonas de influencia de los aeropuertos³⁵.

Debido a lo señalado, se ha pretendido contar con la regulación necesaria que proteja a los individuos de los ruidos propios de la actividad aeronáutica, a grandes rasgos, la regulación del suelo es bastante amplia, incluyendo protección y control de la calidad el aire, protección del medio ambiente, protección y conservación de la audición, y emisiones de ruido en general.

Los principales problemas que se relacionan con el uso de suelo son, en primer lugar, el ruido, y luego el peligro aviario. Ambos han intentado ser regulados de diversas formas. En cuanto al ruido, éste se encuentra regulado, entre otros, en el Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Según ese decreto, el ruido será determinante para la planeación del desarrollo urbano, debiendo considerarse en ella las tendencias de expansión de las ciudades para la localización de aeropuertos y demás fuentes productoras de ruidos³⁶. Lo anterior se realiza estableciendo tres zonas específicas de usos de suelo, cada una de ellas tiene distintos usos permitidos, variando desde recreo y circulación en las zonas más cercanas a los aeropuertos, prohibiendo las actividades urbanas, comerciales e industriales en una segunda franja, en la cual se pueden desarrollar actividades urbanas con algunas restricciones y finalmente zona residencial y de servicios en la zona más alejada de la contaminación acústica producto de la actividad aeroportuaria.

Además de esta protección, el Ministerio de Salud delimita el uso de suelo en las zonas aledañas a los aeropuertos, determinando que las tierras que estén en su proximidad sólo podrán utilizarse para fines agrícolas, industriales, comerciales y zonas de campo abierto, excluyendo los servicios de urgencia

³⁵ Guía de Uso de Suelo en Áreas Aledañas a los Aeropuertos. Aeronáutica Civil, Versión 1, Febrero de 2009 p. 3.

³⁶ Artículo 192 del Decreto 2811, de 1974.

y de orden público. Por lo anterior, se prohíbe la construcción de viviendas, hospitales, y cualquier otra en la cual la contaminación acústica interfiera con el descanso, bienestar y seguridad de las personas³⁷.

Para implementar las limitaciones indicadas por el Ministerio de Salud, se consagran las normas nacionales de emisión de ruido y ruido ambiental, a las que deben ceñirse para hacer cualquier actividad que pueda generar contaminación acústica. Se obliga pues, a realizar de mapas de ruido por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y a las Autoridades Ambientales a la elaboración, revisión y actualización en los municipios de su jurisdicción con poblaciones mayores de cien mil habitantes, de mapas de ruido ambiental para las áreas consideradas prioritarias³⁸.

La zonificación de las áreas aledañas al aeropuerto, se delimitará de acuerdo a las curvas de ruido que presente el plan de zonificación de ruido, para lo cual lo ideal es poder limitar las construcciones incompatibles con el ruido señalado en el mapa. Por otro lado, los problemas del peligro aviario han justificado que se delimite el radio de ubicación de proyectos potencialmente atractivos para la fauna, a 13 kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto, todos aquellos que pretendan acercarse al interior de los kilómetros indicados, deberán contar con un permiso previo que autorice su ubicación³⁹.

4.4 Concesiones

La legislación colombiana aeroportuaria se basa en la celebración de contratos de concesión de servicios públicos, a través de los cuales se pretende prestar el servicio público de transporte satisfaciendo las necesidades asociadas al servicio. Por medio de este contrato, se pretende dar mayor participación a los privados, que genere un negocio lo suficientemente atractivo para atraer inversiones importantes en el sector aeroportuario colombiano. En virtud de este modelo concesionado, se han privatizado varios aeropuertos del país, entre ellos Barranquilla, Medellín y Bogotá, existiendo hasta ahora tres generaciones de concesiones con diversas características, las cuales resulta relevante analizar.

³⁷ Artículos 28 y 29 Resolución 8321 de 1993 Por la cual se dictan normas sobre Protección y conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.

³⁸ Artículo 22 Resolución N° 627 de 2006, Norma Nacional de Emisión de Ruido y Ruido Ambiental.

³⁹ Guía de Uso de Suelo en Áreas Aledañas a los Aeropuertos. Aeronáutica Civil, Versión 1, Febrero de 2009, p. 10.

1. Primera Generación de Concesiones

Esta primera generación de concesiones comenzó en 1995 con los aeropuertos de Barranquilla y Cartagena, en cuyo modelo se establece la responsabilidad del manejo, mantenimiento y operación del aeropuerto y sus instalaciones por parte del concesionario, reservando el manejo y la responsabilidad de las funciones de control y vigilancia a la UAEAC.

Estas primeras concesiones no tenían la suficiente claridad en cuanto a las inversiones requeridas por el aeropuerto, lo que de la mano de la falta de Planes Maestros previos al desarrollo aeronáutico, derivó en incertidumbre respecto de la posibilidad de expansión del modelo.

2. Segunda Generación de Concesiones

La segunda etapa de concesiones se plasmó en los aeropuertos de Cali, Rionegro y Bogotá, para los cuales se tomaron las lecciones aprendidas con la generación anterior de concesiones, considerando en primer lugar la elaboración de un Plan Maestro que delimitara el desarrollo del aeropuerto en el corto, mediano y largo plazo.

3. Tercera Generación de Concesiones

Esta última generación de concesiones fue adjudicada a mediados de los 2000 y su principal característica consiste en que el objeto de las mismas dejó de ser únicamente la administración y operación de los aeropuertos como era hasta entonces, sino que se incluyó dentro del modelo, la ejecución de obras de modernización de los recintos y su expansión. Dentro de los ejemplos más relevantes de este tipo de concesiones, está el aeropuerto El Dorado de Bogotá D.C., cuyo Plan Maestro está en pleno proceso de actualización.

4.5 Legislación Sectorial Analizada

En atención al análisis de la legislación realizada, tuvieron que analizarse una serie de normas sectoriales, principalmente Leyes, Resoluciones y Decretos, cabe mencionar que Colombia no cuenta

con un Código Aeronáutico que englobe los lineamientos generales del sector, sin embargo se han presentado diversos proyectos actualmente en tramitación⁴⁰.

La legislación aplicable más relevante es la siguiente:

- 1) Reglamento Aeronáutico de Colombia. RAC 14
- 2) Ley N°105 de 30 de diciembre de 1993 *Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.*
- 3) Ley N° 336 de 20 de diciembre de 1996 *Por la cual se adopta el estatuto nacional de Transporte*
- 4) Ley N° 388 de 24 de julio de 1997 *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.*
- 5) Decreto N° 2724 de 31 de diciembre de 1993 *Por el cual se modifica la Estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y se Determinan sus funciones.*
- 6) Decreto N° 948 de 5 de junio de 1995. *Reglamento de Protección y Control de Calidad del aire*
- 7) Decreto N° 2811 de 1974 *Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*
- 8) Resolución N° 8321 de 4 de agosto de 1983 del Ministerio de Salud *Normas Sobre Protección y conservación de la Audición*
- 9) Resolución N° 627 de 12 de abril de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental.*

⁴⁰ Se han presentado diversos proyectos de Código Aeronáutico, el proyecto actual ha sido aprobado por el Proyecto de Ley N° 261/2012 C, "Por el cual se expide el Código Aeronáutico", actualmente radicado en la Cámara de Representantes.

5. Conclusiones

Luego de analizar estos tres modelos comparados de planificación y protección aeroportuaria, consideramos que existen variadas formas de abordar el problema de compatibilizar la actividad aeroportuaria con las otras actividades propias de la vida en sociedad que pueden verse afectadas por las externalidades negativas que son propias de la actividad aeronáutica, junto con establecer un método que permita la planificación del crecimiento de los aeropuertos.

El modelo norteamericano, determinado por la imposibilidad legal de zonificar suelo por parte de la autoridad federal, facultad radicada en los condados, busca generar un instrumento que permita la coordinación de los distintos actores de modo tal que sea posible conocer la magnitud de las externalidades actuales y futuras del aeropuerto y en base a eso establecer un método que les permita a los interesados tener información sobre las características del proyecto como un insumo antes de establecer actividades alrededor del mismo. Por lo tanto, los esfuerzos del gobierno se manifiestan en la entrega de fondos para mitigar las consecuencias del aeropuerto y fomentar la participación en planes de compatibilidad de ruido, antes que en la regulación de los usos permitidos alrededor de la infraestructura aeroportuaria.

Por el contrario, el modelo español, entrega una completa protección a las zonas alrededor del aeropuerto, considerándolas como sistema general aeroportuario, fijando su delimitación utilizando los Planes Directores como instrumentos de planificación, los que deben tomar en cuenta las características actuales del aeropuerto y el crecimiento proyectado. Junto con ello, destaca la existencia de servidumbres aeronáuticas y acústicas, pensadas para garantizar la permanencia de la actividad aeroportuaria a través de la generación de gravámenes sobre los inmuebles que se encuentran alrededor, permitiendo solucionar el problema de la limitación por el ruido aun antes de la modificación de los usos de suelo permitidos.

En el caso colombiano destaca la generación de mapas de ruido y la existencia de franjas de uso de suelo en la zonificación según estos parámetros, además de la utilización de Planes Maestros como herramienta de planificación a cargo de los concesionarios de los aeropuertos.

Del análisis de los tres modelos, consideramos que una correcta legislación que se haga cargo del problema de la protección de las zonas de aeropuertos, la compatibilidad de actividades en su entorno, y la planificación de crecimiento del mismo, requiere de al menos las siguientes características:

- La consideración de la actividad aeronáutica como prioritaria para el desarrollo del país;
- La existencia de un instrumento de planificación (Plan Maestro), que tome en consideración la actividad actual, las posibilidades de ampliación del aeropuerto y sus necesidades futuras, una determinación de las zonas que actualmente se encuentran a su alrededor, las actividades previstas para la zona aledaña y una justificación de su existencia, junto con un estudio de las posibilidades de acceso vial;
- Confección de un mapa de ruidos actual y uno proyectado en la generación del plan maestro, que sea tomado en consideración al momento de establecer la zona de influencia;
- Que en la tramitación del Plan Maestro se permita la participación de todos los actores e interesados, en especial atención a los órganos con competencia en la zonificación de suelo y las comunidades que pueden verse afectadas;
- La participación coordinada de entes públicos en la generación del Plan Maestro cuando se trate de aeródromos públicos;
- El debido respeto de los derechos patrimoniales de los privados que se vean afectados por los cambios en la zonificación del aeropuerto; y
- La creación de una norma de ruidos que tome en cuenta la existencia de zonas especiales alrededor de aeropuertos o la posibilidad de establecer gravámenes a los inmuebles que se ubican alrededor.

ANEXO – TABLA COMPARATIVA

Chile	España	Estados Unidos	Colombia
	Normativa Aplicable		
1. Código Aeronáutico	1. Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.	1. Federal Aviation Act (1958)	1. Reglamento Aeronáutico de Colombia
2. Ley 19.300 de bases generales del Medio Ambiente	2. Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modifica la Ley 48/1960 de 21 de julio, de Navegación Aérea.	2. Aircraft Noise Abatement Act (1968)	2. Resolución N° 2130 de 2004, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
3. Decreto con Fuerza de Ley 458, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones	3. Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.	3. Part 36 of the Federal Aviation Regulations (14 CFR 36)	Por la cual se adicionan y modifican las partes Primera, y Séptima de los reglamentos Aeronáuticos de Colombia y se adopta una Parte Once, sobre disposiciones Ambientales
4. Decreto 47, Fija texto de la Ordenanza General de La Ley General de Urbanismo y Construcción.	4. Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.	4. National Environmental Policy Act (1969)	3. Ley 105 de 1993
5. Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	5. Decreto 584/72, de 24 de Febrero, de servidumbres	5. Noise Control Act (1972)	4. Ley 336 de 1996
		6. Aviation Safety and Noise Abatement Act (1979).	
		7. Airport Noise and Capacity Act (1990)	

	<p>aeronáuticas.</p> <p>6. Ley 55/1999, de 30 de diciembre.</p> <p>7. Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.</p> <p>8. Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.</p> <p>9. Real Decreto 2591/1998 de 04 de Diciembre sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio.</p>		
Organismos Principales			
<p>1. Junta de Aeronáutica Civil</p> <p>2. Dirección General de Aeronáutica Civil</p> <p>3. Dirección de Aeropuertos del</p>	<p>1. ENAIRE.</p> <p>2. Ministerio de Fomento.</p>	<p>1. Federal Aviation Agency.</p>	<p>1. Autoridad Aeronáutica Colombiana</p> <p>- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil</p>

Ministerio de Obras Públicas			
Existencia de Plan Maestro			
No	Sí, por cada aeropuerto y generado por el promotor.	Si, para la contingencia específica del ruido y generado por cada administrador de aeropuerto de forma voluntaria	Sí, de cargo del concesionario.
Limitación al uso de Suelos			
No	Sí, se exige que los usos de suelo se ajusten a la zona de protección. Constitución de servidumbres	No	No.
Evaluación Ambiental del Programa			
No	Sí. Plan Maestro sometido a evaluación ambiental.	Sí. Por parte de la FAA.	No.
Servidumbres Especiales			
No	Sí, aeronáuticas propiamente tales y de ruido.	No	No
Generación de Mapas de Ruido			
No	Sí. Exigencia del plan maestro.	Sí. Exigencia en los NCP	Sí

V. PROPUESTA NORMATIVA: PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA AEROPORTUARIA Y REGULA LOS PLANES MAESTROS AEROPORTUARIOS

5. Mensaje del Proyecto de Ley

1.3 Antecedentes y fundamentos

1.1.1 La actividad aeronáutica en Chile y los aeródromos

La aeronavegación en Chile corresponde a una actividad de larga data y tiene sus orígenes a principios del siglo XX con el primer vuelo en avión en cielos chilenos efectuado el 21 de agosto de 1910, sólo 7 años después del primer vuelo en avión en el mundo.

Con posterioridad a este hecho histórico, nuestro país mantuvo su vocación aeronáutica, creando a comienzos de la década del 30, la Fuerza Aérea de Chile y junto con ello, la Dirección de Aeronáutica, actual Dirección General de Aeronáutica Civil (“DGAC”).

Los acontecimientos naturales marcaron la ruta para el desarrollo de la aviación en nuestro país, ya que luego del maremoto de Valdivia quedó en evidencia la falta de infraestructura aeronáutica, disponiéndose la creación y desarrollo de una Plan Nacional de aeropuertos, aeródromos y de ayudas a la navegación aérea. Dicho Plan llevó a la construcción de nuevos aeropuertos durante la década del 60, como es el caso del Aeropuerto de Pudahuel —hoy Arturo Merino Benítez— (“AMB”).

Durante la década de los 90, se implementó la política de concesiones de los aeropuertos, cuyo objeto era ampliar y modernizar los terminales aéreos existentes en nuestro país. A raíz de ello se desarrollaron aeropuertos concesionados en todo el territorio nacional, como es el caso de los terminales Cerro Moreno en Antofagasta, AMB, Carriel Sur en Concepción, entre otros.

Actualmente el Estado está impulsando el segundo programa de concesiones, a través del cual busca adaptar la actual infraestructura al incremento del tráfico de pasajeros y de carga, mediante la implementación de obras que permitan satisfacer las necesidades futuras del transporte aéreo. En esta etapa

se incluyen la construcción de nuevos aeródromos, como el recientemente inaugurado en Temuco, “La Araucanía” y “Dalcahue” en Chiloé.

1.1.2 Beneficios del transporte aéreo

El mayor o menor desarrollo del sistema de transporte aéreo se determina de acuerdo a un conjunto de criterios, esto es, según la capacidad de la infraestructura, el marco regulatorio, la capacidad de las líneas aéreas y sus aeronaves, entre otros. Así, la relación entre la oferta y la demanda de las rutas que las líneas aéreas abastecen, se determina a través de las tarifas y la programación de los vuelos, que están en función de los ingresos y la rentabilidad de la ruta particular.

Una vez en funcionamiento, el sistema de transporte aéreo crea un “ciclo virtuoso” en donde la economía local recibe los beneficios de la creación de empleos. Lo anterior representó en Chile un aporte del 3% del producto interno bruto (PIB) en el año 2009, la creación de 161.000 nuevos puestos de trabajo aproximadamente, y en ingresos para el erario público del orden de los CL\$206 billones.

Se estima que los beneficios alcanzan distintas categorías. Así, es posible identificar: i) beneficios “directos”, en razón del aumento de la oferta laboral en la industria de la aviación; ii) beneficios “indirectos”, debido a la generación de empleo en la cadena de suministros de la industria aérea; iii) beneficios “inducidos”, por el empleo que se produce a consecuencia del mayor gasto generado por los nuevos trabajadores de la industria de manera directa o indirecta; y iv) beneficios “catalizados”, por el efecto rebalse asociado a la industria, como son el gasto de los turistas y el valor del intercambio comercial⁴¹. Asimismo, la economía nacional se favorece del desarrollo del transporte aéreo en tanto facilita el acceso a nuevos mercados, capitales y personas; ello debido a las diversas ventajas competitivas que tiene respecto de otros medios de transporte internacional, tales como la velocidad, el costo, la flexibilidad, la fiabilidad y la seguridad del servicio.

Como contrapartida, la economía nacional proporciona capital y genera la necesidad de transporte de pasajeros y de carga que impulsa la demanda de servicios de transporte aéreo.

⁴¹ IATA, “Economic Benefits from Air Transport in Chile”, Oxford Economics, 2011.

A lo anterior, se suman los particulares beneficios socioeconómicos para nuestro país, atendida nuestra lejanía de los principales mercados mundiales y las especiales características geográficas de su territorio. En efecto, el transporte aéreo ha permitido acercar a Chile a grandes mercados, como Europa, Asia y Norteamérica, a pesar de las enormes distancias que nos separan, permitiendo insertarnos en la economía globalizada y, en consecuencia, se ha incentivado el intercambio de productos y el fomento del turismo. A su vez, el transporte aéreo ha dotado de mayor conectividad al territorio nacional, considerando las largas distancias existentes entre un punto y otro del país y, especialmente, respecto de comunidades naturalmente aisladas por la accidentada geografía nacional, tal como ocurre en las zonas insulares.

En nuestro país el desarrollo aeroportuario ha tenido gran relevancia, como consecuencia del notable incremento en el flujo de pasajeros y de carga nacional e internacional que se ha generado en los últimos años. De acuerdo a las estadísticas de la Junta de Aeronáutica Civil⁴², en el periodo enero-agosto de 2014 fueron transportados 11.448.121 pasajeros en vuelos nacionales e internacionales, lo que comparado con el mismo periodo del año 2013, representa un crecimiento de un 4,7%.

Frente al incremento de pasajeros y de carga se requiere de una infraestructura aeroportuaria adecuada que permita el desarrollo del tráfico aéreo y su crecimiento natural; de lo contrario, la insuficiente infraestructura puede constituirse en una barrera al desarrollo de la actividad aeronáutica, privando a Chile de percibir los beneficios esperados de este sector económico.

1.1.3 Diagnóstico sobre el desarrollo actual de la infraestructura estratégica aeroportuaria

Junto con el aumento de la actividad aeronáutica y, por ende, el incremento de la infraestructura aeroportuaria nacional, es manifiesto el crecimiento que también han experimentado las ciudades. Inicialmente, los emplazamientos aeroportuarios se situaron en zonas alejadas de las urbes, a fin de asegurar las futuras ampliaciones de los terminales aéreos y de evitar efectos negativos sobre la población, tanto en términos de seguridad como de eventual contaminación. Sin embargo, las zonas urbanas han ido progresivamente extendiéndose hacia terrenos que alguna vez se consideraron como rurales o fuera del radio urbano.

⁴² Junta de Aeronáutica Civil, “Resumen Estadístico Transporte Aéreo Comercial en Chile”, Agosto 2014.

Producto de esta expansión continua, terrenos que antes eran libres y despejados, han pasado a ser poblados en virtud de proyectos habitacionales que, permitido en los planes reguladores vigentes, se han desplegado alrededor de los aeródromos.

El crecimiento de las urbes hacia las áreas adyacentes de los terminales aéreos ha generado problemas recíprocos para el normal desarrollo del transporte aéreo y para las poblaciones que se han emplazado en los alrededores de dichas infraestructuras. Lo anterior ha implicado una colisión entre dos derechos fundamentales, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica, provocando el paulatino establecimiento de limitaciones en la gestión aeroportuaria, las que redundan en restricciones al libre tránsito de personas y mercaderías; y por lo tanto, una limitación a los beneficios económicos y sociales derivados de ello.

Esta colisión de derechos impulsó la necesidad de regular la actividad aeroportuaria a fin de permitir la pacífica coexistencia de dicha actividad y su entorno. De acuerdo a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, los proyectos de construcción aeroportuarios, y sus modificaciones, deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (artículo 10 letra e), mediante el cual el Servicio de Evaluación Ambiental determina si la alteración al medio ambiente provocada por un proyecto, directa o indirectamente, se ajusta a la normativa ambiental vigente. De esta manera, el titular de un proyecto aeroportuario deberá presentar una Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental, según se genere o presente uno o más de los efectos sobre el medio ambiente y sus componentes o en la salud o vida de la población, de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 11 de la citada Ley N° 19.300.

En particular, los proyectos de aeródromos tienen asociado un alto riesgo de generación de contaminación acústica, razón por la cual se encuentran sometidos a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 38, de 2011, del Ministerio de Medio Ambiente, que establece la Norma de Emisión de Ruidos Generados por Fuentes que Indica, elaborada a partir de la revisión del Decreto Supremo N° 146 de 1996, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (“MINSEGPRES”). De acuerdo a esta nueva norma de emisión para fuentes fijas, una “fuente emisora de ruido” es “*toda actividad productiva, comercial, de esparcimiento y de servicios, faenas constructivas y elementos de infraestructura que generen emisiones de ruido hacia la comunidad*”, involucrando así a los terminales aéreos en lo concerniente a sus actividades y fuentes ruidosas en tierra.

Dicha norma establece los límites máximos de emisiones (o inmisiones en los receptores) de ruido, los que se determinan dependiendo del horario y de la zona en que se encuentre el receptor. Por esta razón se establecen parámetros más restrictivos para áreas residenciales en horario nocturno, que para zonas industriales en horario diurno.

Las fuentes móviles emisoras de ruido se encuentran expresamente excluidas de la norma señalada, toda vez que el literal b) del artículo 5º del Decreto Supremo N° 38, antes citado, señala que la presente norma no será aplicable al ruido generado por el tránsito aéreo. Para estos efectos, el decreto aludido entiende por “tránsito aéreo” el efectuado por aeronaves en sus maniobras de despegue, sobrevuelo y aterrizaje.

En lo que refiere a la regulación de emisiones de ruido de fuentes móviles, los proyectos y modificaciones de terminales aéreos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), se ha debido considerar normas extranjeras de referencia, para evaluar los efectos adversos debido a sus emisiones de ruido, entre otros componentes ambientales, y poder determinar si el proyecto en cuestión requiere de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. En efecto, el Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente (“MMA”) que establece el Reglamento del SEIA, dispone que el titular del proyecto deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental, entre otras causales, genera o presenta efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire (artículo 6º). Dado que a la fecha no ha sido dictada la norma de emisión de fuentes móviles, resulta aplicable lo dispuesto en la misma norma referida, esto es, que a falta de tales normas nacionales, se utilizarán como referencia, para el solo efecto de analizar la generación o no de dichos impactos, las vigentes en los Estados señalados en el artículo 11º del Reglamento, cuando se refieran a situaciones similares.

Así, pendiente la dictación de una norma nacional, los Estados cuyas normas se utilizan de referencia para evaluar la generación o no de impactos significativos asociados a las emisiones de ruido de fuentes móviles son: la República Federal de Alemania, República Argentina, Australia, República Federativa de Brasil, Canadá, Reino de España, Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Reino de los Países Bajos, República Italiana, Japón, Reino de Suecia y Confederación Suiza.

Si bien las normas de referencia se encuentran recogidas a fin de poder evaluar la eventual generación de impactos no reglados en Chile, en muchas oportunidades y atendida dicha falta de normativa, los titulares de proyectos sometidos a evaluación ambiental se comprometen voluntariamente al cumplimiento de los estándares establecidos en las normas extranjeras, como una forma de establecer estándares adecuados que permitan garantizar la sustentabilidad de los proyectos o actividades.

De lo expuesto anteriormente, paradigmático es el caso de AMB, respecto del cual existen una serie de restricciones de operación producto de la Resolución Exenta N° 410, de 2003, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, la cual calificó ambientalmente el proyecto “Segunda Pista de Aeropuerto Arturo Merino Benítez, Comuna de Pudahuel”, presentado por la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas.

La Resolución de Calificación Ambiental en cuestión, aprobó el proyecto de construcción de la segunda pista del aeropuerto capitalino, condicionadas a una serie de acciones de mitigación, reparación y compensación para el período de construcción y para su posterior funcionamiento, en relación a impactos en el aire, ruido, suelo, generación de efluentes líquidos y recursos hídricos, vialidad adyacente, flora y fauna, e impactos socioeconómicos. Entre ellas y en lo que respecta al impacto por ruido, se estableció para la operación de la segunda pista, una limitación de emisiones acústicas de 65 db (A) de nivel equivalente día-noche promedio anual, medidas en las zonas pobladas aledañas. El cumplimiento de dicha norma se ha entendido que implica la prohibición de uso de la pista entre las 24.00 y 06.00 hrs.

En caso de incumplimiento, el titular del Proyecto evaluado ambientalmente, se arriesga a que la Superintendencia de Medio Ambiente pueda imponerle multas e, incluso, revocarle la aprobación respectiva, sin perjuicio de otras acciones que sean procedentes.

Atendido el escenario expuesto, el progresivo asentamiento de grupos humanos en zonas aledañas a las instalaciones aeronáuticas, hace urgente contar con herramientas que permitan un desarrollo armónico y sustentable de la aviación, particularmente de la infraestructura aeroportuaria, minimizando los impactos negativos en el medio ambiente y en la salud de las personas.

Cabe señalar que en la experiencia comparada se pueden encontrar diversas prácticas que permiten una planificación urbana con un enfoque más global, que compatibilice el desarrollo de la aeronavegación con el crecimiento de la ciudad, buscando en algunos casos coordinar los esfuerzos públicos y privados para un desarrollo sustentable de la actividad aeronáutica. En algunos casos, incluso optando por una regulación que haría prevalecer la actividad aeroportuaria y buscar planificar su crecimiento y ampliación. Algunos de estos ejemplos serán explicados con posterioridad en este Mensaje.

1.1.4 Principales debilidades de la legislación actual

Las principales debilidades en nuestra normativa las encontramos en la falta de instrumentos que permitan asegurar la continuidad de la actividad aeronáutica y proyectar el crecimiento futuro de los aeródromos públicos, en forma armónica con el desarrollo de la ciudad y de los distintos usos que se realiza de las áreas que los rodean.

Ahora bien, no todo emplazamiento urbano resulta incompatible con el desarrollo aeronáutico, como es el caso de centros industriales y comerciales, sino que el problema se produce al carecer de regulación respecto de aquellos asentamientos humanos que se ven más expuestos a los impactos medio ambientales generados por los aeródromos.

Si bien es cierto que existen mecanismos que tienen como finalidad proteger la seguridad de la actividad aeronáutica, como es el caso de las zonas de protección —que se explicará más adelante—, éstos han resultado insuficientes al mediano y largo plazo, y requieren ser reformados a efectos de cumplir con el objetivo de lograr una adecuada integración y un desarrollo sustentable de la ciudad y los aeródromos públicos.

Respecto a los mecanismos existentes que han permitido elevar los estándares de seguridad de la actividad aeronáutica, en particular lo relativo a las zonas de protección para la infraestructura aeroportuaria, se constata que el Código Aeronáutico se limita a prohibir el levantamiento o construcción de plantíos, estructuras, cables, dispositivos, mecanismos y otros elementos que puedan ser obstáculo a la navegación, así como a instalaciones complementarias o que sean fuente de interferencia en la zona de protección.

Es posible observar que dicha prohibición tiene por objeto que no existan obstáculos a la navegación aérea, lo que se logra por la vía de exigir alturas máximas dentro de las delimitaciones de las zonas de protección de cada aeródromo, para que no existan interferencias a las instalaciones de ayuda, o se les entorpezca o dificulte la plena utilización de dichas instalaciones. Es relevante destacar que el criterio o idea rectora de estas zonas de protección, es la seguridad de las instalaciones para el desarrollo de la actividad aeronáutica, con la finalidad de permitir su funcionamiento en condiciones que no representen riesgos o peligros para el desarrollo de la misma, aunque no son medidas que hayan sido orientadas desde la perspectiva de una mejor planificación urbana.

Dicho de otro modo, las mencionadas zonas de protección del Código Aeronáutico establecen limitaciones a las características de las construcciones, plantíos u otras obras que existan dentro de su radio de acción, pero no determina o limita cuáles actividades pueden ser emplazadas y desarrolladas dentro de ellas, ni tampoco atienden a un criterio distinto a la sola seguridad de la actividad aeronáutica, por lo que constituye un instrumento que no logra cumplir la finalidad de restringir la edificación o implementación de actividades que sean incompatibles con la actividad aeronáutica.

En materia de instrumentos de planificación territorial y en consistencia con lo anterior, la práctica administrativa ha sido establecer restricciones a la altura de las construcciones en los conos de aproximación del aeródromo dentro de los respectivos planes reguladores, impidiendo de esta forma que en los alrededores del terminal aéreo se edifique a una altura que implique una interrupción o puesta en riesgo de su actividad.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, así como el artículo 2.1.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, permite establecer zonas no edificables en los Planes Reguladores Intercomunales o Planes Reguladores Metropolitanos. La imposición de estas áreas de restricción, tiene como efecto prohibir la edificación de cualquier tipo de construcción en las zonas que se vean afectadas por esta medida.

La experiencia en nuestro país demuestra que los instrumentos existentes en la legislación actual no son suficientemente eficaces para regular adecuadamente la situación de los aeródromos y su relación con el crecimiento de la ciudad. Lo anterior, toda vez que algunos de esos mecanismos tienen como finalidad la

seguridad de la actividad, sin tomar en cuenta las limitaciones que impone la legislación ambiental, entre ellas, la que regula las emisiones de ruido⁴³ generado por las fuentes móviles al interior de las infraestructuras aeroportuarias.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario establecer una legislación que permita una planificación urbana armónica entre el crecimiento de la ciudad y el desarrollo de la aeronavegación, considerando, entre otros, los usos de suelo compatibles en las zonas de influencia de los aeródromos, de forma tal de minimizar los impactos medioambientales en las personas.

1.3 Modelos comparados

Una problemática a nivel mundial ha sido la contaminación acústica producida por los aviones, en particular en sus actividades de despegue y aterrizaje. A partir de la segunda mitad del siglo XX y mediante la regulación, países como España y Estados Unidos entre otros, optaron por compatibilizar la necesidad de mantener la actividad aeronáutica y permitir su progreso, con el desarrollo armónico de las ciudades que paulatinamente fueron circundando las estructuras aeroportuarias.

A continuación se presentan algunas experiencias internacionales, consideradas relevantes para los efectos de crear un sistema que armonice el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y la ciudad.

1. Modelo Norteamericano

La legislación aeronáutica de Estados Unidos se ha desarrollado principalmente en torno a las emisiones de ruido producidos por los aviones, el que si bien no es el único contaminante existente, constituye el foco principal de conflicto entre aeródromos y comunidades aledañas.

⁴³ Ver Decreto Supremo N° 38, de 2011, del Ministerio de Medio Ambiente, que establece la Norma de Emisión de Ruidos Generados por Fuentes que Indica, elaborada a partir de la revisión del Decreto Supremo N° 146 de 1996, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Para el caso de los aeropuertos (y sus modificaciones) que han ingresado al SEIA, han sido evaluados considerando sus impactos, incluido el impacto acústico, aun no existiendo normativa nacional. Ello se explica a partir de lo señalado en el Reglamento del SEIA, donde se aclara que en caso de no existir normativa nacional se deben utilizar aquellas vigentes en los países de referencia indicados en su artículo 7º, para efectos de determinar si el proyecto en cuestión requiere de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. De este modo, y considerando que los proyectos ingresados al SEIA son evaluados en sus fases de construcción, operación y cierre y/o abandono, aquellos que han sido aprobados y cuenten con el compromiso ambiental voluntario de cumplir la norma de referencia para hacerse cargo del impacto que genera, deberán ajustarse a los parámetros y procedimientos establecidos en dichas normativas.

Este problema comenzó con los primeros aviones turbo propulsados a fines de los años cincuenta, y si bien la industria ha concentrado los avances tecnológicos en reducir la emisión de ruido de los motores, no ha ocurrido lo mismo con la tecnología encargada de reducir las emisiones de ruido producidas por la actividad aeronáutica alrededor de los terminales aéreos.

La principal deficiencia que es posible detectar en la legislación norteamericana, es que los encargados de la planificación del uso de suelo, su zonificación y regulación, corresponden a autoridades locales, por lo que no es posible delimitarlo a través de normativa proveniente del Gobierno Federal. La labor de éste último se ha enfocado entonces en jugar un rol que facilite la coordinación entre los aeropuertos, la comunidad local, los condados y las agencias de coordinación regional, para asegurar que exista un uso compatible de suelos alrededor de las zonas de aeropuertos.

Los esfuerzos del Gobierno Federal se han realizado a través de la “*Federal Aviation Administration*” (“FAA”) y otras agencias del Gobierno, y se han materializado en Estudios de Compatibilidad de Ruido (*Noise Compatibility Studies*, “NCS”), y la compra de terrenos o Programas de Aislación de Ruido (*Sound Insulation Programs*, “SIP”).

La FAA tiene facultades reguladoras y puede fijar estándares de vuelo, implementando restricciones al ruido producidas por las aeronaves; asimismo, se encarga de regular las instalaciones de ayuda a la navegación y todo otro aspecto que sea requerido para proveer un seguro y eficiente sistema aéreo.

1.1 Programas de reducción de ruido

Uno de los mecanismos presentes en la legislación norteamericana es la clasificación de las aeronaves de acuerdo a sus estándares de emisión de ruido, que permite fijar los mínimos para obtener certificado de aeronavegabilidad y la posibilidad de circular por el espacio aéreo. De esta forma, se otorga la facultad de control a la FAA para establecer el ruido máximo permitido en las aeronaves, implicando a los actores privados (desarrolladores de aeronaves y aerolíneas) en la mitigación de las externalidades producidas por la actividad.

Por otra parte, la *Aviation Safety and Noise Abatement Act* (“ASNA”), estableció un sistema único de medición de ruido de las aeronaves y un sistema único para determinar el nivel de exposición al ruido de las comunidades aledañas a los aeropuertos. De igual forma, la regulación incluyó, dentro del programa estandarizado de compatibilidad de ruido: i) la posibilidad de desarrollar voluntariamente por parte de los operadores de aeropuertos, los *Noise Exposure Maps* (“mapas de exposición de ruidos” o “NEM”) y los *Noise Compatibility Programs* (“programas de compatibilidad de ruido” o “NCP”), por parte de los operadores de aeropuertos; ii) la identificación de usos de suelo que son normalmente compatibles (o incompatibles) con los variados niveles de ruido producidos por los aviones alrededor de los aeropuertos; y iii) los procedimientos de preparación de los NEMs y NCPs.

La finalidad de los NEM es identificar de forma clara los patrones de ruido presentes y futuros de un aeropuerto, junto con los usos de tierra que no son compatibles con dichos parámetros. De esta forma, sirven como insumo necesario tanto para los particulares que tengan la intención de desarrollar proyectos en los alrededores de un aeropuerto como para los planificadores locales en la zonificación de los suelos.

Por su parte, los programas de compatibilidad de ruido o NCP, tienen como finalidad que el operador del aeropuerto tome medidas para reducir su actividad en los usos no compatibles de suelo, y para prevenir la introducción de usos de suelo no compatible dentro del área cubierta por el NEM por parte de los planificadores locales.

En definitiva, el modelo norteamericano es uno que podríamos caracterizar como de coordinación, determinado por la falta de competencia en la zonificación del Gobierno Federal, que tiene como objetivo que participen de la reducción del ruido producido en los aeropuertos todos los actores a quienes les afecta y, a la vez, se ven beneficiados por la actividad aeroportuaria.

2. Modelo Español

La legislación Española sobre aeropuertos se caracteriza por delimitar una zona de servicio aeroportuario que, junto con la infraestructura del aeropuerto conforman el Sistema General Aeroportuario. Para delimitar la zona de servicio se utiliza como instrumento el “Plan Director”, que

tiene una naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, y en el que se señala la zona actual del aeropuerto y los espacios de reserva para su crecimiento y actividades complementarias, tomando en cuenta también la infraestructura de acceso y el ámbito territorial que pueda ser afectado.

Corresponde a un sistema de planificación que requiere de la participación de distintos actores gubernamentales con competencia en la materia, junto con la participación de la comunidad durante su confección, permitiendo la planificación a largo plazo y la adecuación del entorno y la legislación referente a zonificación y suelo.

2.1 Plan Director

El Plan Director corresponde a un elemento relevante de planificación, que tiene asignada la función de delimitar la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garantice el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del mismo recinto y su zona de servicio.

Para la elaboración de un Plan Director deben considerarse todos y cada uno de los factores que, de algún modo, afecten o puedan afectar el normal funcionamiento de las operaciones aeroportuarias durante toda su vida útil, los que contribuyan u obstaculicen su crecimiento y futuro desarrollo, o guarden algún vínculo con las actividades propias del transporte aéreo.

Corresponde a un estudio de planificación general para la totalidad del aeropuerto y su entorno de influencia, estableciendo los parámetros fundamentales y el trazado integral que permitan aprovechar al máximo las posibilidades del lugar de emplazamiento. En ese sentido, un Plan Director debe proporcionar un marco dentro del cual pueda tener lugar el desarrollo futuro del aeropuerto y sus ampliaciones, indicando a su vez la máxima expansión prevista.

Dentro de los efectos de la aprobación de un Plan Director, se encuentra implícita la declaración de utilidad pública para fines expropiatorios de los bienes privados que se encuentren comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto. Junto con ello, los planes generales y

demás instrumentos generales de ordenación urbana, calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como Sistema General Aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria.

La aprobación del Plan Director, que como se indicó es un instrumento de naturaleza estrictamente aeronáutica, implica que las autoridades en materia de urbanismo han de proceder a la calificación del suelo que ocupará el aeropuerto como Sistema General Aeroportuario. Para obtener la calificación del suelo por la autoridad encargada, se requiere de la aprobación de un Plan Especial formulado por el promotor (correspondiente al ente público privado denominado “AENA Aeropuertos”). En virtud de este Plan Especial, las administraciones competentes en materia de urbanismo no podrán incluir en el Sistema General Aeroportuario previsiones que supongan una interferencia en la explotación aeroportuaria, protegiéndose de esta forma el aeropuerto y sus zonas aledañas.

2.2 Servidumbres Aeronáuticas

Dentro del modelo español, destaca también la existencia de servidumbres para la navegación aérea y servidumbres acústicas o de ruido. Estos gravámenes se establecen sobre los terrenos, construcciones e instalaciones que circundan los aeropuertos, aeródromos y áreas de ayuda a la navegación, fijándose su extensión por un decreto del Consejo de Ministros.

La imposición de estos gravámenes tiene como consecuencia que el planeamiento territorial, el urbanístico y cualquier otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos.

En concreto, las servidumbres de aeródromos —o para la navegación aérea— corresponden a aquellas que son necesarias de establecer en los alrededores de los aeródromos y, en su caso, al interior de los mismos, para garantizar la continuidad de las operaciones aéreas en adecuadas condiciones de seguridad. Dentro del área de las servidumbres, pueden tomarse medidas que restrinjan la creación de nuevos obstáculos, la eliminación de los existentes o la señalización de los mismos.

Las servidumbres acústicas, por su parte, corresponden a aquellas destinadas a conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, o que puedan implantarse en la zona de afección por el ruido originado en dichas infraestructuras.

El efecto de una servidumbre acústica es que en los sectores que se encuentren gravados por ellas, las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas, imponiendo entonces como gravamen una menor protección de contaminación acústica a estos terrenos.

2. Contenido del Proyecto de Ley

2.1 Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un instrumento de planificación territorial que tiene por finalidad compatibilizar la operación de los aeródromos con las actividades que se desarrollen en la zona de influencia de éstos, para que las externalidades negativas propias de la actividad aeronáutica —específicamente el ruido producido por el despegue, sobrevuelo y el aterrizaje de los aviones— sólo afecten áreas en las que no existan viviendas u otros usos del suelo en que se encuentren o puedan encontrarse receptores sensibles, para evitar que se generen situaciones en que los máximos de presión sonora permitidos sean excedidos.

El instrumento de planificación territorial que se creará por este Proyecto, permitirá, en primer lugar, generar y consolidar información de importancia para la actividad y su regulación, en un sector de la industria donde hasta el momento no existía. De esta forma, se tendrá conocimiento de factores como la demanda actual y la demanda previsible de un aeródromo, junto con la creación de un mapa de ruidos que permitirá comprender la magnitud del impacto de la actividad aeronáutica para sus alrededores. En segundo lugar, y una vez que se cuente con la información necesaria sobre las externalidades producidas por la actividad, se determinará qué tipo de industrias o actividades son factibles de ser desarrolladas en los alrededores de los aeródromos, a través de una regulación de los

usos de suelo permitidos, modificando en forma permanente y definitiva los planes reguladores existentes.

En suma, la aplicación de los Planes Maestros de Aeródromos hará posible el objetivo general de esta legislación, que es compatibilizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación con el derecho a desarrollar una actividad económica, considerando también los objetivos propios de una estrategia pública para el sector aeroportuario nacional.

2.2 Ámbito de Aplicación

Una definición relevante a adoptar, consiste en determinar si el instrumento de planificación territorial se aplicará a todos los aeródromos o solamente a aquellos que tienen el carácter de públicos, siguiendo la denominación del Código Aeronáutico en su artículo 9º.

Debido a que el objetivo de la regulación es permitir que el interés público propio de la actividad aeronáutica —que implica la apertura de la economía local, integración cultural y otros beneficios asociados— se resguarde por sobre el interés particular que pueda ser afectado, la aplicación del mencionado instrumento de planificación tiene justificación para salvaguardar el interés público que ha justificado calificar un aeródromo civil como público, el cual no existe en los aeródromos civiles privados. Por consiguiente, el instrumento de planificación no puede ser aplicable a todos los aeródromos, sino sólo a aquellos que se califican como aeródromos civiles públicos.

2.3 Instrumento de Planificación

Este proyecto busca introducir en la legislación nacional un nuevo instrumento de planificación territorial que se denominará Plan Maestro Aeroportuario (“PMA”), y que corresponderá a una planificación general y estratégica para cada aeródromo y su zona de influencia, estableciendo los máximos necesarios para su funcionamiento presente y proyectado de acuerdo a su capacidad máxima para no saturarse. De esta forma se permitirá explotar en su totalidad las posibilidades del lugar donde se encuentra emplazado el aeródromo respectivo.

En esta línea, el PMA debe ser un instrumento que permita afrontar de forma exitosa la demanda futura del terminal aéreo y sus ampliaciones, en atención a los cálculos que puedan hacerse en base a la demanda presente y esperada, en un lapso de 10 años. La determinación del plazo de 10 años se ha considerado razonable para que el Plan no sea vea superado en un corto lapso de tiempo, ni que tampoco una desprolijidad en la planificación implique que éste sea inmodificable a perpetuidad.

Para lograr adecuar la normativa que rige el uso de los suelos en cada uno de los aeródromos y su zona de influencia, el instrumento delimitará el área en que recae, fijando en ella los usos de suelo compatible, estableciendo zonas con áreas no edificables y zonas en que la edificación se encuentra limitada a usos determinados.

La delimitación de áreas no edificables, comprenderá estrictamente aquellas donde la salud de las personas pueda verse afectada por los altos niveles de ruido al que se verán expuestos, por lo que comprenderá sólo aquellas zonas donde el mapa de ruido presenta niveles de presión sonora incompatibles con la salud de las personas. Por su parte, las áreas donde se regularán los usos de suelo, implica que estos se considerarán sólo aptos para usos compatibles con la actividad aeronáutica en razón del nivel de inmisión sonora propio de la actividad.

El espacio territorial establecido en un PMA aprobado, implica modificar los Planes Reguladores Comunales, y los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitano en las comunas que carezcan de plan regulador comunal, ya que el PMA se entenderá incorporado a éstos como modificaciones en lo pertinente.

Las modificaciones hechas a los correspondientes instrumentos de planificación territorial que se encuentren regulando la zona de influencia del Plan Maestro Aeroportuario, se entenderán incorporadas automáticamente a éstos, una vez publicado el decreto supremo que lo apruebe.

Además se establece que el Plan Maestro Aeroportuario regirá por 10 años desde su dictación. Una vez vencido este plazo, sólo continuará rigiendo en caso que se encuentre en proceso de modificación por un nuevo Plan Maestro Aeroportuario y hasta que este último entre en vigencia.

La aplicación del PMA a crear por esta legislación, implica establecer una modificación a los usos de suelo, o declarar una zona como no edificable, además de considerar los terrenos que serán necesarios para la expansión del aeropuerto considerando su expansión previsible. Teniendo en cuenta que lo anterior implica, por una parte, la limitación del derecho de propiedad de los dueños de los terrenos que serán afectados por los cambios en la regulación del suelo y, a su vez, la necesidad de resguardar la ampliación de la superficie útil de los aeródromos o las modificaciones a la red vial, es evidente la necesidad de expropiar terrenos dentro de lo que se conocerá como “zona de influencia del aeródromo”, por lo que se establecerá que todos los terrenos que se encuentran dentro de dicha área se declararán de “utilidad pública”, autorizándose su expropiación.

2.4 Procedimiento de creación de un Plan Maestro Aeroportuario

Otra propuesta legal del proyecto es que la Dirección de Aeropuertos (“DAP”) del Ministerio de Obras Públicas, será el órgano competente para la creación del PMA. De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, de 1964 y del Decreto con Fuerza de Ley N° 206, de 1960, la DAP es un órgano centralizado y dependiente de la Dirección de Obras Públicas de dicho Ministerio, encargado de la realización del estudio, proyección, construcción, reparación y mejoramiento de los aeropuertos, comprendiéndose pistas, caminos de acceso, edificios, instalaciones eléctricas y sanitarias y, en general, todas sus obras complementarias.

Por su parte, la Dirección General de Aeronáutica Civil (“DGAC”) tendrá la función de confeccionar el mapa de ruidos necesario para fijar la amplitud de la zona de influencia del aeródromo, el cual será un insumo para que la DAP pueda elaborar el PMA.

La tramitación del PMA comprenderá el desarrollo de estudios científicos, análisis técnicos y económicos, consulta a organismos competentes, análisis de las observaciones formuladas por los organismos sectoriales competentes, además de la correspondiente consulta ciudadana e indígena, cuando esta última sea necesaria, a los particulares que tengan interés o que puedan verse afectados por la regulación. Junto con ello, se asegurará que todas las etapas tengan la adecuada publicidad.

El procedimiento para el desarrollo de un PMA tendrá las siguientes etapas: presentación del proyecto del PMA por el órgano encargado de su desarrollo; la confección de informes por los organismos que fueron consultados; la respuesta a dichos informes, y consulta ciudadana e indígena del proyecto. Las especificaciones de las etapas señaladas serán abordadas en un reglamento.

En la dictación de un PMA, se solicitarán pronunciamiento a los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas, de Salud, de Medio Ambiente y de Transportes y Telecomunicaciones, además de la Municipalidad o municipalidades cuyo Plan Regulador Comunal deba ser modificado y los Gobiernos Regionales cuando se modifique el Plan Regulador Intercomunal, quienes informarán sobre las materias de su competencia.

El informe emitido por los órganos consultados deberá ser tomado en consideración por la DAP al momento de la elaboración del PMA, pero no tendrá carácter vinculante.

El PMA se aprobará mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, expedido a través del Ministerio de Obras Públicas, el cual deberá ser firmado también por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

El contenido del PMA aprobado, corresponde a una memoria explicativa, un estudio de factibilidad técnica que comprenda la demanda actual y proyectada, y el mapa de ruidos que determine su amplitud, además de los planos que expresen gráficamente la zona que será protegida y la modificación de los Planes Reguladores respectivos, donde se determinarán las áreas no edificables y los usos de suelo permitidos.

2.5 Transición

Los PMA sólo operarán hacia el futuro, delimitándose en ellos sectores no edificables y los usos de suelo permitidos en la zona de influencia, impidiendo de esta forma la instalación de nuevas construcciones en dichas zonas, cuando no cumplan con los usos de suelo establecidos en el plan.

El crecimiento de las urbes hacia los terminales aéreos es un hecho y no puede obviarse esta realidad y suponer que todas las zonas alrededor de los aeródromos se encontrarán libres de construcciones o, en su defecto, podrán tener industrias afines o compatibles con la actividad aeronáutica. Además, la protección que otorgarán los PMA no será efectiva sino hasta que se haya dictado el mismo para cada aeródromo, lo que hace necesario plantearse el escenario de protección durante el tiempo en que no se haya completado su elaboración.

Por lo tanto, es necesaria una medida que permita proteger los aeródromos, pero a la vez respetar los derechos de los propietarios de los terrenos circundantes o de influencia. En razón de ello, se propone el siguiente plan para hacer frente a esta situación.

El primer paso consiste en establecer una medida que permita cumplir con la finalidad de lograr la compatibilidad del desarrollo de la actividad aeronáutica en las infraestructuras de aeródromos, con las instalaciones o edificaciones existentes en las zonas de susceptibles de ser afectadas, las que pueden tener un carácter industrial o residencial. Para ello se propone la creación de una servidumbre de inmisión sonora sobre los terrenos que se vean expuestos a las incidencias de la actividad aeronáutica producida en función de los aeródromos.

Las servidumbres de inmisión sonora, impondrán sobre los predios sirvientes delimitados en los mapas de ruido creados al efecto, el gravamen de soportar mayores valores de inmisión sonora que superan los objetivos de calidad acústica aplicables a zonas no industriales, impidiendo de esta forma la restricción al uso de los aeródromos por aplicación de la normativa de ruido.

La delimitación de la zona afectada por la servidumbre de inmisión sonora, corresponderá a aquella establecida en el mapa de ruido creado al efecto por la DGAC a solicitud de la DAP, y se impondrá por decreto firmado por orden del Presidente de la República, expedido a través del Ministerio de Obras Públicas. Esta servidumbre operará de pleno derecho y no requerirá de inscripción.

En los transitorios, para ampliar la protección y hacerla efectiva con la sola aprobación de la ley, se prevé la aplicación de la servidumbre de inmisión sonora a los predios adyacentes a los aeródromos de la red primaria, definiéndose predio adyacente en los mismos artículos.

3. Texto del Proyecto de Ley

Proyecto de ley que establece el sistema nacional de desarrollo de infraestructura estratégica aeroportuaria y regula los planes maestros aeroportuarios

Artículo único.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.916, que aprueba el Código Aeronáutico:

- 1) Reemplácese, en el artículo 13, la frase “los bienes que fuere necesario eliminar o demoler para infraestructura aeronáutica”, por la frase “los terrenos comprendidos dentro de la zona de influencia delimitada por el plan maestro aeroportuario”.
- 2) Agréguese, a continuación del artículo 26, el siguiente Título II bis, nuevo:

“Título II bis
Capítulo I
Del Plan Maestro Aeroportuario y su procedimiento de dictación

Artículo 26 A.- *Plan Maestro Aeroportuario.* El Plan Maestro Aeroportuario es un instrumento de planificación territorial que delimita alrededor de un aeródromo público, una zona de influencia, la que incluye las superficies necesarias para la ejecución de las actividades propias del aeródromo, las destinadas a las ayudas a la navegación aérea y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del aeródromo.

La zona de influencia de un aeródromo se definirá en el mismo Plan Maestro Aeroportuario, tomando en especial consideración la amplitud del mapa de ruidos creado al efecto y las superficies que sean necesarias para la operación presente y futura del aeródromo.

El Plan Maestro Aeroportuario delimitará los usos de suelo permitidos en la zona de influencia que resulten compatibles o necesarios por su relación con la industria aeronáutica.

El Plan Maestro Aeroportuario modificará, por su sola dictación, los planes comunales o intercomunales según corresponda. Las modificaciones hechas a los correspondientes instrumentos de planificación territorial que se encuentren regulando la zona de influencia del Plan Maestro Aeroportuario, se entenderán incorporadas automáticamente a éstos, una vez publicado el decreto supremo que lo apruebe.

El Plan Maestro Aeroportuario regirá por 10 años desde su dictación. Una vez vencido este plazo, sólo continuará rigiendo en caso que se encuentre en proceso de modificación por un nuevo Plan Maestro Aeroportuario y hasta que este último entre en vigencia.

Mientras se encuentre vigente Plan Maestro Aeroportuario, no podrán alterarse en los instrumentos de planificación territorial las zonas que hubieren sido modificadas por dicho Plan Maestro Aeroportuario.

Artículo 26 B.- *Contenido del Plan Maestro Aeroportuario.* El Plan Maestro Aeroportuario contendrá los siguientes documentos:

- 1) Una memoria explicativa compuesta por:
 - a. Un estudio de los antecedentes y la situación actual del aeródromo, el que comprenderá además las necesidades futuras derivadas del análisis de la demanda prevista;
 - b. La delimitación de la zona de influencia, con el debido fundamento de las ampliaciones o de las desafectaciones propuestas y las actividades previstas para cada una de las áreas de la zona de influencia del aeródromo, con la justificación de su necesidad o conveniencia;
 - c. Un estudio de las necesidades previstas en materias relativas a la conexión del aeródromo con los sistemas generales de transporte terrestre teniendo en cuenta el volumen de la demanda actual y previsible.
- 2) Un mapa de ruidos con la incidencia actual de la actividad aeronáutica y la incidencia futura, según el volumen de vuelos actual y el previsible.

3) Un plano general que exprese gráficamente la zona de influencia y la determinación de la calificación del suelo que se aplicará en ella. Una misma zona de influencia puede dividirse en varias zonas, aplicándose una calificación de suelo distinta en cada una de ellas, de acuerdo a las necesidades del aeródromo en el que recae el Plan Maestro Aeroportuario.

Artículo 26 C.- *Elaboración del Plan Maestro Aeroportuario.* La elaboración de los Planes Maestros Aeroportuarios de los aeródromos públicos se realizará por la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas, quien, para todos los efectos legales, será el titular de dicho plan.

Para la elaboración del Plan Maestro Aeroportuario, previo requerimiento de la Dirección de Aeropuertos a través de un oficio, la Dirección General de Aeronáutica Civil confeccionará el mapa de ruidos señalado en el numeral 2) del artículo 26 B.

La Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Obras Públicas de la región donde se emplace el aeródromo en que se implementará el Plan Maestro Aeroportuario, tendrá la iniciativa exclusiva para solicitar a la Dirección de Aeropuertos la elaboración de un Plan Maestro Aeroportuario.

Dentro del procedimiento de elaboración de un Plan Maestro Aeroportuario, la Dirección de Aeropuertos se requerirán informes a los órganos públicos con competencia en la materia, correspondientes a los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Salud y del Medio Ambiente, de Transporte y Telecomunicaciones, además de la Municipalidad o Municipalidades que verán modificados sus Planes Reguladores Comunales o los Gobiernos Regionales cuando se modifiquen los Planes Reguladores Intercomunales. Estos informes no serán vinculantes para la aprobación del Plan Maestro Aeroportuario.

El Plan Maestro Aeroportuario se aprobará mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, expedido a través del Ministerio de Obras Públicas, el cual deberá ser firmado también por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. El decreto supremo y todos los antecedentes que se hayan acumulado para su dictación, serán publicados en el sitio web de los Ministerios señalados.

Artículo 26 D.- *Procedimiento de elaboración del Plan Maestro Aeroportuario.* El procedimiento para el desarrollo de un Plan Maestro Aeroportuario tendrá las siguientes etapas: presentación del proyecto del Plan Maestro Aeroportuario por el órgano encargado de su desarrollo; la confección de informes por los organismos que fueren consultados; la respuesta a dichos informes; consulta ciudadana del proyecto y consulta indígena cuando proceda. Las especificaciones de las etapas señaladas se determinarán reglamentariamente.

Capítulo II

De las Servidumbres de Inmisión Sonora

Artículo 26 E.- *Definición.* Las servidumbres de inmisión sonora corresponden a un gravamen impuesto a determinados predios, respecto de los cuales las inmisiones sonoras podrán superar los niveles de presión sonora aplicables a su correspondiente zona.

Los predios afectados por estas servidumbres se entenderán calificadas como zona IV para los efectos del nivel de presión sonora soportable, de acuerdo a lo señalado en el decreto supremo N° 38 de 2011, del Ministerio de Medio Ambiente, o conforme a la calificación equivalente que se establezca por la normativa que en el futuro la reemplazare.

Artículo 26 F.- *Determinación y aprobación.* El o los predios que resulten afectados por servidumbres de inmisión sonora, se determinarán según el área establecida en el mapa de ruido creado por la Dirección General de Aeronáutica Civil a solicitud de la Dirección de Aeropuertos.

Las servidumbres de inmisión sonora se aprobarán mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, expedido a través del Ministerio de Obras Públicas.

Artículos transitorios

Artículo primero transitorio.- El reglamento a que se refiere el artículo 26 D deberá dictarse dentro del plazo de 30 días desde la publicación de la presente ley.

La presente ley entrará en vigencia 30 días después de la fecha de publicación del reglamento señalado en el inciso anterior.

Artículo segundo transitorio.- Una vez que entre en vigencia la ley, todos los predios adyacentes a los terrenos donde se encuentran emplazados los aeródromos públicos que componen la red primaria, se entenderán gravados por la servidumbre de inmisión sonora prevista en el artículo primero de la presente ley, por su solo ministerio y sin necesidad de declaración expresa.

Artículo tercero transitorio.- Para los efectos del artículo anterior, se entenderán como predios adyacentes, todos los inmuebles que se encuentren dentro de la zona de protección respectiva a que hacen referencia los artículos 14 y siguientes del Código Aeronáutico.

Artículo cuarto transitorio.- El mayor gasto fiscal que implique la aplicación de esta ley durante su primer año vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Subsecretaría de Transportes, y en lo que faltare, con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público, de la Ley de Presupuestos del Sector Público.