

ACERCA DEL USO DE SUELO EN ÁREAS VERDES

JULIO CÉSAR GARCÍA MARÍN *

Dictamen de la Contraloría General de la República
Nº 53.109, de 26 de noviembre de 2003.

1. INTRODUCCIÓN

El Dictamen Nº 53.109, de la Contraloría General de la República, de fecha 26 de noviembre de 2003, se pronuncia sobre la legalidad de actos administrativos que aprueban el proyecto de construcción de un establecimiento educacional en el “Cerro del Medio”, que se identifica en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, como un área verde.

Consideramos que la decisión de la Contraloría es relevante en términos de la interpretación que efectúa de la normativa, no sólo ajustada al texto, sino a los objetivos buscados al definirse el contenido del ejercicio de la propiedad urbana mediante el ordenamiento territorial, lo que permite descartar lecturas poco estrictas al analizar el emplazamiento de un proyecto y los respectivos usos de suelo permitidos.

Esta decisión tiene lugar en el momento en que se cuestiona por varios sectores el impulso a la expansión urbana en la Región Metropolitana en desmedro de áreas excluidas al desarrollo urbano, de acuerdo al respectivo instrumento de planificación territorial y la utilización de instrumentos de fomento a la inversión o mantención de áreas verdes. De ahí su importancia, pues advierte a los organismos competentes sobre la obligación de ceñirse a la normativa y no ir más allá de ésta.

2. EL DICTAMEN

El Dictamen se origina en la presentación de un particular mediante la cual se solicita que se declare la ilegalidad tanto del permiso de edificación otorgado a un establecimiento educacional para la construcción de instalaciones que el respectivo proyecto denomina “Centro Científico”, como de la resolución que aprueba su Declaración de Impacto Ambiental.

* Ayudante Ad-honorem del Centro de Derecho Ambiental.

La ilegalidad de los actos aludidos radicaría en que aprueban la construcción de un establecimiento educacional en terrenos incluidos en la tipología “Cerros Islas”¹ en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago², uso de suelo no permitido, ni complementario ni compatible con el carácter de área verde. Además, se estaría violando lo dispuesto por el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, respecto al objetivo de preservación de áreas verdes (medida M4OTR1).

El Órgano Contralor declara la ilegalidad del permiso de edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales de Lo Barnechea, que autoriza la construcción del “Centro Científico del Campus La Dehesa de la Universidad Finis Terrae”, así como de los informes expendidos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, y de la Resolución de la COREMA de la Región Metropolitana que informa ambientalmente dicho proyecto. Con este Dictamen, se fija una doctrina de respeto y apego irrestricto a las normas sobre planificación urbana y protección del medio ambiente frente al creciente fenómeno de la expansión de la zona urbana y las áreas edificables en desmedro de las áreas verdes y de aquellas excluidas al desarrollo urbano, jurisprudencia que debe ser observada por los funcionarios correspondientes de los órganos que conforman la Administración Pública³.

3. LA EXPANSIÓN HORIZONTAL URBANA COMO TELÓN DE FONDO

El crecimiento horizontal de las ciudades es uno de los factores que incide en la pérdida de suelos, al ocasionarse problemas de contaminación de los mismos, por ejemplo,

¹ El Plan Regulador Metropolitano de Santiago, aprobado por Resolución N° 20/94, del Gobierno Regional Metropolitano, distingue entre el área urbana metropolitana y el área restringida o excluida al desarrollo urbano (artículo 2.2.). Dentro del área urbana, se incluyen las áreas verdes (artículo 3.1.1.4.), que corresponden a los espacios urbanos predominantemente ocupados (o destinados a serlo), con árboles, arbustos o plantas y que permiten el esparcimiento y la recreación de personas en ellos. El Plan establece un Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, conformado por las áreas verdes de carácter público o privado de carácter metropolitano, entre las que distinguen los parques intercomunales (artículo 5.2.1.), áreas verdes que pueden acoger actividades recreacionales, deportivas, de culto, culturales, científicas, de esparcimiento y turismo al aire libre, usos que deberán ser complementarios y compatibles y no podrán alterar su carácter de área verde, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico (artículo 5.2.3.). Una de las tipologías de parque intercomunal que establece el Plan es la de Cerros Islas, y entre ellos, “parte del Cerro del Medio”, en la comuna de Lo Barnechea (artículo 5.2.3.2.).

² En adelante, PRMS.

³ Conforme al artículo 19 de la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto fue coordinado, sistematizado y refundido por el D.F.L. N° 2.421/64, los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría que no tienen o no tengan a su cargo defensa judicial, quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observadas por esos funcionarios. Adicionalmente, el inciso final del artículo 6 de la misma Ley dispone que sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias de su competencia.

mediante aguas servidas domiciliarias, o erosión por extracción o destrucción de vegetación, conjuntamente con la pérdida de fauna nativa⁴.

Durante los últimos años, en la Región Metropolitana de Santiago, se han suscitado diversas polémicas relacionadas con este tema, las cuales han devenido en presentaciones ante la Contraloría o en tribunales, frecuentemente acompañadas de presencia en los medios de comunicación. Esas polémicas se han generado con motivo de medidas que buscan ampliar la superficie edificable en terrenos que se encuentran calificados como áreas excluidas al desarrollo urbano, como en el caso de las “áreas de interés silvoagropecuario”, o desafectando predios categorizados como “áreas verdes”. Estas medidas han consistido en modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de permitir la construcción de edificios en áreas verdes hasta en el 20% de la superficie del predio destinada a ese uso, justificándose en el hecho de que “no se hubieran materializado como tales” (las denominadas “áreas café” o “no consolidadas”)⁵; al Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana de Santiago, en el mismo sentido⁶, y en modificaciones al PRMS, permitiéndose el desarrollo de proyectos inmobiliarios en áreas de interés silvoagropecuario, que se encuentran excluidas al desarrollo urbano (incluyéndose un nuevo artículo 8.3.2.4. denominado “Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado”, mediante la Resolución N° 107/93, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago).

Particularmente, en este último caso, existió una fuerte presión de organizaciones ciudadanas, que efectuaron presentaciones a los organismos con competencia ambiental, durante el proceso de calificación ambiental del proyecto de modificación del instrumento metropo-

⁴ Al respecto, el punto 2.2.3.2. del Diagnóstico del D.S. N° 16/98, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establecía el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, que fue reformulado por el D.S. N° 58/03, del mismo Ministerio, expresaba, en cuanto a la “Expansión Horizontal”, que: “Desde el punto de vista del aumento de las emisiones, la expansión territorial y la segregación funcional de la ciudad generan efectos negativos sobre el sistema de transporte, lo que incide fuertemente en el nivel de contaminación atmosférica”. Agregaba que: “Existen otros efectos ambientales negativos asociados a la expansión de la ciudad, tales como, pérdida de la cubierta vegetal, impermeabilización del suelo y cambios en las tasas de reposición de las napas freáticas, pérdida del bosque nativo y erosión”.

⁵ El D.S. N° 66, de 2003, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, modificó al D.S. N° 47, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de reemplazar el artículo 2.1.31, que regula el tipo de uso área verde en los instrumentos de planificación territorial, permitiéndose edificar en las áreas verdes que indica cumpliendo ciertas condiciones y efectuando compensaciones. Con anterioridad, mediante el D.S. N° 217, de 2001, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se había modificado el artículo 2.1.30 de dicha Ordenanza, en el sentido de permitir que en áreas verdes de uso público que no se hubieran materializado como tales, la Municipalidad pudiera autorizar construcciones hasta en el 20% de tales zonas.

⁶ El artículo 65 del D.S. N° 58/03, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial con fecha 29 de enero de 2001, que reformula el Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana, considera como uno de los incentivos de fomento a la inversión/mantención de áreas verdes, la desafectación de parte de los Parques Metropolitanos, Parques Intercomunales y Áreas Verdes Complementarias no consolidadas, establecidos en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, mediando compensaciones condicionadas en la forma que indica.

litano de planificación territorial, y ante la Contraloría General de la República, órgano que devolvió sin aprobar la Resolución N° 14/03, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, que incorporaba al PRMS los “Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado”, por considerar que su contenido excedía lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, disposición que regula el procedimiento denominado “cambio de uso de suelo”. Se cuestionaba fundamentalmente el que se entregara, en los hechos, la decisión final de la aprobación de los proyectos con desarrollo urbano condicionado emplazados en áreas de interés silvoagropecuario a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en circunstancias que, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, ello correspondería al Gobierno Regional, y en particular, a la aprobación del Consejo Regional⁷. Finalmente, la Resolución N° 107/03, del Gobierno Regional Metropolitano, fue cursada con alcance por el Órgano Contralor, al establecer que la modificación bajo ninguna circunstancia limita la facultad de dicho ente para rechazar tales proyectos en los casos que así lo estime procedente.

No sólo organizaciones ciudadanas se han manifestado en contra de la expansión horizontal de la ciudad de Santiago en desmedro de áreas tuteladas, sino también las comisiones del Colegio de Arquitectos de Chile⁸, y distintas reparticiones públicas con competencia ambiental, tales como el Ministerio de Agricultura, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, entre otros⁹.

4. INTERPRETACIÓN ESTRICTA DEL PRMS

El Dictamen en estudio no permite efectuar interpretaciones laxas de la normativa de ordenamiento territorial en materia de uso de suelo en las áreas verdes. Desde el momento en que la Contraloría se aparta del criterio seguido por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo (que da un amplio alcance a los conceptos de “actividades de culto, culturales, científicas”), especificando cada una de las actividades a desarrollar en el marco del proyecto aprobado

⁷ La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, en la letra f) del artículo 20 asigna como atribución al Gobierno Regional y en la letra c) del artículo 36 entrega al Consejo Regional la facultad de decidir sobre el ordenamiento territorial de la región.

⁸ Declaración Pública, de 9 de junio de 2001, denominada “Defendamos nuestra ciudad”.

⁹ Durante el proceso de calificación ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental presentada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo referida a la modificación al PRMS respecto al Desarrollo Urbano Condicionado en Áreas de Interés Silvoagropecuario, la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura se pronunció señalando que “este proyecto significa un serio y profundo daño ya que su aprobación provocaría una pérdida absoluta de suelos agrícolas principalmente de riego y de alta productividad, que actualmente se encuentran protegidos por el plan regulador”. Por su parte, el Director Regional de CONAF indicó que se debía considerar que “las áreas de interés silvoagropecuario se traslapan en algunos sectores con áreas declaradas como de protección, según el D.S. 438, de 1975, del Ministerio de Agricultura, el cual prohíbe la destrucción de árboles, a fin de preservar y acrecentar la belleza del paisaje y evitar la destrucción de especies forestales autóctonas”. Finalmente, el Director Regional del Servicio Agrícola y Ganadero enfatizó que las áreas silvoagropecuarias presentan una alta relevancia ambiental y que esta iniciativa se contrapone con las restricciones al desarrollo urbano establecidas por el PRMS y el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana.

mediante los actos impugnados y los porcentajes de la superficie total que contemplan, se aprecia una clara determinación de ceñirse a los objetivos expresados al establecer las áreas verdes como categoría de ordenación territorial y a las condiciones que la propia norma exige para el desarrollo de actividades en esos suelos. El Órgano Contralor no deja espacio a argumentaciones generosas que tratan de calzar el proyecto en cuestión dentro las actividades permitidas en los parques intercomunales, obviando su naturaleza, objetivos e implicancias. Al respecto, se debe considerar que el “Centro Científico” proyectado pretendía albergar a cerca de 4.500 usuarios, en más de una docena de carreras, comprendiendo 11 edificios y 800 estacionamientos. La superficie del predio del proyecto cubre prácticamente la mitad del Cerro del Medio (ladera suroeste), identificado por el instrumento regulador como “Cerro Isla”, integrante del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación.

Cabe recordar que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago crea un Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, que forma parte (en conjunto con las áreas excluidas al desarrollo urbano) de “todas aquellas áreas de carácter no edificable que en conjunto generan un nivel adecuado de saneamiento ambiental y de resguardo del bienestar de la comunidad” (artículo 5.2.1.). Asimismo, este instrumento de planificación territorial indica entre los objetivos de las áreas verdes, permitir el esparcimiento y la recreación de las personas, tratándose de “espacios urbanos predominantemente ocupados (o destinados a serlo) con árboles, arbustos o plantas” (artículo 3.1.1.4.).

El ordenamiento territorial implica planear el diseño físico de nuestras comunidades, regulando el destino del suelo, en consideración a un amplio espectro de factores, que incluye la necesidad de conservación de los sistemas naturales. Detrás del particular diseño, existe un entendimiento de que el crecimiento urbano debe efectuarse de una manera racional y coherente con la preservación del medio natural, lo que constituye una condición fundamental en el mejoramiento de la habitabilidad de la ciudad y en el mantenimiento del equilibrio ambiental. No se trata de aislar determinadas porciones del territorio de la intervención humana, manteniéndolas incólumes. Los objetivos de preservación ambiental pueden ser compatibles con el desarrollo de ciertas actividades, pero ciertamente, tal como lo exige el artículo 5.2.3. de la Ordenanza del PRMS, debe tratarse de usos complementarios y compatibles y que no alteren el carácter de las áreas verdes, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico. Tratándose de espacios tutelados, no deben permitirse actividades incompatibles con los objetivos que han sido definidos.

La intervención urbana en terrenos no aptos para este tipo de edificaciones puede perjudicar la calidad de vida de quienes disfrutan de sus características naturales en forma definitiva. Consideremos, así, el hecho que el Cerro del Medio es un lugar habitual de ejercicio de prácticas deportivas o recreativas como el excursionismo, el montañismo, el paracaidismo o el vuelo liviano (parapente). El proyecto cuyas aprobación y autorizaciones fueron impugnados, implicaba entre sus externalidades negativas, la generación de un considerable impacto vial causado por la gran cantidad de usuarios (estudiantes, académicos y personal) que concurrirían diariamente y el número de estacionamientos contemplados. Lo anterior, sin duda, tendría repercusiones ambientales, expresadas en impactos acústicos y aumento de la contaminación atmosférica¹⁰.

¹⁰ Puede estimarse, incluso, que esto tiene efectos directos sobre el deterioro ambiental del área metropolitana, considerando la distancia del emplazamiento escogido por el establecimiento educacional titular del proyecto respecto del resto de la ciudad, incrementando la frecuencia y distancia de viajes de los usuarios.

En ese sentido, el Dictamen define el destino principal de la obra y analiza su incompatibilidad con los objetivos del Sistema de Áreas Verdes y Recreación aludido, al señalar que el proyecto en cuestión “en modo alguno tiende a perfeccionar o reforzar dicho carácter de área verde, sino que, por el contrario, se trata de la generación de un área destinada a un establecimiento educacional, comprendiendo la obra, en forma primordial, aulas y oficinas administrativas, que se interrelacionan con el sector de laboratorios y talleres, objetivos que son de un orden ajeno a la naturaleza y finalidades propias de los Parques Metropolitanos”. Aparece de manifiesto que los actos impugnados infringen las disposiciones del PRMS que regulan el Sistema de Áreas Verdes y Recreación¹¹.

5. ALCANCE DEL CONTROL DE LEGALIDAD

Junto con el apego irrestricto de la Contraloría a las normas sobre planificación urbana y protección del medio ambiente, impidiendo interpretaciones flexibles en los destinos de áreas tuteladas, resulta interesante destacar el actuar de la Contraloría, al conocer de la presentación del particular que impugna la legalidad de los actos administrativos, pues este Órgano entra al análisis del proyecto en cuestión, “por personal especializado de esta Contraloría General”, llegando a determinar el porcentaje de la superficie del terreno destinado a actividades de culto, culturales, científicas y tecnológicas, y aquel destinado a actividades académicas, especificación crucial al momento de definir el destino principal de la obra y, en consecuencia, constatar la infracción al PRMS.

Esta actuación del Órgano Contralor fue impugnada por la Universidad titular del proyecto en el marco del recurso de protección que presentó con posterioridad a este Dictamen, indicándose que tuvo el carácter de ilegal por cuanto la Contraloría en su Dictamen formula una serie de apreciaciones en materia de calificaciones urbanísticas que corresponden a los órganos establecidos por la ley, apreciaciones que le sirven de base para formular “meros juicios de valor” en cuanto a los porcentajes de construcción, afectación y uso del suelo.

Conforme a la Constitución y la ley, corresponde a la Contraloría General de la República la atribución de fiscalizar los actos de la Administración, entre los que se encuentran las Municipalidades, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, incluyendo sus Secretarías Regionales Ministeriales, y la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, atribución que se exterioriza o manifiesta por medio del correspondiente Dictamen, que puede emitir sobre todas las materias sujetas a su control. Dado el alcance de esa atribución y, tratándose de una materia de contenido técnico, pero de necesaria calificación jurídica, la Contraloría debe encontrarse facultada para efectuar todas las actuaciones que le permitan analizar la legalidad del acto examinado, considerando que su Ley Orgánica faculta al Contralor General para requerir de las distintas autoridades, servicios o funcionarios, datos e informaciones que le permitan ejercer adecuadamente su cometido (artículo 9 de la Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República). En el caso del “Centro Científico”, al emplazarse en el parque cerro isla “Cerro del Medio”, la redacción del artículo 5.2.3. de la Ordenanza del PRMS requiere que la

¹¹ El Dictamen también considera infringido el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, que obliga a la preservación de las áreas verdes de la Región y permite la desafectación de un porcentaje de ellas no consolidadas, siempre que se cumplan diversas medidas de compensación, que en este caso no existen.

Contraloría General analice los aspectos técnico-urbanísticos del proyecto, puesto que, si bien dichos aspectos para las instalaciones y edificaciones complementarias en el Sistema de Áreas Verdes y Recreación “serán determinadas en los proyectos específicos cuya aprobación efectuarán las Direcciones de Obras Municipales correspondientes, previo informe favorable de la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo” (artículo 5.2.1.), el examen de legalidad de los actos impugnados lleva a la necesidad evidente de revisar los destinos de las edificaciones proyectadas y sus correspondientes porcentajes dentro de la superficie del terreno, considerando, además, lo dispuesto por la medida M4OTR1 del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana¹², actuación que no implica que el Órgano Contralor se haya excedido del ámbito de su competencia, sino precisamente, ha actuado conforme al mandato constitucional, ejerciendo el control de la legalidad de los actos de la Administración.

6. RECHAZO DE RECURSO DE PROTECCIÓN AL TITULAR DEL PROYECTO

Resulta oportuno agregar, como se ha indicado anteriormente, que conociendo de una acción de protección interpuesta por el establecimiento educacional titular del proyecto en contra del Contralor, del Subcontralor y de la Dirección de Obras Municipales respectiva, al estimar que con el Dictamen en comento se vulneran sus garantías constitucionales, la Corte de Apelaciones de Santiago respaldó la decisión de la Contraloría General de la República. Del examen efectuado por este Tribunal Superior de justicia, se desestimó que el Órgano Contralor hubiese actuado en forma ilegal y arbitraria, “ya que como aparece del texto del dictamen, en él se contienen los reproches y reparos que le merecen tanto el permiso de edificación N° 221, de 2002, de la Dirección de Obras Municipales de Lo Barnechea, como los informes expedidos por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, ORDS. 2576 y 2855, de 10 y 31 de julio de 2000; 941 y 1037, de 9 y 15 de marzo de 2001, que le amparan, y la Resolución Exenta N° 593, de 2002, de la Comisión Regional del Medio Ambiente, que informa ambientalmente dicho proyecto; como asimismo, se procede al análisis del proyecto de construcción y de sus planos por personal técnico especializado de la Contraloría, y también se consulta la normativa vigente. De ese modo, su decisión, en forma alguna, puede estimarse que ha obedecido al mero capricho, sino que, por el contrario, lo ha sido por motivos debidamente razonados y latamente explicitados, que esta Corte estima atendibles”¹³. Este fallo fue confirmado por la Corte Suprema, por vía de apelación.

¹² La medida M4OTR1 del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, vigente a la época del Dictamen que se comenta, indicaba que en los parques metropolitanos, parques intercomunales y áreas verdes complementarias, no consolidados, se podrán destinar, concentradas en un solo paño, hasta un 20% de sus superficies originales respectivas, a las destinaciones que, al efecto, señale, en cada caso, la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, lo que queda condicionado al cumplimiento de una serie de medidas de compensación, tales como que otro terreno, con un uso de suelo distinto, se destine a área verde.

¹³ Considerando 11°, Sentencia de fecha 11 de mayo de 2004, Corte de Apelaciones de Santiago, Número de Ingreso 8765/2003. Dictada por la Séptima Sala, presidida por el Ministro Cornelio Villarroel R. y conformada por el Ministro Juan Eduardo Fuentes B. (redactor) y por el abogado integrante Óscar Herrera V.

7. CONCLUSIÓN

En definitiva, el Dictamen N° 53.109 fija la recta interpretación de los instrumentos de planificación territorial (observando estrictamente el texto y los objetivos o fines que se tuvieron en vista al planear el uso del territorio) y el alcance del examen de legalidad de los actos de administración efectuado por la Contraloría General.

Estimamos que la Contraloría General de la República, que ha intervenido, dentro de la órbita de sus atribuciones, en otros episodios del proceso de expansión horizontal de la ciudad de Santiago, efectúa una advertencia a los organismos públicos competentes, en particular, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y a la respectiva Secretaría Regional Ministerial, sobre los límites de la interpretación de los instrumentos de planificación territorial y sobre la obligación de ceñirse al texto y a los objetivos y propósitos que los inspiran al aplicarlos.

La ordenación del territorio constituye una técnica adecuada para compatibilizar los diferentes usos del territorio, generando un diseño complejo, donde la identificación de cada sector y la determinación de los correspondientes usos permitidos tiene un sentido preciso que debe ser respetado y observado estrictamente, como lo estimó la Contraloría, a riesgo de perder la coherencia de ese diseño y afectar las condiciones de habitabilidad y la preservación del medio natural, perjudicando, en definitiva, a los ciudadanos.