



OBSERVATORIO
DE LA COSTA



Bases para una Propuesta de Ley Marco sobre Protección y Gestión Costera en Chile

DOCUMENTO DE TRABAJO

AUTORES

Ignacio Martínez J.- Christian Paredes L.

COLABORADOR

Juan Pablo Schuster O.

Observatorio de la Costa - Comisión Jurídica

julio 2022

Fotografía Portada: Cristóbal Moreno

Agradecimientos

Esta primera versión del presente documento de propuesta ha sido elaborada gracias a la estrecha y valiosa colaboración de Rocío Parra, Juan Pablo Schuster y Vicente Andrade, quienes, junto a los autores, integraron *ad honorem* la Comisión Jurídica del Observatorio de la Costa durante los años 2020 a 2022. En el seno de este espacio, se realizaron múltiples reuniones virtuales con el objetivo de exponer y comentar los avances de esta propuesta, cuyos aportes incondicionales fueron fundamentales para nutrirla desde sus conocimientos y experiencias particulares. Debemos también sinceros agradecimientos a integrantes de movimientos y organizaciones socioambientales de las comunas de Algarrobo y Casablanca, así como a los/as académicos/as de distintas disciplinas vinculados al Observatorio de la Costa, todos quienes, en el marco de dos conversatorios virtuales realizados en enero de 2022, aportaron criterios y perspectivas de análisis no vislumbradas inicialmente por estos autores. En dicho contexto, particularmente valiosos fueron los comentarios de los profesores Fernando Peña-Cortés, Megan Williams, Stefan Gelcich, Eulogio Soto, Francisco Araos y Patricio Winckler, así aquellos realizados en la fase de revisión del borrador del presente documento por David Tecklin, Carolina Martínez y Federico Arenas. Cabe prevenir que las personas citadas en estos agradecimientos no necesariamente comparten el contenido íntegro de esta propuesta y que cualquier error o imprecisión cometida en ella es de exclusiva responsabilidad de los autores*.

*Ignacio Martínez Jadue y Christian Paredes Letelier. Abogados integrantes del Observatorio de la Costa, Comisión Jurídica, e investigadores de Fundación Terram.

Abreviaturas empleadas

BCL:	Borde Costero del Litoral
CNC:	Comisión Nacional Costera
CNUBC:	Comisión Nacional del Uso del Borde Costero
CRC:	Comisión Regional Costera
CRUBC:	Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero
DIRECTEMAR:	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
ECMPO:	Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios
GIAL:	Gestión Integrada de Áreas Litorales
GIZC:	Gestión Integrada de Zonas Costeras
GORE:	Gobierno Regional
IPT:	Instrumento(s) de Planificación Territorial
LCM:	Ley sobre Concesiones Marítimas
LGPA:	Ley General de Pesca y Acuicultura
LGUC:	Ley General de Urbanismo y Construcciones
MINDEF:	Ministerio de Defensa Nacional
MBN:	Ministerio de Bienes Nacionales
OGUC:	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PNC:	Política Nacional Costera
PNUBC:	Política Nacional de Uso del Borde Costero
PROT:	Plan Regional de Ordenamiento Territorial
RCM:	Reglamento sobre Concesiones Marítimas
SEIA:	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNAPESCA:	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
SHOA:	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
SSFFAA:	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas
SUBPESCA:	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
ZIC:	Zona de Influencia Costera
ZPC:	Zona de Protección Costera
ZUBC:	Zonificación de Uso del Borde Costero

I. Fundamentos de una “Ley Marco sobre Gestión y Protección Costera”

Durante las últimas décadas, la costa chilena ha experimentado profundas transformaciones socio-territoriales debido a intensos procesos de antropización, lo que se ha visto traducido en una amplia exposición de vidas humanas a desastres naturales y en un evidente deterioro de los ecosistemas marino-costeros¹. En efecto, el crecimiento urbano explosivo, así como el desarrollo de actividades portuarias, de generación eléctrica, pesqueras, acuícolas, junto a tecnologías más recientes como las requeridas para la desalinización de agua de mar, entre otras actividades, han generado una fuerte presión sobre este espacio geográfico. La concentración de usos industriales en una misma área se ha traducido, en no pocas ocasiones, en graves de situaciones de injusticias ambientales que encuentran expresión en la zona costera, reflejadas, por ejemplo, en las denominadas “zonas de sacrificio” o en la transformación de dinámicas culturales y territoriales de comunidades litorales.

Adicionalmente, los fenómenos asociados al cambio climático, tales como el aumento del nivel del mar, cambios en la frecuencia e intensidad de las marejadas, alteraciones en el régimen de precipitaciones y cambios en las corrientes oceánicas² están generando una serie de impactos relacionados con la erosión de las playas, la alteración de humedales costeros, afectación de ciudades costeras, entre otros, que ponen en riesgo a las personas y a los distintos servicios ecosistémicos que la costa provee. Pese al carácter inherentemente público del litoral y la ocurrencia de fenómenos como los descritos, es posible evidenciar procesos de privatización sobre la costa chilena³, cuyo acceso, uso y aprovechamiento, influido por un marco regulatorio de corte neoliberal, ha tendido a concentrarse en ciertos sectores específicos (por ejemplo, para el desarrollo de la acuicultura de salmones en las regiones australes), colisionando con prácticas asociadas al uso tradicional y consuetudinario del maritorio⁴ y los recursos marinos.

En el plano normativo, la ordenación y gestión costera se ha construido en nuestro país sobre del limitado concepto jurídico-administrativo del borde costero del litoral, careciendo de una

¹ MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). *Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático*. Serie Policy Papers. CIGIDEN. P. 5.

² MORALES, Esteban, WINCKLER, Patricio & HERRERA, Mario (2020). *Costas de Chile. Medio Natural, Cambio Climático, Ingeniería Oceánica, Gestión Costera*. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA). Valparaíso, 2020. P. 108.

³ TECKLIN, David. (2015). *La apropiación de la costa chilena: ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país*. En: PRIETO, Manuel, BUSTOS, Beatriz & BARTON, Jonathan (2015). *Ecología Política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago: Editorial Universitaria. P. 2.

⁴ El concepto de “maritorio” surge, de acuerdo con Álvarez *et al.* (2019), en la década de los '70 para designar al mar interior territorializado específicamente en contextos archipelágicos, en particular, del Archipiélago de Chiloé. En este sentido, dicho concepto aborda las dinámicas territoriales y formas de habitar identitariamente arraigadas y no disruptivas del entorno, basadas en la transicionalidad mar-tierra o tierra-mar (es decir, en la comprensión no dicotómica de ambos componentes). La utilización del concepto y su cobertura geográfica fue luego ampliada hacia los canales australes y, más tarde, al país en general, encontrándose presente, incluso, en la discusión constituyente como categoría jurídica a introducir en el nuevo texto constitucional. Al respecto ÁLVAREZ, Ricardo, THER-RÍOS, Francisco, SKEWES, Juan Carlos, HIDALGO, Carlos, CARABIAS, Diego & GARCÍA, Christian (2019). *Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo*. Revista Austral de Ciencias Sociales 36. PP. 115-126.

visión más ecosistémica y funcional. En este sentido, la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), aprobada en 1994, constituye actualmente el principal instrumento en materia de gestión y planificación costera existente en el ordenamiento jurídico chileno, sin que exista, a la fecha, un cuerpo normativo de rango legal que regule estas materias y establezca, con carácter vinculante, el marco sobre el cual debieran desarrollarse los distintos usos o actividades sobre la zona costera. En efecto, como se abordará en el presente documento, la PNUBC no solo reviste un carácter meramente orientativo respecto de la actuación estatal sobre el denominado "borde costero del litoral", sino que, debido a su antigüedad, se encuentra evidentemente desfasada tanto respecto de ciertos compromisos internacionales suscritos por Chile (contenidos, por ejemplo, en la Agenda 2030, el Acuerdo de París o el Marco de Sendai), como de legislaciones nacionales sectoriales con implicancias para la zona costera.

En opinión de estos autores, la deficiencia regulatoria antes descrita, sumado al relativo fracaso del principal instrumento de planificación derivado de la PNUBC –las Zonificaciones de Uso del Borde Costero (ZUBC)–, se ha traducido, en la práctica, en la jerarquía o preponderancia de las legislaciones sectoriales al momento de definir al uso del borde costero, condicionando o limitando las posibilidades de un adecuado y efectivo ordenamiento sobre dicho espacio. En definitiva, debido al carácter disperso, descoordinado y sectorializado de la regulación de relevancia costero-marina, muchas veces las decisiones de la autoridad sectorial en este ámbito son adoptadas sin considerar realmente la multiplicidad y compatibilidad de los usos concurrentes sobre un mismo espacio, problema que, con frecuencia, da lugar al surgimiento de conflictos entre ellos⁵.

De ahí, entonces, la necesidad de impulsar una legislación marco que, sin necesariamente adentrarse en el régimen jurídico de cada una de las formas particulares de uso y ocupación del litoral, aborde el ordenamiento de la costa marítima de manera integral y sistémica, a la vez que flexible y dinámica, estableciendo normas y directrices que permitan materializar una planificación y gestión integrada, coherente y coordinada de la misma. Respecto al sentido y alcance del carácter "marco" de una determinada legislación, se ha señalado que: "El término "Ley marco" se refiere a un mecanismo legislativo empleado para abordar cuestiones multisectoriales; la legislación marco establece principios y obligaciones generales y delega en las normas de ejecución y las autoridades competentes la función de definir las medidas específicas que se adoptarán para dar plena efectividad a dichas obligaciones, generalmente dentro de un determinado período de tiempo"⁶, debiendo las autoridades respectivas actuar en conformidad a las directrices estipuladas en la respectiva ley marco⁷⁻⁸.

⁵ HERVÉ, Dominique (2010). *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*. Revista de Derecho (Valdivia), 23 (1). P. 28; y RECORDÓN, Julio (2013). *Conflictos jurídicos y ambientales en el ámbito marino-costero*. En: BERMÚDEZ, Jorge & HERVÉ, Dominique (Eds.) (2013). *Justicia ambiental, derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*. P. 798.

⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. P. 4.

⁷ Ibid. P. 63.

⁸ Ejemplos recientes de legislaciones en este sentido son la "Ley Marco de Cambio Climático", despachada para su firma y promulgación en marzo de 2022, y el proyecto de "Ley Marco de Suelos", actualmente en primer trámite constitucional ante el Senado.

Pues bien, el objetivo del presente documento es proponer las bases para una legislación marco para la protección y gestión integrada de la zona costera marítima⁹ que, respondiendo a las necesidades de las actuales y futuras generaciones, dé cabida a una nueva comprensión de la costa que permita superar algunos de los problemas y vacíos detectados en la regulación vigente, potenciando y protegiendo determinados procesos que tienen lugar en el litoral en cuanto espacio físico y cultural, y mejorando, en último término, la calidad de vida de la población.

Con vista a lo anterior, en primer lugar, se aborda las disposiciones generales que, a juicio de los autores, debiera incluir un proyecto de ley de estas características, en particular, sus objetivos, enfoques y principios, y deberes específicos del Estado con relación a la zona costera, respecto de la cual se postula un deber de custodia y protección en beneficio de toda la población y las generaciones futuras. El documento continúa con la formulación de una propuesta de las distintas áreas que jurídicamente habrán de conformar la zona costera, distinguiendo entre Borde Costero del Litoral (BCL), Zona de Protección Costera (ZPC) y Zona de Influencia Costera (ZIC), para lo cual ha resultado especialmente relevante la observancia de legislación extranjera y modelos comparados de configuración costera. En tercer lugar, se plantean directrices para el diseño de un nuevo modelo institucional costero, prosiguiendo con propuestas de reformulación de los instrumentos de gestión costera en base a aquellos que actualmente existen, para finalmente culminar con una síntesis de las recomendaciones realizadas a lo largo del documento.

⁹ Cabe prevenir que el presente documento centra su atención en la regulación de la costa marítima, abordando solo tangencialmente, debido a la complejidad adicional que supone su tratamiento, aquella asociada a las costas fluviales y lacustres, sin perjuicio de que puedan incluirse con mayor detención en una próxima versión de la propuesta.

II. Disposiciones generales de la ley

Las denominadas "disposiciones generales" de una ley, contempladas frecuentemente en el "Título I" de la misma, regulan aquellas normas generales y fundamentos positivizados que sirven de inspiración al respectivo texto legal, así como de guía y elemento de interpretación principal del contenido y alcance del resto de sus disposiciones al momento de su aplicación. En el caso de una legislación costera como la que se propone, en sus disposiciones generales debieran abordarse, a lo menos, los siguientes aspectos que se desarrollan a continuación: i) objetivo de la ley; ii) definiciones legales; iii) enfoques y principios de la ley; y iv) deberes del Estado respecto de la zona costera.

2.1. Objetivos de la ley

La inclusión explícita en un determinado cuerpo legal del o los objetivos perseguidos por su regulación, aunque pudiese parecer un elemento esencial para la delimitación de su contenido y alcance, no es algo que esté siempre presente en las leyes nacionales, siendo posible sostener, de hecho, que su inclusión en diferentes textos normativos constituye una tendencia más bien reciente en nuestra práctica legislativa. En efecto, en el ámbito del derecho ambiental chileno y de los recursos naturales, ejemplos en este sentido pueden encontrarse en la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal de 2008 (artículo 1°), en la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley N° 18.892), modificada en este aspecto en 2013 (artículo 1° B), y en la Ley N° 20.920 sobre Gestión de Residuos, Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje, más conocida como "Ley REP", de 2016 (artículo 1°).

En nuestra opinión, la consagración expresa de tales objetivos reviste una importancia fundamental, en la medida que, expresado en el texto de la ley su sentido o finalidad, este informa o se proyecta a las demás disposiciones del mismo cuerpo legal, así como a la normativa dictada conforme a ella (infra-legal), entendiéndose que estas deben ser necesariamente aplicadas e interpretadas conforme a dichos objetivos (interpretación teleológica). En este sentido, al tratarse de objetivos normativizados, ellos alumbran u orientan la forma en que los operadores jurídicos –en especial, autoridades administrativas y judiciales– interpretan y aplican las disposiciones de la respectiva ley, constituyéndose así en estándares de juridicidad para el control de las actuaciones tanto de los órganos públicos como de los particulares, siendo, de hecho, reconocidos y aplicados por la jurisprudencia judicial y administrativa¹⁰.

¹⁰ En efecto, la relevancia de tales objetivos ha sido crecientemente considerada por la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa (específicamente, de la Contraloría General de la República), en la fundamentación de sus decisiones para la resolución de asuntos concretos. Así, por ejemplo, por sentencia de fecha 1 de abril de 2021, la Corte Suprema declaró ilegal una resolución de la SUBPESCA que autorizaba la operación de actividad pesquera industrial en un Área de Reserva para la Pesca Artesanal (situación coloquialmente llamada como "perforación"), invocando, entre otros argumentos, el objetivo contemplado en la LGPA referido a la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos (causa rol N° 71.883-2020). Por otra parte, en virtud del dictamen N° 6.271 de 16 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República se pronunció sobre la ilegalidad de planes de manejo autorizados por la CONAF para la recuperación de terrenos con fines agrícolas, entendiéndose que estos no cumplían con el objetivo de proteger, recuperar y mejorar los bosques nativos contemplado en la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Al revisar la legislación comparada en materia costera, es posible observar que en muchos de estos textos normativos se consagran explícitamente los objetivos que con ellos se pretenden alcanzar, pudiendo encontrarse referencias de este tipo en regulaciones tales como la australiana, cubana, española, estadounidense, sudafricana y uruguaya. En general, dichos objetivos apuntan a aspectos tales como la necesidad de determinar, delimitar y proteger la zona costera, asegurar un acceso público y uso equitativo y sostenible de la población a los beneficios, servicios y oportunidades que esta brinda, propender hacia una gestión integrada y coordinada de la costa, reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia de los sistemas costeros y su adaptación al cambio climático, entre otros.

Con base en la experiencia comparada, y considerando la realidad nacional, específicamente, los factores ambientales, económicos y socio-culturales que confluyen en la costa chilena, una ley marco de zona costera debiera tener por objetivo general expreso la protección del medio ambiente costero y su adecuada gestión en beneficio de las generaciones presentes y futuras, contemplando, en particular, los siguientes objetivos específicos mínimos:

Objetivos específicos propuestos	Normativa comparada de referencia
<p>1. Determinar y delimitar la zona costera, considerando especialmente para ello las transformaciones litorales producto del cambio climático, la variabilidad climática y la reducción de los riesgos de desastres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuba: Decreto-Ley N° 212/1997 sobre Gestión de la Zona Costera. • España: Ley 22/1988 de Costas. • Sudáfrica: Integrated Coastal Management Act No. 24 of 2008.
<p>2. Garantizar el acceso público y el uso equitativo y sostenible de la zona costera, así como a los beneficios, servicios ecosistémicos y oportunidades que esta brinda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • California: California Coastal Act of 1976 (Section 30001.5(c)) • España: Ley 22/1988 de Costas. • Sudáfrica: Integrated Coastal Management Act No. 24 of 2008. • Uruguay: Ley N° 19.772/2019 que establece la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.

-
- 3.** Propender hacia una gestión integrada y coordinada de la zona costera, con enfoque socio-ecológico, de carácter descentralizada, participativa y que reconozca la diversidad geográfica y ecosistémica de las áreas litorales del país, así como de los distintos valores socio-culturales y usos tradicionales asociados a ellas.
- **Australia (New South Wales):** Coastal Protection Act No. 13, 1979.
 - **California:** California Coastal Act of 1976 (Section 30001.5(e)).
 - **Cuba:** Decreto-Ley N° 212/1997 sobre Gestión de la Zona Costera.
 - **Sudáfrica:** Integrated Coastal Management Act No. 24 of 2008.
-
- 4.** Reducir el riesgo de desastres y mejorar la resiliencia y capacidad de adaptación de los sistemas marino-costeros frente al cambio climático, incluyendo el aumento del nivel del mar.
- **Australia (New South Wales):** Coastal Protection Act No. 13, 1979.
 - **California:** California Coastal Act of 1976 (Section 30001.5(f)).
 - **Uruguay:** Ley N° 19.772/2019 que establece la Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.
-
- 5.** Asegurar la protección y conservación de los ecosistemas marino-costeros y la integralidad de sus componentes naturales, incluyendo la biodiversidad asociada y los procesos ecológicos que se desarrollan en ellos, procurando una adecuada representatividad de los mismos.
- **California:** California Coastal Act of 1976 (Section 30001.5(a)).
 - **Australia (New South Wales):** Coastal Protection Act No. 13, 1979.
 - **España:** Ley 22/1988 de Costas.
-
- 6.** Regular la utilización sostenible y racional de los bienes públicos y bienes comunes existentes en la zona costera, privilegiando aquellos usos que, por su naturaleza, no puedan ser desarrollados en otro lugar o se encuentren íntima e indubitadamente relacionados con los servicios ecosistémicos costeros.
- **California:** California Coastal Act of 1976 (Section 30001.5(d)).
 - **España:** Ley 22/1988 de Costas.
 - **Estados Unidos:** Coastal Zone Management Act of 1972.
-

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Enfoques y principios de la ley

Uno de los fenómenos más notorios que es posible observar durante las últimas en materia de fuentes del derecho chileno es la creciente tendencia hacia la positivización, especialmente en textos normativos propios de derecho administrativo y ambiental, de principios jurídicos como pautas de interpretación de sus normas y mecanismo de integración y resolución de casos concretos¹¹. En este contexto, se ha señalado que aquellos pueden ser concebidos de tres formas distintas en el derecho: a) como una fuente de derecho internacional; b) como una categoría metajurídica; y c) como una regla positivizada –vale decir, que se integra al texto de la ley–, cumpliendo definitivamente en este caso su función más importante¹². En efecto, los principios jurídicos proyectan aquí no solo su virtud interpretativa e integradora de las demás fuentes formales del derecho, sino que, al pasar a formar parte de una determinada prescripción normativa, devienen en reglas jurídicamente vinculantes y susceptibles de invocarse y aplicarse directamente para la adopción de una decisión o resolución de un conflicto¹³.

A la luz de lo anterior, una legislación marco en materia costera exige incorporar ciertos enfoques y principios orientadores¹⁴, derivados principalmente del derecho ambiental y del derecho administrativo, así como de la denominada "Gestión Integrada de Zonas Costeras" (GIZC), también conocida como "Gestión Integrada de Áreas Litorales" (GIAL), entre otras terminologías¹⁵. Del mismo modo que los objetivos de la ley antes referidos, estos enfoques y principios debieran observarse obligatoriamente por las autoridades públicas competentes al momento de interpretar y aplicar la ley, así como al adoptar decisiones en materia de ordenamiento, gestión y gobernanza costera¹⁶, proponiéndose, para efectos del presente documento, los siguientes:

- 1. Enfoque de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC):** el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo del 2008 define la GIZC como "un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y

¹¹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014). *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno*. Revista de Derecho PUCV, XLII (1). P. 403.

¹² FEMENÍAS, Jorge (2021). *¿Cómo aterrizamos algunos de los principios jurídicos del derecho ambiental a la Ley Marco de Cambio Climático?* Policy brief 26. *Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile*. P. 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ En el ámbito internacional, aclara Bermúdez que los "principios" se diferencian de los "enfoques" en cuanto los primeros constituyen una fuente del Derecho Internacional Público siendo, por tanto, obligatorios, en tanto que los segundos tienen carácter de lo que se conoce como "soft law", constituyendo solo directrices de actuación no vinculantes, en BERMÚDEZ, Jorge (2014). *El impacto de la regulación de la pesca extractiva en el Derecho Humano a la Seguridad Alimentaria*. P. 247. En: MONTENEGRO, Sergio, ARANDA, Jorge, INSUNZA, Ximena, MORAGA, Pilar y URIARTE, Ana Lya (2014). *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: Recursos Naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* Santiago: Thomson Reuters, 2014. 673 pp.

¹⁵ Para una revisión completa y detallada de los distintos términos y definiciones de la GIZC, véase PÉREZ-CAYEIRO, María Luisa, CHICA RUIZ, Juan Adolfo, ARCILLA GARRIDO, Manuel & LÓPEZ SÁNCHEZ, José Antonio (2016). *Análisis de la evolución de las metodologías de gestión integrada de áreas litorales en los periodos comprendidos entre 1990-1999 y 2000-2012*. *Journal of Integrated Coastal Zone Management - Revista de Gestão Costeira Integrada* 16 (2). PP. 211-212.

¹⁶ Una técnica legislativa similar a la que aquí se propone es seguida por el artículo 1° C de la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley N° 18.892, contenida en el D.S. N° 430/1991 del MINECON).

determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre". Desde la literatura, por su parte, Barragán¹⁷ ha definido la GIAL como un "proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo, así como la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral"¹⁸. El mismo autor, de forma más reciente, la ha concebido como un proceso legitimado a través de una política pública, dirigido a la administración de bienes comunes e intereses públicos, y orientado a la toma de decisiones con miras a obtener el mejor y más equitativo beneficio de los servicios de los ecosistemas costero-marinos, con especial énfasis en la conservación del patrimonio ambiental y cultural y del paisaje, al tiempo que afronta los riesgos y amenazas sobre personas, bienes o recursos¹⁹.

2. **Enfoque ecosistémico o por ecosistemas²⁰**: definido en la decisión V/6²¹ de la 5ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), celebrada el año 2000 en Nairobi, Kenia, constituye "una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo", prestando atención prioritaria a los niveles de organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las intervenciones entre organismos y su medio ambiente. En este sentido, comprende un conjunto de métodos que examinan la estructura y función de los ecosistemas y la forma como estos responden a la acción humana, partiendo de la base que aquellos son sistemas complejos cuyo funcionamiento y capacidad de respuesta hacia perturbaciones y cambios (resiliencia) dependen de las relaciones dinámicas entre especies y entre éstas y el medio ambiente, la sociedad y su cultura²². En aplicación del enfoque ecosistémico, debiera promoverse, entonces, la conservación y uso sostenible de la zona costera y sus componentes dentro los límites ecológicos, reconociendo las interacciones entre la costa y las cuencas hidrográficas, así como entre sistemas costeros vecinos (celdas litorales)²³.

¹⁷ BARRAGÁN, Juan Manuel (2003). *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la Planificación y Gestión Integradas*. España: Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003. P. 282.

¹⁸ Otra definición digna de ser mencionada es la proporcionada por Carvalho & Rizzo (1994), quienes entienden por GIZC la "administración del uso y bienes ambientales costeros, a través de un sistema de planificación y gestión integrada, descentralizada y participativa, de modo que asegure la calidad de vida, la conservación y recuperación de los ecosistemas y los recursos naturales, en consonancia con los intereses de las generaciones presentes y futuras". En CARVALHO, Victor Celso & RIZZO, Hidely Grassi (1994). *A zona costeira brasileira: Subídios para uma avaliação ambiental*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação de Assuntos de Meio Ambiente, 1994. 211 pp.

¹⁹ BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales*. Madrid: Editorial Tébar Flores, 2014. P. 170.

²⁰ Desde el año 2013, este enfoque se encuentra consagrado en la Ley General de Pesca y Acuicultura como aquel "que considere la interrelación de las especies predominantes en un área determinada". Esta conceptualización ha sido criticada debido a carácter restringido en comparación con su regulación internacional, al acotarse solo a la dimensión biofísica o ecológica –omitiendo toda referencia a la económica y social– y, aún dentro de ella, únicamente a las "especies predominantes", lo que atenta contra la idea misma de ecosistema. Al respecto, PAREDES, Christian & MARTÍNEZ, Ignacio (2018). *La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran*. Análisis de Políticas Públicas N° 69. Fundación Terram. PP. 40-41.

²¹ Disponible en: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148>

²² ANDRADE, Ángela (2007). *Introducción: Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica*. PP. 7-8. En ANDRADE, Ángela (Ed.) (2007). *Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica*. CEM – UICN. Bogotá, Colombia. 87 pp.

²³ MARTÍNEZ, Carolina, MARTÍNEZ, Ignacio, PAREDES, Christian & CIENFUEGOS, Rodrigo (2020). *¿Por qué Chile necesita una ley de costas? Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI*. Serie Policy Papers CIGIDEN. P. 19.

- 3. Enfoque de reducción del riesgo de desastres²⁴:** como es sabido, la costa chilena presenta una alta exposición a desastres socio-naturales tales como sismos de gran magnitud, tsunamis o marejadas, así como a amenazas de origen antrópico debido a las múltiples usos o actividades que se concentran en ella, por lo que la consagración de prescripciones que apunten hacia la prevención y gestión de estos riesgos resulta insoslayable. Conforme al Marco de Sendai (2015-2030), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, la gestión del riesgo de desastres "está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación". En este sentido, en virtud de este enfoque debiesen realizarse esfuerzos sistemáticos dirigidos a la prevención de desastres mediante el análisis y gestión de sus factores causales o contribuyentes a su generación, comprendiendo la reducción del grado de exposición a amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y los bienes, el aumento de la preparación ante los eventos adversos, entre otros aspectos²⁵.
- 4. Enfoque de interculturalidad:** la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, suscrita y ratificada por Chile en 2007²⁶, define la interculturalidad como "la presencia e interacción equitativa de diversas culturales y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo" (artículo 4.8). Para Walsh²⁷, la interculturalidad no se trata simplemente de reconocer, descubrir o tolerar al otro o a la diferencia en sí (como ocurre con los modelos de multiculturalidad y pluriculturalidad), sino que impulsa activamente procesos de intercambios culturales de múltiple vía que permitan construir espacios de encuentro entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas. En este sentido, la interculturalidad aspira a desarrollar una interrelación equitativa entre pueblos, personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes²⁸; o, al decir de Estermann²⁹, relaciones simétricas y horizontales entre dos o más culturas, con la finalidad de alcanzar un enriquecimiento mutuo y, en definitiva, una mayor plenitud humana.

²⁴ La Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, aprobada por D.S. N° 434/2020 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, incorpora expresamente como uno de sus "enfoques transversales" el de reducción del riesgo de desastres, señalando que este "debe orientarse a una gestión prospectiva del riesgo, focalizada en la prevención de nuevos escenarios de riesgo, la reducción del riesgo existente y el fortalecimiento de la resiliencia a nivel social, económico, sanitario y ambiental, entre otros aspectos fundamentales para el desarrollo sostenible". A su vez, en su Anexo 3.1 define "Reducción del Riesgo de Desastres" como "la actividad orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres, la reducción de los riesgos de desastres existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuye al desarrollo sostenible del país".

²⁵ UNISDR (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza. P. 27.

²⁶ Promulgada bajo el D.S. N° 82/2007 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁷ WALSH, Catherine (2005). *Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad*. Signo y Pensamiento 46. P. 45.

²⁸ Ibid.

²⁹ ESTERMANN, Josef (2010). *Interculturalidad. Vivir la diversidad*. Bolivia: Instituto Superior Ecueménico Andino de Teología (ISEAT), 2010. P. 33

En el caso particular de la costa chilena, en esta habitan y han habitado ancestralmente distintos pueblos originarios ligados al mar, como es el caso de comunidades costeras mapuche-lafkenche³⁰, mapuche-huilliche, chango, kawésqar, yagán y rapa nui, por lo que la consagración y aplicación de criterios de interculturalidad en la adopción de decisiones públicas que afecten la zona costera resulta lógico y necesario. Desde esta perspectiva, la costa constituye un territorio que alberga espacios con profunda y reconocida significación socio-cultural, donde se despliegan diversas prácticas asociadas al uso tradicional y consuetudinario del maritorio y los recursos marinos, representando un escenario propicio para el ejercicio de derechos bioculturales y la concreción de espacios de autodeterminación.

- 5. Principios de coordinación y cooperación:** doctrinariamente, la coordinación ha sido entendida como la fijación de medios y sistemas de relación entre los órganos administrativos que hacen posible la información recíproca y la homogeneidad técnica en determinados aspectos de interés público, con la finalidad de obtener un acto de contenido integrado o global, evitando la duplicidad y disfuncionalidad en el ejercicio de la función administrativa³¹. En términos jurídicos, el elemento distintivo de la coordinación es que la función coordinadora se atribuye siempre a alguien que detenta una posición de supremacía o prevalencia en el sistema institucional respecto de los órganos que deben coordinarse (relación coordinador-sujetos coordinados), condicionando el ejercicio de las competencias propias de estos últimos bajo un principio de integración actos y procedimientos³². La cooperación, por su parte, si bien comparte características con la coordinación, se diferencia sustancialmente de esta en que las entidades que cooperan actúan ahora en un plano de igualdad, donde ninguna se subordina a la otra, ejerciendo acciones conjuntas y concertadas con miras a la obtención de un objetivo común de interés público³³.

Pues bien, la falta de coordinación y cooperación entre los diversos órganos administrativos con competencias sectoriales sobre la zona costera, así como entre las diferentes escalas territoriales de intervención pública, constituye, con toda certeza, uno de los problemas más frecuentes y difíciles de afrontar que obstaculizan o han obstaculizado una gestión integrada de la misma en muchos países del mundo³⁴. Lo anterior se produce generalmente debido a la confluencia de diversos órganos administrativos con múltiples competencias concurrentes sobre el litoral no siempre bien delimitadas, lo que se enfatiza además por una concepción sectorialista –que

³⁰ Así, por ejemplo, Peña-Cortés *et al.* ha constatado que el borde costero de la Región de La Araucanía destaca por la significativa concentración de personas mapuche, alcanzando el 90% de los habitantes de este espacio y perteneciendo, en su mayoría, a la identidad territorial mapuche-lafkenche. En PEÑA-CORTÉS, Fernando, VERGARA-FERNÁNDEZ, Cristián, SALINAS-SILVA, Camila & PINCHEIRA-ULBRICH, Jimmy. *Potencialidades y desequilibrios del borde costero de La Araucanía. Una base para su ordenamiento territorial y desarrollo local*. P. 135. En FUENTES, Verónica, MONTECINOS, Egon & GÜELL, Pedro (Eds.) (2020). *El Nuevo Orden Regional. Construcción Social y Gobernanza del Territorio*. Valdivia: Ediciones UACH, 2020. 168 pp.

³¹ CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing, 2015. P. 204.

³² MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992). *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. Documentación Administrativa 230-231. PP. 230-232; CORDERO VEGA, Luis (2015). Cit. ant. (31). P. 204.

³³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992). *La coordinación administrativa como concepto jurídico*. Documentación Administrativa 230-231. P. 24; CORDERO VEGA, Luis (2015). Cit. ant. (31). P. 204.

³⁴ Para el caso chileno, Vid. ANDRADE, Belisario, ARENAS, Federico & GUIJÓN, Rodrigo (2008). *Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera*. Revista de Geografía Norte Grande 41. PP. 23-48.

se ha venido también en llamar "patrimonialista"³⁵– de las mismas por parte de los referidos órganos públicos. Por esta razón, si bien el principio de coordinación se encuentra ya reconocido a nivel general en el derecho administrativo chileno³⁶, debido a su importancia trascendental en el ámbito costero sería conveniente pudiera también consagrarse, conjuntamente con el principio de cooperación, en una legislación costera como la que se propone.

En este sentido, una gestión costera efectivamente orientada hacia la consolidación de mayores grados de integración y descentralización en la adopción de decisiones públicas sobre la costa exige, pues, esfuerzos de coordinación y cooperación ente órganos públicos no solo a nivel intersectorial (u horizontal), sino que también a nivel multiescalar (o vertical), vale decir, entre aquellos que operan a distintas escalas territoriales de gestión o intervención pública³⁷. Para efectos de la presente propuesta, lo anterior implica que dicho mandato habrá de predicarse y cristalizarse, en la práctica, no solo entre órganos administrativos que ejercen funciones de gobierno y administración a nivel nacional, sino que también entre aquellos cuyo ámbito territorial de competencias se despliega en los niveles regional (en especial, los Gobiernos Regionales y, como se verá, las Comisiones Regionales Costeras) y local (municipalidades), así como entre estos últimos y los primeros.

- 6. Principio de justicia ambiental:** en la doctrina nacional, esta última ha sido definida por Hervé³⁸ como *"la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan"*. En este sentido, autoras como la propia Hervé³⁹ o Bermúdez⁴⁰ están por la formulación de la justicia ambiental como un principio general del derecho ambiental, este último quien ha reconocido además que la aplicación de las reglas o subprincipios que de ella derivan se hace particularmente urgente en el ámbito costero-marino⁴¹. En efecto, debido una deficiente gestión de la zona costera y a una escasa planificación y regulación de los usos o actividades que se concentran en ella, múltiples son los ejemplos de injusticias ambientales que se expresan en dicha zona, siendo quizás el más dramático el de las lamentablemente llamadas "zonas de

³⁵ Término utilizado por el profesor Ángel Menéndez Rexach, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, en su ponencia "La legislación española de costas: principios y objetivos" presentada en el Seminario Internacional "Hacia una nueva gobernanza costera en Chile" organizado por el Observatorio de la Costa y CIGIDEN en diciembre de 2020.

³⁶ Artículos 3° y 5° de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En efecto, su artículo 5° inciso 2° prescribe que: "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

³⁷ Vid. BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). P. 356.

³⁸ HERVÉ, Dominique (2010). *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*. Revista de Derecho (Valdivia), 23 (1). P. 17.

³⁹ Vid. HERVÉ, Dominique (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015. 386. pp.

⁴⁰ BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental*². Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P. PP. 55-57.

⁴¹ BERMÚDEZ, Jorge (2013). *Elementos y principios de la justicia ambiental*. En: BERMÚDEZ, Jorge & HERVÉ, Dominique (Eds.) (2013). *Justicia ambiental, derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*. P. 61.

sacrificio"⁴². Pues bien, siguiendo a Barragán⁴³, uno de los objetivos primordiales de la GIAL es justamente "promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades desarrolladas en el litoral y los usuarios de los recursos", siendo la equidad y justicia social uno de los principios de gestión que son inherentes a su aplicación en el marco de la gobernanza costera.

7. **Principio participativo o de participación:** si bien la participación pública constituye un elemento integrante del principio de justicia ambiental antes referido, la consagración específica de este principio resulta necesaria atendida la naturaleza inherentemente pública de la zona costera y la cantidad y diversidad de actores que confluyen en dicho espacio. Lo anterior se fundamenta, además, en el hecho de que muchos de los conflictos socio-ambientales que tienen sede en la zona costera pueden, en buena parte, explicarse debido a la ausencia de mecanismos jurídico-institucionales que aseguren una participación significativa o incidente por sus distintos intervinientes. En este sentido, uno de los objetivos de la GIAL es justamente, siguiendo a Barragán⁴⁴, "involucrar a todos los agentes sociales e institucionales implicados o interesados en la administración de los servicios de los ecosistemas costero marinos", así como también en las políticas de gestión de riesgos en este ámbito. En definitiva, la participación pública añade legitimidad a cualquier decisión sobre los espacios litorales y ecosistemas costero-marinos, a la vez que constituye un pilar práctico que apoya la realización de los cambios que toda política pública debiera perseguir⁴⁵.
8. **Principio precautorio o de precaución:** introducido en su formulación original en el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992⁴⁶, opera frente a un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, imponiendo el deber de adoptar anticipadamente aquellas medidas que resulten necesarias y proporcionales a fin de evitar su concreción, aun cuando no exista certeza científica absoluta acerca de los efectos del hecho sobre el medio ambiente. La aplicación de este principio ha resultado de vital importancia al introducir en la adopción de decisiones públicas las nociones de riesgo y de incertidumbre científica, elemento este último que precisamente lo diferencia del principio preventivo, que presupone un riesgo cierto y previsible, acorde con la evidencia científica disponible, cuya ocurrencia se pretende evitar⁴⁷. Lo anterior resulta de extrema relevancia para el caso de la costa, toda vez que uno de los problemas generalmente identificados para una adecuada toma de decisiones en la materia dice precisamente relación con la escasa comprensión acerca del funcionamiento de los ecosistemas costeros, especialmente en un contexto de cambio y variabilidad climática.

⁴² En el caso particular de estas últimas, Tocopilla, Mejillones, Huasco, Quintero-Puchuncavi y Coronel constituyen todas localidades costeras altamente industrializadas y altamente contaminadas, situación que afecta la calidad de vida de la población y vulnera distintos derechos humanos de sus habitantes, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, a un medio ambiente sano, al trabajo, a la educación, entre otros.

⁴³ BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). P. 225.

⁴⁴ BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). P.225

⁴⁵ MARTÍNEZ, Carolina, MARTÍNEZ, Ignacio, PAREDES, Christian & CIENFUEGOS, Rodrigo (2020). Cit. ant. (23). PP. 18-19.

⁴⁶ El Principio 15 de la Declaración de Río de 1992 reza: "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

⁴⁷ BERMÚDEZ, Jorge (2014). Cit. ant. (40). P. 47.

2.3. Deberes del Estado respecto de la zona costera

Estrechamente vinculado con los objetivos, enfoques y principios de la ley, su cristalización en el plano fáctico puede verse, asimismo, reforzada mediante la consagración de ciertos deberes estatales específicos en relación con la zona costera que orienten la actuación de los órganos públicos en el ejercicio de sus competencias, así como el control judicial o administrativo respecto de la forma en que estas son ejercidas. Como fuera también señalado a propósito de los objetivos de la ley, lo anterior dista de ser novedoso en el ordenamiento jurídico nacional, constatándose diversas leyes que destinan, a lo menos, un artículo específico para la consagración explícita de deberes del Estado, como sucede en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (artículo 4°) o en la Ley General de Pesca y Acuicultura (artículo 1° C), por mencionar solo algunas. En el ámbito específicamente costero, la actualización de tales deberes jurídicos puede revestir gran relevancia, por ejemplo, al momento de adoptar decisiones públicas relativas a la autorización, limitación o prohibición de determinados usos o actividades, así como, en general, en materia de ordenamiento, gestión y gobernanza costera, para lo que se propone contemplar, a lo menos, los siguientes:

1. Administrar y custodiar los componentes naturales existentes en la zona costera, independientemente de su titularidad o régimen de propiedad a que se vean sometidos, las interacciones o flujos ecosistémicos que incidan sobre aquella, así como los paisajes costeros y las vistas al océano; asegurando el acceso público y uso equitativo y sostenible de dichos componentes, en especial, de los bienes públicos naturales, en beneficio de toda la población, incluidas las generaciones futuras (reconocimiento de la doctrina del *public trust*)⁴⁸.
2. Preservar la integridad y/o restaurar, en su caso, ecosistemas costeros frágiles y/o de alto valor fuera de las áreas protegidas, tales como sitios de nidificación, corredores biológicos, áreas de desove, montes submarinos, bosques primarios, entre otros, los que deberán identificarse y delimitarse por la autoridad competente para los efectos de prohibir o limitar determinados proyectos o actividades en o próximos a ellos.
3. Incorporar criterios de gestión y reducción del riesgo de desastres a la planificación y gestión de la zona costera, mediante, entre otras acciones, la identificación de áreas vulnerables al aumento del nivel del mar, la realización de estudios o evaluaciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad, y la adopción de medidas de prevención, mitigación y adaptación frente a los impactos de desastres y, en particular, del cambio climático.
4. Respetar, promover y resguardar los modos de vida, prácticas consuetudinarias y conocimientos tradicionales vinculados al mar y a la ocupación de la zona costera por parte de pueblos originarios y comunidades locales costeras, así como salvaguardar los espacios de especial significación socio-cultural, religiosa o espiritual donde aquellos se despliegan.

⁴⁸ Vid. BAUER, Carl, BLUMM, Michael, DELGADO, Verónica, GUILOFF, Matías, HERVÉ, Dominique, JIMÉNEZ, Guillermo, MARSHALL, Pablo & MCKAY, Tomás (2021). *Protección de la naturaleza y una nueva Constitución para Chile: Lecciones de la doctrina del Public Trust*. The Chile California Conservation Exchange (CCCX). 30 pp.

5. Integrar en los instrumentos de gestión costera las especificidades locales, culturas litorales, modelos de desarrollo y sistemas socio-ecológicos de los territorios insulares, adoptando medidas especiales que garanticen la participación significativa o incidente de sus habitantes en la formulación e implementación de aquellas, así como en la conservación de los ecosistemas costeros en base a estrategias locales de manejo.
6. Promover la educación y fomentar el desarrollo de investigación científica que permita mejorar las bases de conocimientos para una gestión integrada de zonas costeras acorde con los objetivos establecidos en la presente ley y aquellos lineamientos definidos como prioritarios en la Política Nacional Costera (PNC) y sus instrumentos asociados (**véase sección 6**), con miras a apoyar y facilitar la toma de decisiones públicas y transferir dichos conocimientos al público en general.



III. Configuración legal de la zona costera

Bajo la regulación chilena actual, el estatuto jurídico de la configuración del litoral se encuentra contenido en disposiciones aisladas y dispersas en diferentes textos normativos, estructurado, como es sabido, bajo el término jurídico-administrativo –limitado o restringido, como se verá– de “borde costero del litoral” (para referirse a la costa marina) o, simplemente, “borde costero” (para incluir la costa lacustre y fluvial). Este concepto, sin embargo, carece de una definición a nivel legal, sino que se encuentra consagrado en regulaciones e instrumentos de rango infra-legal, siendo la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), contenida en el D.S. N° 475/1994 del Ministerio de Defensa Nacional, la primera en brindar una definición expresa de este espacio. En efecto, refiriéndose a la costa marítima, esta última define “Borde Costero del Litoral” como *“aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina”* (artículo 2°)⁴⁹.

Actualizando esta definición, y ampliándola a la inclusión de la costa lacustre y fluvial, el actual Reglamento sobre Concesiones Marítimas (D.S. N° 9/2018 del MINDEF) refiere simplemente al “borde costero” (sin referencia explícita al litoral), conceptualizándolo como aquella *“franja del territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas”* (artículo 1° N° 5), esta última, continuadora legal de la antigua Subsecretaría de Marina. En cuanto a la naturaleza jurídica del borde costero, si bien es posible sostener que, como totalidad, le es inherente un carácter esencialmente público, lo cierto es que, atendido los componentes específicos que lo integran (**Tabla 2**), aquel reviste una naturaleza dual y, por ende, híbrida, toda vez que si bien la mayoría de ellos constituyen bienes nacionales de uso público o “de dominio público” (particularmente, aquellos existentes desde la “línea de playa” hacia el océano), el borde costero comprenderá también bienes fiscales en aquellos casos en que exista “terreno de playa”, lo que repercute en la aplicación de regímenes jurídicos diferenciados, según el caso.

⁴⁹ En el año 2010, la Subsecretaría de Marina, entre otras, fue sucedida legalmente por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA) en virtud de la Ley N° 20.424 (artículo 36), modificación que sí considera la definición de “borde costero” contenida en el actual Reglamento sobre Concesiones Marítimas (D.S. N° 9/2018 del MINDEF).

Tabla 2. Componentes del borde costero del litoral y su naturaleza jurídica

Componente	Definición legal	Naturaleza jurídica
Mar territorial	Mar adyacente hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde las respectivas líneas de base ⁵⁰ (artículo 593 CC y artículo 3° CONVEMAR). Por su parte, las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las "aguas interiores" del Estado (artículo 8° CONVEMAR y 593 inciso 2° CC).	Bien nacional de uso público (artículo 593 CC).
Playa de mar (coincidente con la zona intermareal o estrán)	Extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente comprendida entre la línea de más baja marea y la "línea de playa" (artículos 594 CC, 1° N° 45 RCM y 1.1.2 OGUC). Esta última, también mencionada como "línea de más alta marea", define el límite o deslinde superior de la playa de mar hasta donde llegan las olas en las más altas mareas (artículos 1° N° 29 RCM y 1.1.2 OGUC). Esta es fijada oficialmente por resolución (exenta) de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) ⁵¹ , quien puede solicitar para su determinación un informe técnico al Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) (artículo 1° N° 30 RCM).	Bien nacional de uso público (artículo 589 inciso 2° CC).
Terreno de playa	Faja de terreno de propiedad del Fisco sometida al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio [de Defensa Nacional], de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos o lagos (artículos 2° DFL N° 340/1960, 1° N° 57 RCM y 1.1.2 OGUC). El límite o deslinde superior del terreno de playa está determinado por la "línea del límite del terreno de playa" (artículo 1° N° 33 RCM), siendo fijada oficialmente por resolución (exenta) de la DIRECTEMAR. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186911&idParte=8734247&idVersion=2003-07-21	Bien fiscal (artículo 1° N° 57 RCM).
Bahías, golfos, estrechos y canales interiores	Si bien se mencionan como elementos integrantes del borde costero del litoral, estos carecen de definición tanto a nivel legal como reglamentario. Sin perjuicio de ello, tanto la Ley sobre Concesiones Marítimas como su Reglamento contemplan la posibilidad de otorgar concesiones marítimas sobre "porciones de agua dentro y fuera de las bahías" (artículos 2° y 4°, respectivamente).	Bienes nacionales de uso público (artículo 595 CC).

Fuente: Elaboración propia.

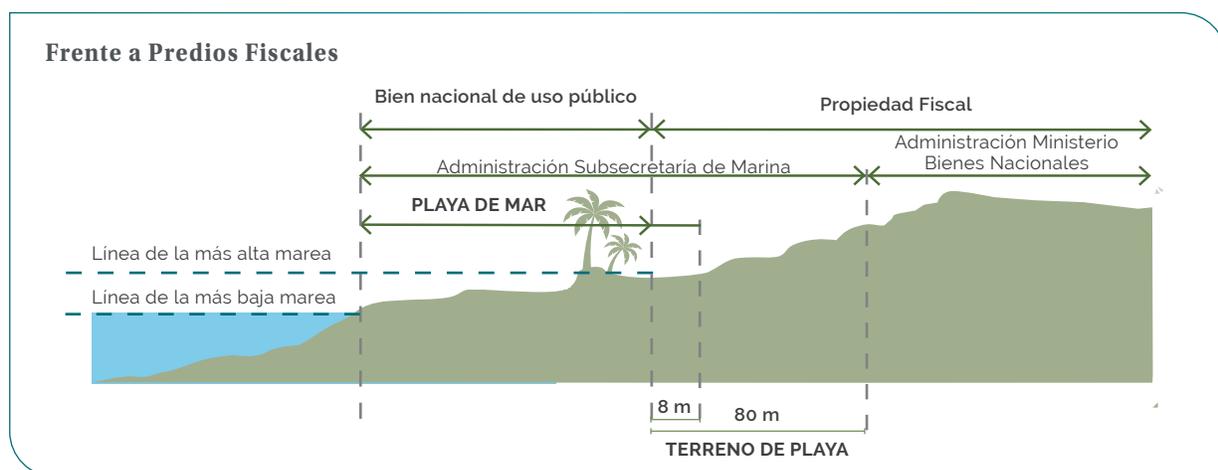
⁵⁰ Según establece la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), estas líneas de base pueden ser de dos tipos: a) línea de base normal, correspondiente a la línea de bajamar a lo largo de la costa (ya se trate del territorio continental o insular); y b) líneas de base rectas, correspondientes a la unión de ciertos puntos apropiados tratándose de aquellos lugares en que la costa presente profundas aberturas y escotaduras o en los haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata (artículos 5° y 7° CONVEMAR, respectivamente). En la legislación nacional, estas definiciones fueron recogidas en el artículo 2° N° 23 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA).

⁵¹ Estas resoluciones pueden consultarse y se encuentran disponibles en: https://www.directemar.cl/directemar/site/tax/port/fit_adjunto/taxport_27_63_77_1.html

Por lo tanto, puede señalarse que la extensión territorial del borde costero del litoral es fija, quedando jurídicamente delimitada, hacia el océano, por el límite del mar territorial, reconocido por el derecho internacional y nacional; y, tierra adentro, por la línea de más alta marea (línea de playa), desde la cual, dependiendo si la playa de mar colinda con un predio fiscal, puede extenderse hasta 80 metros más, configurando el terreno de playa fiscal (**Figura 1**). Por el contrario, cuando la playa de mar colinda con un predio privado, institucionalmente se ha entendido que la línea de más alta marea marca justamente el final de la del borde costero del litoral tierra adentro (**Figura 2**). Pues bien, ha sido precisa y principalmente con referencia a esta reducida extensión continental⁵² que el concepto de borde costero ha sido objeto de múltiples cuestionamientos, en la medida que no permite abarcar de una manera adecuada la planificación de lo que se debería considerar una zona costera⁵³.

En efecto, en el sentido expuesto, Andrade *et al.*⁵⁴ ha sostenido que, para una adecuada delimitación de la zona costera, es preciso incorporar no solo criterios administrativos, sino fundamentalmente ambientales y funcionales, que permitan determinar, incluso para cada tramo del litoral, la extensión más adecuada para alcanzar una gestión óptima. En similar línea, Martínez *et al.*⁵⁵ ha instado a revisar el concepto jurídico-administrativo de "borde costero" como unidad básica de gestión, la cual –sostienen– resulta insostenible frente a las actuales necesidades de ordenamiento y planificación territorial ante la rápida degradación que está experimentando la zona costera del país. Por esta razón, resulta urgente relevar la "zona costera" en cuanto concepto de mayor amplitud, complejidad y dinamismo, reconociéndola en la práctica como un territorio singular, que responde a procesos que ocurren en ecosistemas terrestres y marinos, para que pueda ser comprendido como objeto de gestión particular⁵⁶, a la vez que un espacio de gobernanza descentralizada y situada.

Figura 1. Extensión el borde costero frente a predios fiscales bajo la regulación chilena actual



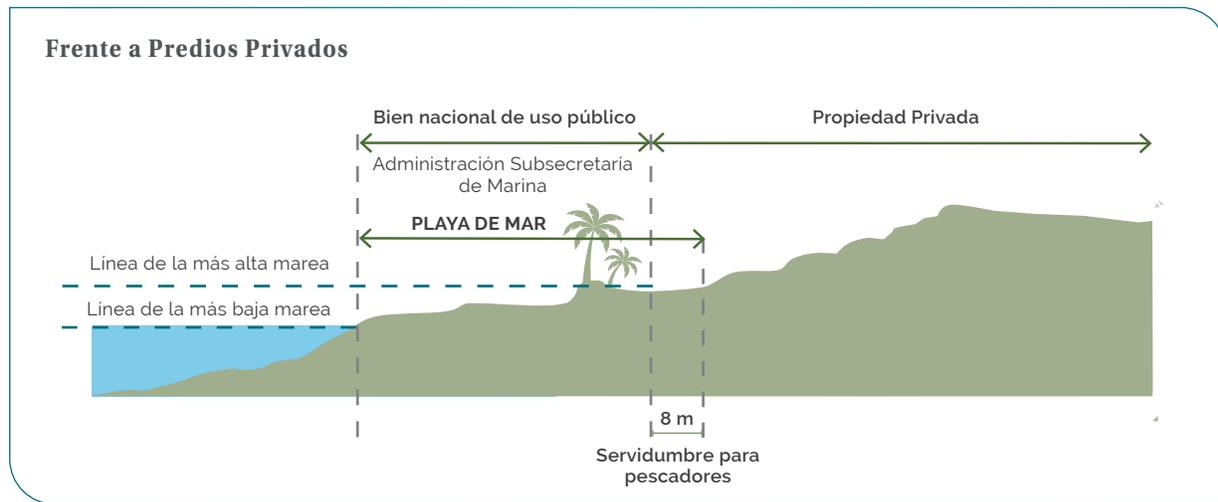
⁵² A diferencia de la extensión continental, la extensión marina del borde costero, de amplitud considerable, pareciera prácticamente no haber sido abordada en la literatura nacional, pese a la enorme relevancia y oportunidades que esta presenta.

⁵³ ANDRADE, Belisario, ARENAS, Federico & GUIJÓN, Rodrigo (2008). *Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera*. Revista de Geografía Norte Grande 41. PP. 37.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). Cit. ant. (1). P. 20.

⁵⁶ Ibid.

Figura 2. Extensión el borde costero frente a predios privados bajo la regulación chilena actual

Fuente: Circular DDU 227 (2009), página 13.

Ahora bien, aunque la regulación costera nacional se ha basado en la limitada imagen del “borde costero” como unidad básica de gestión y ordenamiento, lo cierto es que la noción de “zona costera” no es tampoco ajena a nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo encontrarse mención a ella en instrumentos internacionales ratificados por Chile, así como en la regulación urbanística a propósito de la denominada “Zona de Protección Costera” (artículo 1.1.2 OGUC)⁵⁷. En efecto, la zona costera es conceptualmente introducida a la legislación chilena, primeramente, en virtud de la ratificación en 1986 del Convenio para la Protección del Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste de 1981, promulgado en virtud del D.S. N° 296/1986 del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), estableciendo en su artículo 1° que, para efectos de dicho instrumento, “cada Estado definirá su zona costera”. Asimismo, el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste de 1989, ratificado por Chile en 1993 y promulgado en virtud del D.S. N° 827/1995 del MINREL, señala en su artículo I que: “La zona costera, donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, será determinada por cada Estado Parte, de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes”⁵⁸.

⁵⁷ La “Zona de Protección Costera”, introducida como modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en virtud de los D.S. N° 89/1998 y 75/2001, ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), tiene como objetivo expreso asegurar el ecosistema de la “zona costera” y prevenir y controlar su deterioro (artículo 1.1.2 OGUC).

⁵⁸ Adicionalmente, es también posible encontrar un reconocimiento de la zona costera en importantes proyectos de ley en trámite, tales como el proyecto de “Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Boletín N° 9.404-12) y el de “Ley Marco de Cambio Climático” (Boletín N° 13.191-12). En efecto, en el primero se define costa o zona costera como el “espacio o interfase dinámica donde interactúan los ecosistemas terrestres con los acuáticos marinos o continentales” (artículo 3° N° 10), mientras que el segundo, a su turno, contempla la elaboración de un Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático para la Zona Costera, cuya elaboración se prevé corresponda al Ministerio de Defensa Nacional (artículo 9° N° 1 letra k).

Como se aprecia, de esta última disposición transcrita es posible desprender una definición de zona costera de carácter amplio, tendencia que también se observa en la literatura científica nacional e internacional frente al mismo concepto, lo que se explica justamente debido a la gran complejidad que le es inherente ante la gran variedad de factores naturales que intervienen en su formación⁵⁹. Así, por ejemplo, el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo del 2008 define la zona costera como *"el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes"*. En el medio nacional, por su parte, Andrade⁶⁰ ha definido dicho espacio como *"una franja de ancho variable, donde interactúan el mar, la tierra y la atmósfera, determinando un ambiente de interfase en el que se establecen condiciones de equilibrio precario y ocurren procesos dinámicos intensos que le confieren características únicas de fragilidad ambiental"*.

Basándose en los criterios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), para Barragán⁶¹ la geografía de las áreas litorales se encuentra conformada, en su parte marina, por **a)** aguas oceánicas, **b)** aguas litorales, y **c)** espacio intermareal; y, en su parte terrestre, por **d)** frente litoral, **e)** tierras y aguas litorales y **f)** tierras y aguas continentales; siendo el llamado "borde litoral" la línea convencional que señala el deslinde entre mar y tierra. En términos gruesos, tratándose de la porción marina, las aguas litorales pueden identificarse con las 12 millas náuticas del mar territorial, mientras que la extensión del espacio intermareal, de naturaleza inherentemente pública, puede variar entre pocos metros y algunos kilómetros, según el caso. En la parte terrestre, el *frente litoral* constituye una franja relativamente estrecha (entre decenas y unos cientos de metros), a la vez que las *tierras y aguas litorales*, representadas por lo que podría denominarse como llanura costera, pueden abarcar desde algunos cientos de metros hasta varios kilómetros, constituyendo, finalmente, las *tierras y aguas continentales* el área de influencia litoral y, por lo mismo, de extensión indeterminada, aunque generalmente amplia⁶².

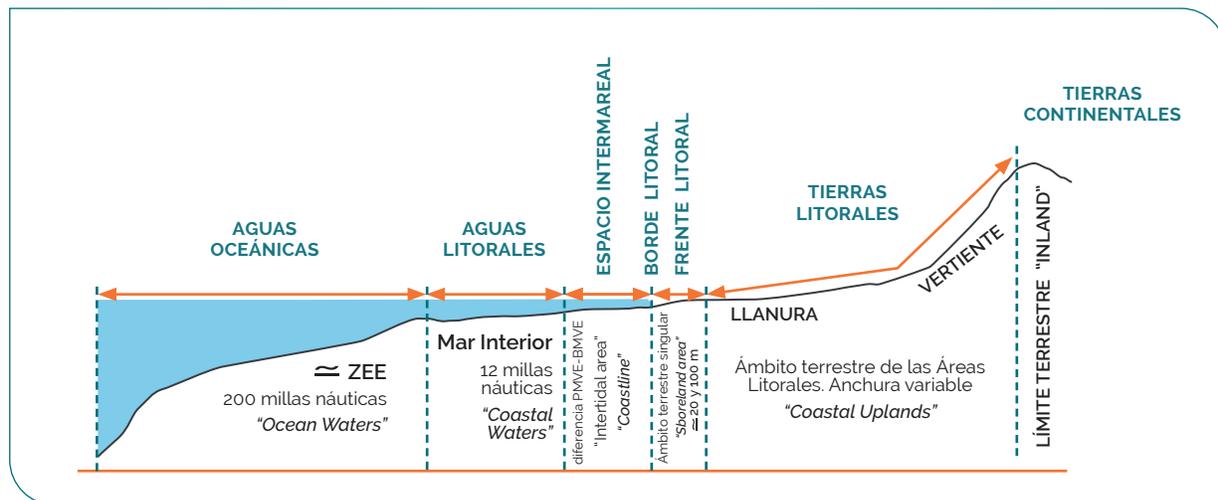
⁵⁹ MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). Cit. ant. (1). P. 14.

⁶⁰ ANDRADE, Belisario (2001). *Los espacios litorales: definiciones, actores, desafíos, perspectivas*. En: ARENAS, Federico, y CÁCERES, Gonzalo (Eds). *Ordenamiento del territorio en Chile. Desafíos y urgencias para el tercer milenio*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001. PP. 21-30.

⁶¹ BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). PP. 86-89

⁶² Ibid.

Figura 3. Ámbitos geográficos de las áreas litorales



Fuente: BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales*. Madrid: Editorial Tébar Flores, 2014. P. 88.

Explicado lo anterior, el presente documento asume la "zona costera" como el ámbito territorial apropiado sobre el cual debiese estructurarse la gestión y protección de la costa, en cuanto dicho concepto permite reconocer la singularidad y funcionamiento sistémico de aquella, desarrollar una gestión acorde a las necesidades actuales de adaptación al cambio climático y mejorar la resiliencia ante desastres⁶³. En cuanto a la necesidad de contemplar una definición legal de "zona costera", a nivel comparado existen ejemplos en diversos sentidos, constatándose casos en los que se le define expresamente, ya sea en atención a la funcionalidad del ecosistema costero (Cuba⁶⁴ y Uruguay⁶⁵) o a la extensión de la costa (Sudáfrica⁶⁶, California⁶⁷ y Costa Rica⁶⁸), o bien en los que se ha optado por no conceptualizarla, pero especificando o enumerando los diferentes ámbitos y componentes que la integran (España⁶⁹). En todo caso, de estimarse la conveniencia de incluir una definición legal de la zona costera, ello debiera hacerse en términos suficientemente amplios como para dar cuenta de su integralidad y complejidad inherente, reconociéndose, al menos, cuatro aspectos fundamentales de la misma: i) su ancho variable; ii) su naturaleza de zona de interfase entre procesos marinos, terrestres y atmosféricos; iii) su fragilidad ambiental; y iv) la coexistencia de dinámicas socio-económicas y culturales, incluyendo prácticas locales y ancestrales.

⁶³ MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). Cit. ant. (1). P. 17.

⁶⁴ Artículo 2° del Decreto-Ley N° 212 sobre Gestión de la Zona Costera. ⁶⁵ Artículo 2° de la Ley N° 19.772 (Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata).

⁶⁶ Chapter 1 (Definitions), Integrated Coastal Management Act (24/2008).

⁶⁷ Section 30103, California Coastal Act.

⁶⁸ Artículo 9° de la Ley N° 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre.

⁶⁹ Artículo 3° de la Ley 22/1988 de Costas.

Bajo este contexto, considerando el arraigo de la noción de “borde costero” en la cultura jurídica e institucional chilena, así como su carácter estructurante de regulaciones legales y reglamentarias a cuyo amparo se ha dictado un cuerpo relevante de actos administrativos, se estima conveniente mantener dicho concepto, pero en la medida que se integre a un esquema de configuración costera que aspire a la comprensión de la generalidad de los componentes e interacciones que se producen en los ecosistemas costeros. Es por esto que, para efectos del presente documento, si bien el concepto de “borde costero” no desaparece ni como concepto ni como unidad de gestión, debe reconocerse solo como una parte de la zona costera, la que, siguiendo a Martínez *et al.* (2019)⁷⁰, debiera “definirse en su extensión a través de evidencia científica con el fin de establecer, no la línea de playa (máxima extensión del oleaje en condiciones de mareas de sicigias), sino la máxima extensión del nivel del mar holocénico, lo cual conlleva a utilizar el concepto de línea de costa, es decir, el punto en el cual el mar estuvo posicionado como respuesta al último cambio climático global”.

En razón de lo anteriormente expuesto, se propone que la zona costera se encuentre conformada por tres tipos de espacios, a saber: i) Borde Costero del Litoral (BCL); ii) Zona de Protección Costera (ZPC); y iii) Zona de Influencia Costera (ZIC).

i) Borde Costero del Litoral (BCL)

El principal objetivo o finalidad del BCL debiera ser garantizar y promover el acceso público y equitativo a la costa y a sus beneficios, servicios y oportunidades, así como el desarrollo armónico de las actividades que en él pueden desarrollarse, velando por la integridad de los ecosistemas costeros frágiles y/o de alto valor para su conservación, así como por el respeto y resguardo de los modos de vida, prácticas consuetudinarias y conocimientos tradicionales vinculados al mar y a la ocupación del maritorio. En concordancia con este objetivo, la utilización del BCL debiera priorizar el uso público y permanecer preferentemente desocupado, solo pudiendo permitirse, además de actividades de bajo impacto y/o de carácter transitorio que se definan, aquellas actividades: i) que supongan la ejecución de obras o instalaciones cuya naturaleza exija su proximidad a la costa y no admitan otra ubicación (es decir, dependan del mar para su desarrollo); o bien ii) que resulten necesarias para la seguridad y defensa nacional. En todo caso, tratándose de estas actividades excepcionales y previo a su ejecución, ellas debieran someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), específicamente, por la vía de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sin perjuicio de la conveniencia de especificar ciertas clases de actividades excluidas de esta obligación.

Por otra parte, los componentes que integran el BCL bajo el esquema que aquí se propone corresponden, en principio, a los que actualmente contempla la regulación nacional (véase **Tabla 2**), manteniéndose, en consecuencia, su naturaleza jurídica dual o mixta, en cuanto coexisten en él bienes de dominio tanto público como fiscal, sin que resulte admisible la existencia de propiedad

⁷⁰ MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). Cit. ant. (1). P. 15.

privada. En este sentido, tal como se recoge en la legislación costera española respecto de los bienes que integran el llamado "dominio público marítimo-terrestre"⁷¹, los bienes nacionales de uso público y bienes fiscales que integran la zona costera debieran declararse expresamente como inalienables, imprescriptibles e inembargables, incluida la prohibición de transferir a cualquier título los terrenos de playa fiscales⁷².

Desde la perspectiva de la superficie o extensión del BCL, si bien la mantención de los componentes que integran este espacio condiciona su anchura términos similares a los actuales, se propone extender el deslinde superior de la "playa de mar" –trasladando, por ende, la actual "línea de playa"– hasta el límite donde alcanzan las olas en los mayores temporales y marejadas conocidas en un determinado lapso. Lo anterior implica trascender el criterio de las más altas mareas como factor definitorio de la superficie o extensión máxima del BCL hacia la tierra, constituyendo una exigencia del enfoque de reducción del riesgo de desastres y cambio climático anteriormente propuesto y que toma como principal referencia la legislación costera española⁷³. En cuanto a la fijación espacial de esta nueva "línea de playa", su determinación por la DIRECTEMAR debiera siempre sustentarse en informe científico-técnico del SHOA como exigencia previa obligatoria –cuyo requerimiento es actualmente facultativo–, así como consagrarse una obligación de revisión o actualización periódica de la misma.

Ahora bien, complementariamente a lo señalado en relación con la composición y superficie o extensión del BCL, como manifestación del enfoque ecosistémico anteriormente propuesto debieran también considerarse comprendidos dentro de dicho espacio, con miras a garantizar su conservación y restauración, determinados ecosistemas costeros en razón de su especial fragilidad y/o de las funciones y servicios ecosistémicos que ellos proporcionan⁷⁴. En particular, cabría mencionar dentro de ellos dunas litorales, acantilados, humedales, estuarios y bosques nativos costeros, extendiendo su protección con independencia de que se ubiquen total o parcialmente dentro del perímetro del BCL, así como espacios de especial significación socio-cultural (tales como sitios ceremoniales y de recolección medicinal) para pueblos originarios y comunidades locales. Como se verá, la identificación y delimitación geográfica de tales ecosistemas y espacios podría primeramente recaer en las Zonificaciones Costeras, previa realización de estudios científicos interdisciplinarios que permitan caracterizarlos, y no obstante la eventual consulta indígena a la que deban someterse dichas zonificaciones.

⁷¹ Artículo 7º de la Ley 22/1988 de Costas.

⁷² Véase, al respecto: BIO-BIO CHILE. "Esconde letra chica": proyecto de La Moneda busca privatizar terrenos de playa fiscales (24 de noviembre de 2021). Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/cronicas/2021/11/24/esconde-letra-chica-proyecto-de-la-moneda-busca-privatizar-terrenos-de-playa-fiscales.shtml>

⁷³ En efecto, la Ley 22/1998 de Costas de España, en su artículo 3º N° 1 letra a), establece que la zona marítimo-terrestre se extiende hasta el límite "donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos [...] o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial", para lo cual –complementa el artículo 4º del Reglamento General de Costas español– "se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje", límite que "será alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepciones en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio" (artículo 4º).

⁷⁴ Desde la perspectiva de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPTs) contemplados en la normativa urbanística actual, una de las consecuencias del reconocimiento de estos ecosistemas costeros dentro del BCL es que estos pasarían a considerarse jurídicamente como "áreas de protección de recursos de valor natural", dentro de las cuales la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) reconoce expresamente los "bordes costeros marítimos" (artículo 2.1.18 incisos 2º y 3º).

Por último, adicionalmente a lo señalado en cuanto a la dependencia marítima que deben presentar las actividades susceptibles de desarrollarse en el BCL, una forma de circunscribir su régimen de utilización y orientarlo o dirigirlo hacia el logro del objetivo o finalidad tenido en vista con su reconocimiento, es mediante la prohibición expresa de ciertas obras, actividades o conductas específicas que se estiman contrarias o incompatibles con dicho objetivo o finalidad. En este sentido, tomando como referencias algunas establecidas en legislaciones costeras comparadas⁷⁵ como en legislaciones nacionales de relevancia ambiental⁷⁶, se propone consagrar, a lo menos, las siguientes prohibiciones en el BCL:

1. La construcción de edificaciones destinadas a residencia, habitación u hospedaje;
2. La instalación de centros comerciales;
3. La extracción de áridos;
4. La realización de loteos y subdivisiones prediales;
5. La ejecución de obras o realización de actividades que puedan significar la alteración física o química de los componentes bióticos de los humedales, así como a sus interacciones y flujos ecosistémicos⁷⁷;
6. El vertido o disposición de desechos sólidos o líquidos provenientes de cualquier actividad, excepto aquellos debidamente autorizados, así como el vaciamiento o depósito de basura;
7. El tendido aéreo o soterrado de líneas eléctricas de alta tensión;
8. El estacionamiento y circulación de vehículos motorizados, exceptuados aquellos de emergencia o destinados a la realización de labores de fiscalización, limpieza y seguridad;
9. La instalación de publicidad mediante carteles o a través de medios acústicos o audiovisuales;
10. La ejecución de obras o realización de actividades que impliquen la perturbación de sitios críticos de nidificación de aves marinas y playeras identificados por la autoridad competente, así como la recolección de huevos;
11. El encendido de fuego en lugares no habilitados al efecto;

⁷⁵ Por ejemplo, los artículos 16 del Decreto-Ley N° 212/1997 sobre Gestión de la Zona Costera de Cuba y 25 de la Ley 22/1988 de Costas de España.

⁷⁶ Por ejemplo, el artículo 25 de la Ley N° 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado o la Circular N° O-22/023 de la DIRECTEMAR sobre prohibición de ingreso y tránsito de vehículos en sectores del borde costero, ríos y lagos.

⁷⁷ El tenor literal de esta prohibición ha sido tomado de la Ley N° 21.202 sobre Humedales Urbanos, específicamente, de su artículo 4° N° 4, que modificó el artículo 10 de la Ley N° 19.300 con el obtuvo de agregar a esta disposición una letra s) como nueva tipología de ingreso al SEIA basada en la afectación de humedales urbanos. Considerando que esta última norma brinda una larga lista de modalidades en la que la alteración física o química de estos últimos puede producirse, la prohibición que aquí se propone podría, incluso, complementarse mediante la remisión a dicho artículo, agregando a continuación: "en los términos dispuestos en el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente".

12. Otras prohibiciones definidas en las respectivas Ordenanzas Municipales Costeras, en la medida que resulten coherentes y no sean contradictorias con las disposiciones establecidas en esta u otras leyes⁷⁸.

En coherencia con otras regulaciones nacionales que tipifican infracciones sobre el borde costero, la fiscalización de las infracciones a las anteriores prohibiciones debiera ser ejercida por la Autoridad Marítima y/o la municipalidad respectiva, según el caso; y sujetarse al régimen sancionatorio que legal o reglamentariamente se establezca al efecto, acorde a la gravedad de la infracción y otros criterios o circunstancias para la determinación específica de la sanción aplicable.

b) Zona de Protección Costera (ZPC)

En el entendido que la protección y gestión de la zona costera no puede lograrse, única y exclusivamente, mediante el solo reconocimiento del BCL, resulta conveniente regular, asimismo, la franja terrestre –sea esta privada o fiscal– que colinda con dicha área, para evitar la incidencia negativa o daños que pueden causar ciertas actividades, como la inmobiliaria, en los ecosistemas. Bajo esta justificación⁷⁹ es que, por ejemplo, la legislación costera española contempla la figura de la “servidumbre de protección” como un área en que se establecen prohibiciones generales a determinadas actividades –sobre todo construcciones– consideradas perjudiciales para la adecuada protección de un medio natural. En sentido similar, la legislación costera sudafricana contempla la llamada “zona de protección costera” (coastal protection zone) como un área reconocida “para gestionar, regular y restringir el uso de los terrenos adyacentes a propiedad pública costera, o que juegan un papel importante en el ecosistema costero”⁸⁰.

Como fuera adelantado, el establecimiento de este tipo de áreas colindantes con el dominio público costero no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que la regulación urbanística nacional, en particular, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), desde 1998 reconoce la denominada “Zona de Protección Costera” (ZPC), la cual sirve de antecedente directo de la que aquí se propone con rango legal. En efecto, orientada hacia una clara finalidad de protección ambiental, la ZPC es definida en el artículo 1.1.2 de la OGUC como el “*área de tierra firme de ancho variable, de una extensión mínima de 80 metros medidos desde la línea de la playa, en la que se establecen condiciones especiales para el uso del suelo, con el objeto de asegurar el ecosistema de la zona costera y de prevenir y controlar su deterioro*”. Al respecto, son los Planes Reguladores

⁷⁸ Un ejemplo de este tipo puede apreciarse a propósito de la prohibición dispuesta por la Municipalidad de Caldera de utilizar parlantes en las playas de la comuna. Véase, al respecto: BIO-BIO CHILE. *Prohíben uso de parlantes en playas de Caldera: no se pueden superar los 55 decibeles en el día* (20 de enero de 2022). Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-atacama/2022/01/20/prohiben-uso-de-parlantes-en-playas-de-caldera-no-se-pueden-superar-los-55-decibeles-en-el-dia.shtml>

⁷⁹ Con referencia a la denominada “servidumbre de protección”, la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988 de Costas de España señala: “En efecto, la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación”.

⁸⁰ Integrated Coastal Management Act No. 24 of 2008, Section 17.

Intercomunales (PRI) y Comunales (PRC) los instrumentos encargados de definir la ZPC, debiendo contemplar, entre otras condiciones, una faja no edificable de 20 metros de ancho mínimo, medidos desde la línea de playa, destinada exclusivamente a circulación peatonal (artículo 2.3.5 OGUC).

Sobre la base de los antecedentes anteriores, y con el objetivo de regular la propiedad –en especial, la propiedad privada– colindante con el BCL y mejorar el acceso público al litoral, se propone consagrar, ahora con rango legal, una ZPC de una extensión mínima de 100 metros tierra adentro medidos desde la línea de playa (destinada a regir por el solo ministerio de la ley), pudiendo ser ampliada, como se verá, mediante la respectiva Zonificación Costera de acuerdo a criterios de reducción de riesgo de desastres y ecosistémicos. La anchura anteriormente propuesta toma entre sus principales referencias, además de las legislaciones española y sudafricana, el ya mencionado Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo del 2008, en cuanto dispone que las Partes: *“Establecerán en las zonas costeras, a partir del nivel alcanzado por el nivel más alto del mar en invierno, una zona en la que no se permiten las construcciones. Teniendo en cuenta, entre otras cosas, los espacios directa y negativamente afectados por el cambio climático y los riesgos naturales, esta zona no podrá tener una anchura inferior a 100 metros”* (artículo 8° N° 2).

En línea con legislaciones comparadas como las anteriormente citadas, resulta apropiado que la ZPC reconozca consecuencias o efectos jurídicos diferenciadas según si el territorio definido como tal se encuentra ubicado dentro del área urbana o rural. En el caso del área urbana, se propone el establecimiento de una franja no edificable de 20 metros mínimo destinada al tránsito peatonal (idéntico a la actualmente establecida en la OGUC), brindándosele al remanente edificable (80 metros restantes) un tratamiento asimilable a las *áreas de riesgo* reconocidas en el artículo 2.1.17 de la OGUC. Para las áreas rurales, en cambio, se propone un régimen de regulación más estricto asimilable al de las *zonas no edificables* de los artículos 60 de la LGUC y 2.1.17 de la OGUC, en las que no debieran ser permitidas construcciones, subdivisiones ni loteos dentro del territorio comprendido en la ZPC.

Por otra parte, al igual como se ha propuesto para el BCL, debieran también considerarse comprendidas dentro de la ZPC determinados ecosistemas costeros frágiles y/o de alto valor, así como espacios de especial significación socio-cultural, en ambos casos extendiéndose su protección con independencia de que se ubiquen aun parcialmente dentro del perímetro de la ZPC. En tal sentido, se propone establecer una prohibición legal general de alterar tales ecosistemas y espacios, siendo competencia de las Zonificaciones Costeras su identificación y delimitación geográfica, así como la regulación de las prohibiciones y condiciones específicas destinadas a regir sobre otras áreas comprendidas en la ZPC. En todo caso, lo anterior no obsta la exigencia de ingreso al SEIA de la generalidad de los proyectos o actividades que, susceptibles de causar impacto ambiental, se ejecuten dentro de la ZPC, en los mismos términos anteriormente señalados para el BCL.

c) Zona de Influencia Costera (ZIC)

El principal objetivo o finalidad de la ZIC, cuya principal referencia se halla en la "Zona de Influencia" reconocida en la legislación costera española⁸¹, debiera ser amortiguar los impactos negativos de las intervenciones antrópicas sobre la costa y reducir el riesgo de desastres sobre asentamientos humanos costeros. En función de lo anterior, el reconocimiento de este espacio conllevaría efectos principalmente por la vía del establecimiento de ciertos mandatos o directrices especiales dirigidos a la autoridad planificadora, con miras a que las decisiones relativas al ordenamiento del territorio se ajusten a los objetivos, enfoques, principios y deberes de la ley.

En el área sometida a planificación urbanística (áreas urbanas y, excepcionalmente, rurales normadas por un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano), esto podría lograrse concretamente mediante la fijación de ciertos criterios, condiciones y normas urbanísticas⁸² en los instrumentos de planificación territorial (IPTs) (limitando, por ejemplo, alturas máximas de edificación, coeficientes de constructibilidad o densidades máximas). En el caso, por su parte, del área rural no sometida a planificación urbanística (esto es, la mayor parte del área rural), aquello se cumpliría tanto mediante la consagración de ciertas prohibiciones y restricciones legales específicas (por ejemplo, de loteos y subdivisiones en virtud del DL N° 3.516), como del establecimiento vinculante de condiciones de localización especiales para determinadas actividades en el marco de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROTs) y de los principios, objetivos, estrategias y directrices de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

En cuanto a la superficie o extensión de la ZIC, se propone que este abarque una distancia mínima establecida por ley de 500 metros en áreas urbanas y de 1 kilómetro en áreas rurales, en ambos casos, medidas desde la línea de playa, en coherencia con distancias establecidas en otras legislaciones costeras comparadas (particularmente, española y sudafricana). Lo anterior, tal como se propone para la ZPC, es sin perjuicio de que estas distancias mínimas puedan ser ampliadas igualmente por las respectivas Zonificaciones Costeras cuando la evidencia científica disponible, interpretada a la luz del principio precautorio, así lo aconseje, especialmente considerando factores tales como el grado de amenaza, exposición, vulnerabilidad y riesgo de desastres sobre asentamientos humanos costeros⁸³, o la continuidad de determinados ecosistemas costeros frágiles y/o de alto valor.

⁸¹ Esta zona es reconocida en el Capítulo IV, artículo 30, de la Ley 22/1988 de Costas de España, en cuya Exposición de Motivos se señala que, en virtud de dicha zona, "se marcan determinadas pautas dirigidas al planificador con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones que puedan considerarse convenientes o útiles en la ordenación urbanística".

⁸² Los conceptos de "condiciones urbanísticas" y "normas urbanísticas" se encuentran definidos en el artículo 1.1.2 de la OGUC.

⁸³ En este contexto, las Cartas de Inundación por Tsunami (CITSU) del SHOA constituirán, sin duda, un insumo de especial relevancia para la adopción de decisiones al respecto, las cuales se encuentran disponibles en: <http://www.shoa.cl/php/citsu.php>

Figura 4. Esquema referencial de configuración costera cuando no existe terreno de playa fiscal

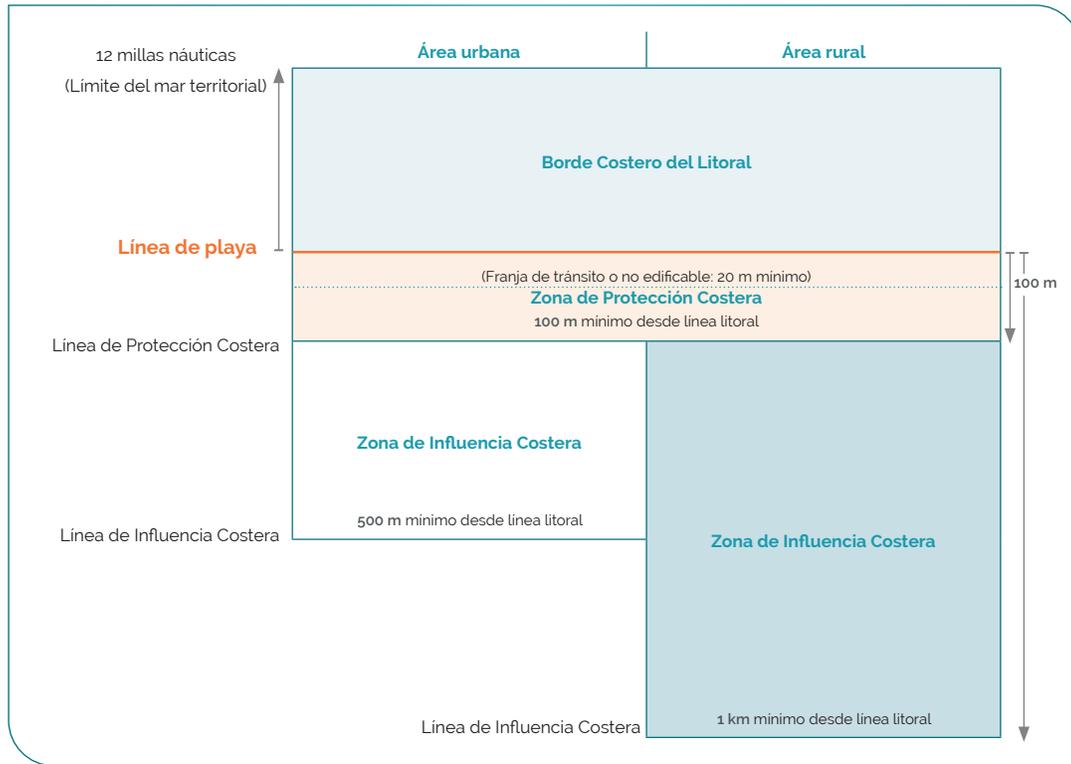
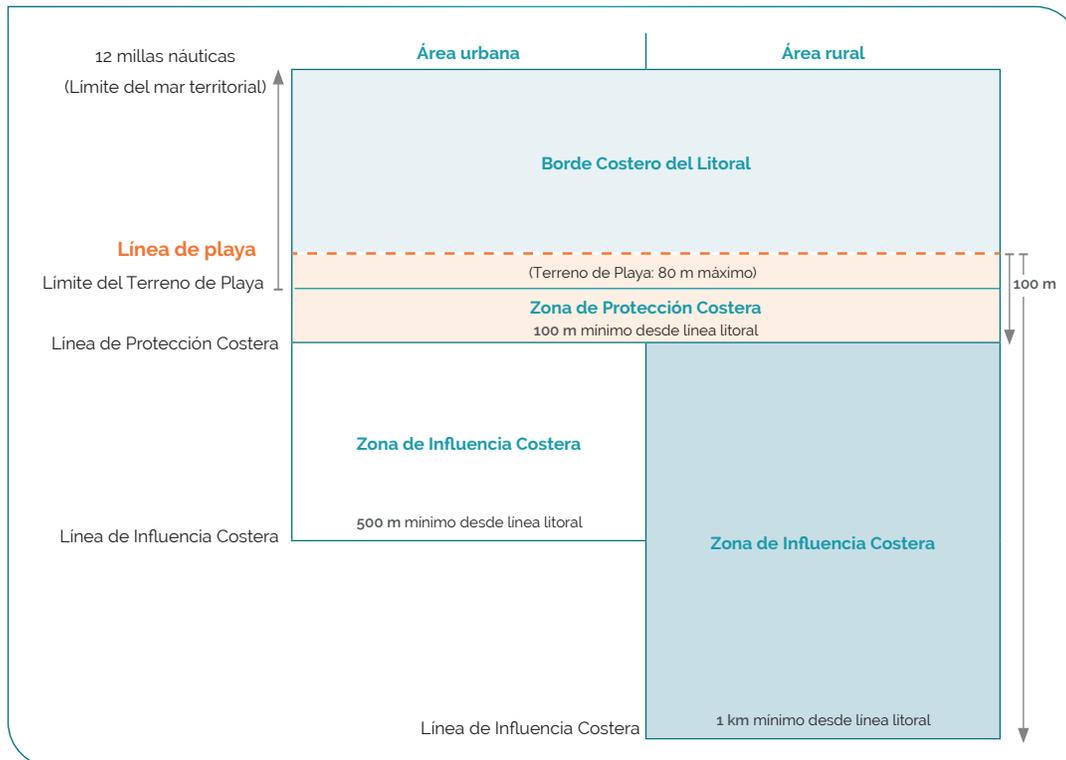


Figura 5. Esquema referencial de configuración costera cuando existe terreno de playa fiscal



V. Directrices para un nuevo modelo institucional costero

Bajo el diseño institucional chileno actual, la administración del borde costero se encuentra radicada, formalmente, en el Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF) a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA), órgano ministerial que detenta expresamente facultades de control, fiscalización y supervigilancia sobre dicho espacio⁸⁴. En tal sentido, la normativa vigente le reconoce la "facultad privativa"⁸⁵ de conceder, actuando fundamentalmente a través de la mencionada Subsecretaría, el uso particular de sectores o componentes del borde costero, ya sea propiamente vía concesiones administrativas (por ejemplo, marítimas y acuícolas) otorgadas generalmente a particulares, o bien vía destinaciones marítimas entregadas a órganos administrativos centralizados (como es el caso, por ejemplo, de los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios y de las caletas pesqueras artesanales⁸⁶).

Concurrentemente con el MINDEF, es también posible identificar otras carteras ministeriales que, ya sea a través de alguna de sus subsecretarías o servicios públicos creados bajo su dependencia o supervigilancia, detentan atribuciones sectoriales de relevancia costera o que condicionan el uso del litoral. Dentro de ellos, destacan principalmente los ministerios de Economía, Fomento y Turismo (a través, especialmente, de la Subsecretaría y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura), del Medio Ambiente, de Bienes Nacionales, de Vivienda y Urbanismo, de Relaciones Exteriores, de Transportes y Telecomunicaciones, entre otros a lo que se suma la existencia de instancias interministeriales como, por ejemplo, lo son el Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Política Oceánica o la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)⁸⁷. En el ámbito de la función administrativa a nivel subnacional, cabe mencionar, por su parte, a los Gobiernos Regionales (GOREs), los que, desde la dictación de la Ley N° 21.074⁸⁸, tienen la relevante función de elaborar y aprobar los PROT y proponer el proyecto de ZUBC de la región⁸⁹; y las Municipalidades en materias tales como la elaboración del Plan Regulador Comunal (PRC) o sus modificaciones, la aprobación de proyectos y otorgamiento de permisos sobre la zona costera, la dictación de ordenanzas municipales costeras, entre otras.

⁸⁴ Artículos 1° LCM (DFL N° 340/1960) y 1° N° 5 y 2° RCM.

⁸⁵ Artículos 2° LCM (DFL N° 340/1960) y 4 RCM.

⁸⁶ En efecto, en el caso de los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPOs), estos son entregados en destinación por la SSSFFAA a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) (artículo 3° Ley N° 20.249), mientras que, tratándose de las caletas artesanales, al Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) (artículo 2° Ley N° 21.027).

⁸⁷ Creado en virtud del D.S. N° 94/2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, este órgano constituye una Comisión Asesora Presidencial presidida y radicada en dicho Ministerio, con el objeto de proponer a la Presidencia de la República la Política Oceánica Nacional y asesorarla en materias oceánicas específicas.

⁸⁸ Ley N° 21.74 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, promulgada y publicada en febrero de 2018, la que, para estos efectos, modificó cuerpos normativos tales como la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175), la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695), la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), entre otros.

⁸⁹ Artículo 17 letra a) LOCGAR (Ley N° 19.175).

Por otra parte, creada al amparo de la PNUBC de 1994, se encuentra la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero (CNUBC)⁹⁰, órgano de conformación interministerial presidido por el MINDEF cuya función principal radica en la proposición de acciones que impulsen la implementación de la PNUBC, que aspira a servir de instancia de coordinación entre los distintos órganos públicos (en su inmensa mayoría centralizados) con competencias sectoriales con incidencia en el borde costero. Como apoyo al trabajo realizado por la CNUBC, por Instructivo Presidencial N° 1 de fecha 31 de enero de 1997 se instruyó la creación de Comisiones Regionales del Uso del Borde Costero (CRUBC)⁹¹, regulándose como una instancia dependiente funcional y administrativamente de los GOREs⁹², presidida anteriormente por el Intendente Regional y conformada principalmente por representantes de los ministerios (SEREMIS) y servicios públicos regionales con competencias sectoriales con incidencia en el borde costero, además de otros 9 representantes de gremios vinculados directamente al uso del mismo (pesquero artesanal, acuícola, turístico y otros)⁹³.

En términos generales, las CRUBC tienen como función principal proponer a la CNUBC acciones tendientes a materializar la PNUBC en la respectiva región, entre otras funciones especificadas tanto en su Reglamento Interno de Funcionamiento (artículo 2°) en la línea referida, como en regulaciones sectoriales en relación con usos específicos del borde costero. Dentro de estas últimas, destacan, por ejemplo, la función de pronunciarse respecto al establecimiento de los Espacios Costero Marinos de Pueblos Originarios (ECMPOs)⁹⁴, de la proposición de Áreas Apropriadas para el ejercicio de la Acuicultura (AAA)⁹⁵ y de Áreas de Colecta de Semillas⁹⁶, así como la función de informar sobre las solicitudes de concesiones marítimas que la SSFFAA le requiera⁹⁷. Cabe señalar que, hasta hace no mucho tiempo, correspondía también a las CRUBC la importante función de proponer el proyecto de ZUBC y sus modificaciones a la CNUBC, cuestión que, con la promulgación y vigencia de la Ley N° 21.074, pasó a formar parte del ámbito competencial de los GOREs.

Pues bien, este esquema institucional no ha estado exento de críticas, en primer lugar, debido a su tendencia centralizadora⁹⁸, toda vez que han sido autoridades del gobierno central (denominadas, técnicamente, órganos administrativos centralizados⁹⁹) quienes históricamente han tomado las

⁹⁰ La regulación orgánica de la CNUBC se encuentra fundamentalmente contenida en los artículos 2° y siguientes de la PNUBC y en el Reglamento Interno de Funcionamiento de la CNUBC, aprobado por Decreto Exento N° 35/1996 del MINDEF, cuya dictación se amparó en el artículo 6° de la PNUBC.

⁹¹ La regulación orgánica de la CRUBC se encuentra fundamentalmente contenida en el referido Instructivo Presidencial N° 1 de fecha 31 de enero de 1997, así como en el Reglamento Interno de Funcionamiento de la CRUBC, aprobado por Oficio GAB. PRES N° 001/2005, definiéndose por primera vez en la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Marino de los Pueblos Originarios (artículo 2° letra b).

⁹² Artículo 1° inciso 2° y 4° del Reglamento Interno de Funcionamiento de la CRUBC (Oficio GAB. PRES N° 001/2005).

⁹³ Artículo 3° del Reglamento Interno de Funcionamiento de la CRUBC (Oficio GAB. PRES N° 001/2005).

⁹⁴ Artículo 8 Ley N° 20.249.

⁹⁵ Artículo 67 inciso final LGPA.

⁹⁶ Artículo 75 quáter LGPA.

⁹⁷ Artículo 61 RCM.

⁹⁸ CASTRO, Consuelo & ALVARADO, Claudia (2009). *La gestión del litoral chileno: un diagnóstico*. Red IBERMAR-CYTED. P. 15.

⁹⁹ Estos se definen como aquellos dependen del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, careciendo de autonomía decisional, personalidad jurídica y patrimonio propio.

decisiones más importantes sobre la zona costera, respecto de las cuales se ha asignado a las regiones y comunas costeras solo un rol relativo. En relación con lo anterior, se constata, asimismo, una multiplicidad y dispersión de órganos públicos sectoriales con competencias vinculadas directa o indirectamente al borde costero, lo que ha generado conflictos y tensiones que, en la práctica, se han traducido en obstáculos considerables para una adecuada protección y gestión de la zona costera. En esta línea, se han evidenciado, específicamente, problemas asociados a la superposición o traslape de las antedichas competencias, a la adecuada delimitación de las responsabilidades institucionales (muchas de ellas planteadas como atribuciones genéricas), así como, en definitiva, a la falta de mecanismos eficaces de coordinación y cooperación administrativa, siendo así reconocido tanto por la literatura¹⁰⁰ como por la jurisprudencia nacional¹⁰¹.

Concretamente, lo anterior puede verse reflejado, por ejemplo, en el régimen de fiscalización de las actividades que se realizan en el borde costero, cuya comprensión resulta confusa debido, principalmente, a la falta de sistematicidad de las disposiciones que atribuyen competencias fiscalizadoras en este ámbito territorial, disgregadas en diversas regulaciones sectoriales, tanto a nivel legal como reglamentario. En efecto, como se desprende de la propia definición de "borde costero", ellas corresponden primordialmente a la SSFFAA¹⁰², específicamente dentro de ésta, a la DIRECTEMAR en su calidad de servicio público centralizado y a los organismos bajo su jerarquía o dependencia (Gobernaciones Marítimas y Capitanías de Puerto), cuyas autoridades superiores conforman, en su conjunto, lo que la regulación genéricamente designa como "Autoridad Marítima"¹⁰³⁻¹⁰⁴. No obstante, al mismo tiempo y sobre el mismo espacio, ejercen también labores de fiscalización otros órganos públicos, como el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) respecto del cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) y sus reglamentos¹⁰⁵, o la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) respecto del cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental aplicables a actividades o proyectos ubicados en la zona costera (principalmente RCAs y normas de emisión)¹⁰⁶.

¹⁰⁰ ANDRADE, Belisario, ARENAS, Federico & GUIJÓN, Rodrigo (2008). Cit. ant. (53). P. 33, 36 y 37; y TECKLIN, David, SEPÚLVEDA, Claudia & LARA, Montserrat (2015). *El espacio para las aves costeras: Análisis del contexto institucional para la protección de hábitat para las aves costeras en Chile, con énfasis en Chiloé*. The David and Lucile Packard Foundation. P. 21.

¹⁰¹ En este sentido, la Corte Suprema ha constatado deficiencias de coordinación administrativa en causas relacionadas, por ejemplo, con la autorización y vertimiento por la autoridad marítima de 9.000 toneladas de salmones muertos al mar en marzo de 2016 (causa rol N° 34.594-2017), o el otorgamiento de concesiones acuícolas por la SSFFAA en un área sobre la cual se había previamente solicitado una declaración de ECMPO (causa rol N° 31.594-2018).

¹⁰² Artículos 1° LCM (DFL N° 340/1960) y 1° N° 5 y 2° RCM.

¹⁰³ En este sentido, el artículo 1° N° 4° del RCM define "Autoridad Marítima" señalando que: "El Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, autoridad superior; los Gobernadores Marítimos y los Capitanes de Puerto constituyen la Autoridad Marítima para los efectos del ejercicio de ella. Tratándose de los Alcaldes de Mar, ha de estarse a las atribuciones específicas que les delegue el Director general".

¹⁰⁴ En el marco de su potestad fiscalizadora sobre los sectores y componentes que integran el borde costero (artículo 3° letra m) Ley Orgánica de la DIRECTEMAR), a la autoridad marítima compete, por ejemplo, la fiscalización de las concesiones y destinaciones marítimas (artículos 5° inciso 2° y 7° inciso 4° RCM) y, en general, del cumplimiento de las normas contenidas en la Ley sobre Concesiones Marítimas (DFL N° 340/1960) y su Reglamento (artículo 21 letra f) RCM), y en la Ley de Navegación (artículos 5°, 6° y 142 inciso 2° N° 1 LN), entre otras materias.

¹⁰⁵ Artículo 122 LGPA.

¹⁰⁶ Artículo 2° LOSMA.

Respecto a la institucionalidad pública creada al amparo de la PNUBC –vale decir, la CNUBC y las CRUBC–, el hecho que estas no dispongan de potestades públicas atribuidas por ley tiene implicancias no solo en cuanto a su limitada estabilidad, sino que también en cuanto a su naturaleza, siendo esta eminentemente asesora¹⁰⁷ y sus funciones, por ende, de carácter fundamentalmente consultivo. En general, ellas se limitan a la formulación de “proposiciones” o “recomendaciones” que, atendido su carácter de tales, no resultan vinculantes ni para las autoridades centrales ni para los demás agentes involucrados en el uso del borde costero, lo que ciertamente conspira contra una adecuada regulación de las actividades que se desarrollan en él y la pretendida compatibilización entre las mismas. En el caso específico de las CRUBC, cabe agregar que, tras la desaparición de la figura del Intendente Regional en julio de 2021 –autoridad que, como es sabido, presidía las CRUBC–, por oficio ministerial¹⁰⁸ del ex Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli, se interpretó –a nuestro juicio, equivocadamente– que dicha función correspondería hoy al Delegado/a Presidencial en desmedro del Gobernador/a Regional democráticamente electo, afianzando así la tendencia centralizadora propia de la institucionalidad costera chilena.

Si bien excede al propósito del presente documento el desarrollo de una propuesta sistémica y detallada sobre una nueva institucionalidad costera para Chile, es posible sugerir ciertas directrices o lineamientos que, respondiendo a las consideraciones anteriores, permita sentar las bases para el diseño de un modelo jurídico-institucional más robusto y efectivamente orientado hacia una GIZC, al tiempo que asegure mayores niveles descentralización como de coordinación y cooperación. Al respecto, el presente documento postula que, si bien debieran mantenerse las potestades de fiscalización y supervigilancia costera radicadas en el MINDEF, este pareciera no ser, en razón de su propio enfoque institucional, la autoridad ministerial más adecuada para continuar detentando las competencias propiamente relativas a la planificación y gestión de la zona costera, especialmente si se considera que la función de defensa marítima constituye, justamente, uno de los tantos usos posibles que coexisten –y, eventualmente, compiten– sobre la misma.

En tal sentido, estimamos indispensable, en el marco del proceso de elaboración y discusión de una legislación costera como la que se propone, evaluar la pertinencia de radicar las referidas competencias en una entidad pública distinta, con enfoque específico en planificación y gestión de la costa desde una visión integral y de sostenibilidad fuerte, al tiempo que se atribuyen y/o transfieren potestades decisorias a instancias institucionales que operan a escalas subnacionales de intervención pública (regional y local). Dependiendo del modelo de organización y gestión que se

¹⁰⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2011). *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*. Revista de Derecho PUCV, XXXVI (1). P. 235.

¹⁰⁸ Oficio N° 18.500 de fecha 8 de septiembre de 2021, suscrito por el Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli, en calidad de Ministro (S). Disponible en: <https://assets.eldesconcierto.cl/2021/10/oficioCBC.pdf>

adopte¹⁰⁹, dicha entidad podrá tratarse ya sea de un ministerio distinto¹¹⁰ actuando a través de una subsecretaría especializada (como podría serlo, a vía ejemplar, una Subsecretaría de Gestión Costera) y, eventualmente, un servicio público creado al efecto (*modelo jerárquico*); o bien –y preferiblemente a juicio de estos autores– de un órgano autónomo bajo el diseño de agencia o, al menos, con altos grados de autonomía respecto del poder central (*modelo autónomo*), atendida la complejidad de circunscribir tales materias en alguno de los ministerios actuales y la inconveniencia, en términos de coordinación y eficiencia, de continuar fragmentando el aparato ministerial.

En lo que respecta, por su parte, a las actuales CNUBC y CRUBC, estas instancias –cuya denominación sería coherente reemplazar por Comisión Nacional Costera (CNC) y Comisiones Regionales Costeras (CRUBC)– deberían tener reconocimiento legal tanto en su existencia como en sus funciones y atribuciones, consagrándose como órganos colegiados para la coordinación y cooperación interinstitucional. En el caso de la CNC, este órgano, de conformación mayoritariamente interministerial, tendría por principal función decidir e impulsar acciones tendientes a la efectiva implementación de la PNC y las estrategias nacionales que la desarrollen, así como pronunciarse con efecto vinculante respecto de ciertos usos de interés nacional sobre el BCL, en especial, aquellos relativos a la defensa marítima y la seguridad nacional. En cuanto a la integración de la CNC, en ella debieran tener representación otras autoridades relevantes no contempladas actualmente en la CNUBC, tales como el Ministerio de Ciencia o el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), contando con una Secretaría Ejecutiva radicada en la Subsecretaría de Gestión Costera como órgano ejecutivo y soporte técnico de la CNC.

En relación con las CRC como sucesoras de las actuales CRUBC, resulta fundamental que estas, además de servir como instancias de coordinación y cooperación, permitan materializar una efectiva descentralización de las decisiones de relevancia costera y de participación significativa o incidente de la ciudadanía a nivel regional. En función de lo anterior, las CRC debieran poder contar con potestades decisorias y, por ende, vinculantes para la autoridad central y los particulares, tanto en el procedimiento de aprobación de las Zonificaciones Costeras, como en el otorgamiento de los títulos habilitantes que autorizan usos privativos sobre el BCL de la respectiva región, particularmente, tratándose de concesiones administrativas (por ejemplo, marítimas, acuícolas y mineras). Lo anterior se explica en el hecho que éstas otorgan a su titular o destinatario un derecho real administrativo de carácter patrimonial y –dependiendo de su regulación sectorial– generalmente transferible y

¹⁰⁹ Vid. BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). P. 233-234 y 339-340.

¹¹⁰ En este sentido, el "Proyecto de Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas" (Boletín N° 8467-12), presentado por mensaje presidencial durante la primera administración del ex Presidente Piñera, contemplaba traspasar la competencia relativa a la administración del borde costero desde el MINDEF al Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) y la creación, dentro de este último, de una "División del Litoral" (aunque con funciones de escasa relevancia). La propuesta de ley fundamenta la conveniencia de radicar la administración del borde costero en el MBN en la necesidad de establecer una distinción clara entre las competencias referidas a la defensa marítima de aquellas relativas a la administración del borde costero, estas últimas que –según se argumenta– deberían radicarse en un órgano público con "vocación territorial" como el MBN. Para un análisis crítico del contenido de esta propuesta de ley elaborado por estos autores, puede consultarse: FUNDACIÓN TERRAM (2018). *Minuta de análisis sobre el Proyecto de Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas* (Boletín N° 8467-12). 9 pp.; y MARTÍNEZ, Carolina, MARTÍNEZ, Ignacio, PAREDES, Christian & CIENFUEGOS, Rodrigo (2020). *¿Por qué Chile necesite una ley de costas? Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI*. Serie Policy Papers CIGIDEN. 21 pp.

susceptible de todo negocio jurídico¹¹¹, lo que evidentemente podría entrar en pugna con el objetivo de acceso público y uso equitativo y sostenible de la zona costera propugnado por el proyecto de ley.

En términos de la ubicación de las CRC en la organización administrativa, se propone –tal como actualmente ocurre con las CRUBC– mantener su dependencia funcional y administrativa a los GOREs, considerando que sobre éstos radica la administración superior de cada región y que su objetivo legal expreso es el desarrollo social, cultural y económico de las mismas¹¹². Coherentemente con lo anterior, la autoridad llamada a presidir y convocar periódicamente la CRC no puede ser otra que el Gobernador/a Regional, pudiendo dotarse, asimismo, a la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) del GORE de atribuciones orientadas a apoyar la implementación de las Zonificaciones Costeras, las Estrategias Costeras Regionales u otros instrumentos de gestión costera aplicables a escala regional y local. Por último, es preciso que la integración de las CRC sea efectivamente representativa de los distintos actores y sectores concurrentes en la zona costera, consagrando una fórmula capaz de garantizar la participación equitativa entre los mismos, incluyendo representantes del gobierno central en la región, autoridades locales, representantes de gremios vinculados directamente al uso del litoral (incluida la conservación), así como de la sociedad civil y pueblos originarios¹¹³.

Cualquiera sea el modelo de integración de la CRC que finalmente se adopte, dicha instancia debiera cumplir, en su funcionamiento mismo, con altos estándares de transparencia y participación significativa o incidente del público, consagrando normas que, por ejemplo, garanticen la publicidad de las sesiones celebradas y las resoluciones adoptadas, así como la posibilidad de recibir presentaciones o audiencias de personas naturales o jurídicas para el mejor desempeño de sus funciones. Entre otros mecanismos que permitirían hacer efectivo el principio participativo o de participación en el marco de la presente propuesta, incluyendo, en su caso, la apertura de consulta indígena, cabría mencionar aquella que debiera tener lugar obligatoriamente en el marco del ingreso al SEIA vía EIA de proyectos o actividades que se ejecuten en el BCL, acorde a lo señalado precedentemente, así como durante las fases de elaboración o propuesta de instrumentos de relevancia en la gestión costera, como pueden ser la Política Nacional Costera (PNC) y, desde luego, las Zonificaciones Costeras, según se revisa a continuación.

¹¹¹ FUENTES, Jessica. *Análisis comparado de los regímenes de las concesiones marítimas y de acuicultura*. Revista de Derecho PUCV, XLI (2). P. 424.

¹¹² Artículo 13 LOCGAR (Ley N° 19.175).

¹¹³ Si bien no plenamente coincidente con el modelo de integración aquí propuesto, un ejemplo interesante a ser observado lo constituye la Comisión Costera de California (California Coastal Commission), conformada por 12 miembros con derecho a voto y 3 sin derecho a voto. De los comisionados con derecho a voto, 6 son "miembros públicos", mientras que los restantes 6 son funcionarios locales electos provenientes de distritos costeros específicos. Todos los miembros con derecho a voto son designados ya sea por el Gobernador de California, el Comité de Reglas del Senado o el Presidente de la Asafimblea Estatal, cada uno de los cuales nombra a 4 comisionados: 2 miembros del público y 2 funcionarios electos. Información disponible en: <https://www.coastal.ca.gov/roster.html>

VI. Instrumentos de relevancia en la gestión costera

6.1. Contexto: la Política Nacional de Usos del Borde Costero y la Zonificación de Usos del Borde Costero

Nuestro ordenamiento jurídico contempla una diversidad de instrumentos relacionados a la ordenación, planificación y administración de la zona costera, pudiendo mencionarse, solo a modo de ejemplo, las ZUBC, los ECMPOs, los IPTs, las áreas protegidas, las concesiones marítimas y de acuicultura, entre otros. Como se ha sostenido a lo largo de este documento, la propuesta se orienta a presentar una regulación marco de la zona costera en Chile, no pretendiendo hacer una revisión o propuesta de modificación de la totalidad de instrumentos asociados al espacio costero contenidos en regulaciones sectoriales, sino que más bien examinar cuales de éstos podrían comprenderse en una ley marco, dado su carácter transversal y orientador. Dicho esto, es posible identificar que tanto la PNUBC como las ZUBC constituyen los instrumentos base de la planificación costera a nivel nacional.

Como sabemos, en 1995 entró en vigencia en nuestro país la PNUBC, a través del D.S. N° 475/1994, del MINDEF, con la finalidad de alcanzar un desarrollo armónico del borde costero de litoral, considerando que se trata de un recurso de interés público y limitado, donde conviven diferentes tipos de usos. Para lograr lo anterior, el instrumento promueve la compatibilización de las diversas actividades que se realizan en la costa, junto con la coordinación de los distintos organismos, públicos y privados, relacionados a este espacio. Para lograr dichos objetivos, la política consagra, por un lado, la CNUBC, como organismo responsable de impulsar la política y, por otro lado, consagra la ZUBC como el instrumento destinado a determinar los diferentes espacios que conforman el litoral y proponer los usos preferentes del borde costero, generando una especie de ordenación de dicho espacio. Desde su implementación, tanto la PNUBC como las ZUBC han evidenciado una serie de problemas en cuanto su contenido, alcance y eficacia que trataremos de sintetizar a continuación.

En primer lugar, respecto a la PNUBC cabe señalar que esta fue aprobada hace más de 28 años y desde entonces no ha sido objeto de revisión alguna por parte de las distintas administraciones, encontrándose evidentemente desfasada a los avances regulatorios nacionales y compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de ordenamiento territorial, ambiental y gestión de riesgos de desastres. Particularmente, en cuanto a su contenido, cabe destacar el limitado ámbito de aplicación territorial del instrumento, acotado al concepto de "borde costero de litoral" y, asimismo, su casi exclusivo enfoque en la armonización de "usos" asociados al borde costero del litoral, careciendo de una mirada sistémica que reconozca e integre los procesos climáticos, geológicos y ecológicos que se producen en el espacio costero.

En cuanto a la ZUBC, más allá de los problemas relacionados a su falta de compatibilización con los IPTs y el escaso número de zonificaciones que se han aprobado oficialmente en las regiones

(solo existen dos totalmente tramitadas en Coquimbo¹¹⁴ y Aysén¹¹⁵), la mayor dificultad que tiende a identificarse a la hora de analizar el instrumento dice relación con su carácter generalmente indicativo¹¹⁶, al encontrarse consagrado en un instrumento de carácter infra-legal, centrado en la determinación de usos preferentes. Lo anterior se traduce únicamente en la limitación de las potestades discrecionales de los órganos que se encuentran bajo la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República.

6.2. Propuesta de instrumentos de gestión costera

a) Política Nacional Costera, Estrategias y Planes

Previo a desarrollar la propuesta, a modo orientativo, conviene hacer un alcance conceptual en torno a las diferencias que existen entre los términos de política, estrategia y plan. Barragán¹¹⁷ entiende por "política" aquellas decisiones generales de los representantes institucionales para afrontar un problema o asunto, que luego dan paso a una "estrategia", instrumento cuya función es señalar, en términos generales, cómo se pueden alcanzar los metas y objetivos definidos en la política, la que finalmente puede derivar en el desarrollo de distintos "planes", definidos como los instrumentos técnico-políticos destinados a progresar en la concreción de las soluciones identificadas en las dos herramientas anteriores.

Sobre esta base conceptual y diagnóstico descrito en el apartado anterior, se propone reconocer en la ley marco, en reemplazo de la PNUBC, la Política Nacional Costera (PNC), como el instrumento que, sobre la base de los objetivos, principios y deberes reconocidos en la ley, tenga como finalidad determinar las orientaciones, directrices y objetivos generales para abordar la planificación y administración de la zona costera del país. La PNC será elaborada por la CNC, lo que permitirá tener una mirada multisectorial y transversal de los distintos valores e intereses asociados a la zona costera, procurando, ante todo, generar mecanismos de coordinación entre los diversos ministerios y servicios públicos con alguna competencia en este espacio.

Adicionalmente a la PNC, se propone reconocer en la ley la posibilidad de elaborar estrategias con la finalidad de alcanzar las diferentes metas definidas en la política, las que podrán tener alcances a distintos niveles de administración político-administrativa (nacional, regional y comunal), pudiendo incluso abordarse desde otras formas de organización funcional reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, pueden ser las "macrozonas" reconocidas en la Política

¹¹⁴ D.S. N° 518 de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, que declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo.

¹¹⁵ D.S. N° 153 de 2004, del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, que declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

¹¹⁶ Existen algunos casos en que la ley le otorga un carácter vinculante a la ZUBC, como ocurre, por ejemplo, con la LGPA tratándose de las Áreas Apropriadas para el ejercicio de la Acuicultura (AAA) (artículo 67 penúltimo inciso LGPA).

¹¹⁷ BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). Cit. ant. (19). P. 170

Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)¹¹⁸. En este sentido, podrán por ejemplo reconocerse una estrategia para la conservación de los humedales costeros del país, o elaborar una estrategia costera insular de la Isla Grande de Chiloé.

b) Zonificación Costera

Se propone consagrar legalmente, en reemplazo de la ZUBC, la Zonificación Costera, instrumento que tendría un ámbito de aplicación mayor que su antecesor, al abarcar ya no solo el BCL, sino las otras dos áreas que se proponen para la nueva configuración costera, estas son, la ZPC y la ZIC. Tal como dispone actualmente el artículo 17 letra a) de la LOCGAR, sería el GORE la entidad responsable de proponer la zonificación, siendo aprobada por CRC previa consulta a la CNC, instrumento que finalmente será reconocido por el respectivo PROT.

Respecto a la finalidad del instrumento, se plantea que este tenga por propósito llevar a efecto la planificación del espacio costero a nivel regional en base a los objetivos, principios y deberes establecidos en la ley marco y la PNC. En cuanto a su contenido, este ya no solo se limitaría a identificar áreas con usos asociados al BCL, sino también respondería a determinar áreas de importancia ecosistémica y cultural, garantizar el acceso público al BCL, planificar principalmente el área rural no sometida a IPT, entre otros aspectos. En este sentido, en cuanto a sus posibles competencias, se propone que el instrumento aborde, al menos, las siguientes:

1. El GORE a través de la Zonificación Costera podrá ampliar el límite mínimo de la ZPC como el de la ZIC, de acuerdo a criterios de reducción de riesgo de desastres y ecosistémicos.
2. Identificar y definir determinados ecosistemas costeros en razón de su especial fragilidad y/o de las funciones y servicios ecosistémicos que ellos proporcionan. En particular, cabría mencionar dentro de ellos dunas litorales, acantilados, humedales, estuarios y bosques nativos costeros, así como espacios de especial significación socio-cultural (tales como sitios ceremoniales y de recolección medicinal) para pueblos originarios y comunidades locales. Estos ecosistemas frágiles y espacios de especial significación cultural deberán ser posteriormente reconocido por los IPTs.
3. Definir las áreas de acceso al mar ubicadas en la ZPC, garantizando el acceso público al BCL.
4. Específicamente, en cuanto al BCL, dado su carácter inherentemente público, la Zonificación Costera se vislumbra como el idóneo para definir las zonificaciones de usos para distintas vocaciones que tiene dicho espacio. Es así como todo tipo de afectación, ya sea a través una concesión marítima, de acuicultura, permiso u otra deberá ceñirse a lo dispuesto en la zonificación.

¹¹⁸ La PNOT (D.S. N°469/2019 Ministerio del Interior y de Seguridad Pública) define macrozona como el "área geográfica cuya escala supone ámbitos territoriales interregionales, como también aquellas que no coinciden con las divisiones político administrativas de las regiones y comunas, como, por ejemplo, cuencas hidrográficas y atmosféricas, corredores ecológicos, el borde costero, secano costero, oasis y áreas marítimas, zonas lacustres o ribereñas, y de montaña."

5. En el caso de la ZPC establecida en áreas urbanas, esta podrá establecer determinadas limitaciones a las construcciones fuera de la franja no edificable.
6. Realizar la planificación territorial del área rural no sometida a planificación urbanística tanto de la ZPC como de la ZIC, sometida al artículo 55 de la LGUC.
7. Establecer franjas marinas de resguardo de áreas protegidas respecto de actividades productivas aledañas.

La Zonificación Costera deberá ser sometida a un proceso de participación pública previa a su aprobación y sometida a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). El instrumento podrá ser detallado o precisado por microzonificaciones a nivel provincial o local, que luego serán integradas a la zonificación regional.

VII. Recomendaciones

En razón del análisis realizado en el presente documento, se proponen las siguientes recomendaciones para la elaboración y discusión de una iniciativa de Ley Marco sobre Proyección y Gestión Costera para Chile:

1. **Objetivos de la ley:** a través de una revisión de distintas legislaciones costeras comparadas, se desarrolló una síntesis de los eventuales objetivos a incorporar en una ley marco sobre protección y gestión costera, los cuales informarán y orientarán las demás disposiciones del cuerpo legal, la normativa dictada conforme a ella (infra-legal), así como también a las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de la ley. En términos generales, dichos objetivos apuntan a aspectos tales como la necesidad de determinar, delimitar y proteger la zona costera (tanto sus valores ecológicos como culturales), asegurar un acceso público y uso equitativo y sostenible de la población a los beneficios, servicios y oportunidades que esta brinda, propender hacia una gestión integrada y coordinada de la costa, reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia de los sistemas costeros y su adaptación al cambio climático, entre otros aspectos.
2. **Enfoques y principios de la ley:** se propone la consagración de distintos enfoques y principios jurídicos como pautas de interpretación de las normas y mecanismo de integración y resolución de casos concretos, pero también como posibles reglas jurídicamente vinculantes. Estos son los enfoques de Gestión Integrada de Zonas Costeras, ecosistémico o por ecosistemas, de reducción del riesgo de desastres y de interculturalidad; y los principios precautorios o de precaución, de justicia ambiental, de coordinación y cooperación intersectorial, y participativo o de participación.
3. **Deberes del Estado respecto de la zona costera:** se postula la necesidad de regular determinados deberes estatales específicos en relación con la zona costera que orienten la actuación de los órganos públicos en el ejercicio de sus competencias, así como el control judicial o administrativo respecto de la forma en que estas son ejercidas. Entre ellos, se encuentran los deberes de administrar y custodiar los componentes naturales existentes en la zona costera, independientemente de su titularidad o régimen de propiedad a que se vean sometidos; de

preservar la integridad y/o restaurar, en su caso, ecosistemas costeros frágiles; de incorporar criterios de gestión y reducción del riesgo de desastres a la planificación y gestión de la zona costera; de respetar, promover y resguardar los modos de vida, prácticas consuetudinarias y conocimientos tradicionales vinculados al mar y a la ocupación del maritorio por parte de pueblos originarios y comunidades locales costeras; de integrar en los instrumentos de gestión costera las especificidades locales, culturas litorales, modelos de desarrollo y sistemas socio-ecológicos de los territorios insulares; y de promover la educación y el desarrollo de investigación científica asociada a la zona costera.

4. **Configuración legal de la zona costera:** se propone una nueva configuración costera que, brindando certeza jurídica, supere la visión normativa de borde costero del litoral, extendiendo los alcances normativos del espacio costero a áreas continentales en que existe una comprobada interacción entre los ecosistemas marinos y costeros. En tal sentido, se propone la consagración de tres grandes áreas:

a) **Borde Costero del litoral (BCL):** el principal objetivo o finalidad del BCL debiera ser garantizar y promover el acceso público y equitativo a la costa y a sus beneficios, servicios y oportunidades, así como el desarrollo armónico de las actividades que en él pueden desarrollarse, velando por la integridad de los ecosistemas costeros frágiles o de alto valor para su conservación, así como por el respeto y resguardo de los modos de vida, prácticas consuetudinarias y conocimientos tradicionales vinculados al mar y a la ocupación del maritorio. La utilización del BCL debiera priorizar el uso público y actividades que tengan un carácter dependiente con dicho espacio. Se propone extender el deslinde superior de la "playa de mar" –trasladando, por ende, la actual "línea de playa"– hasta el límite donde alcanzan las olas en los mayores temporales y marejadas conocidas en un determinado lapso.

b) **Zona de Protección Costera (ZPC):** en el entendido que la conservación de la zona costera no puede lograrse, única y exclusivamente, mediante la sola gestión del borde costero del litoral, se hace necesario también regular la franja colindante con el mismo componente, para evitar la incidencia negativa o daños que pueden causar ciertas actividades en los ecosistemas. En tal sentido, se propone establecer una ZPC legal con una extensión mínima de 100 metros medidos desde la línea de playa, pero con efectos diferenciados de según si el área definida como tal se encuentra ubicada en área urbana o rural. Dicha distancia mínima podrá ser ampliada mediante Zonificación Costera, de acuerdo a criterios de reducción de riesgo de desastres y ecosistémicos.

c) **Zona de influencia Costera (ZIC):** el principal objetivo o finalidad de la ZIC, cuya principal referencia se halla en la "Zona de Influencia" reconocida en la legislación costera española, debiera ser amortiguar los impactos negativos de las intervenciones antrópicas sobre la costa y reducir el riesgo de desastres sobre asentamientos humanos costeros. En función de lo anterior, el reconocimiento de este espacio conllevaría efectos principalmente por la vía del establecimiento de ciertos mandatos o directrices especiales dirigidos a la autoridad planificadora, con miras a que las decisiones relativas al ordenamiento del territorio se ajusten a los objetivos, enfoques, principios y deberes de la ley. En cuanto a la superficie o extensión de

la ZIC, se propone que este abarque una distancia mínima establecida por ley de 500 metros en áreas urbanas y de 1 kilómetro en áreas rurales, en ambos casos, medidas desde la línea de playa.

- 5. Directrices para un nuevo modelo institucional costero:** se postula que, si bien debieran mantenerse las potestades de fiscalización y supervigilancia costera radicadas en el MINDEF, este pareciera no ser, en razón de su propio enfoque institucional, la autoridad ministerial más adecuada para continuar detentando las competencias propiamente relativas a la planificación y gestión de la zona costera. En este sentido, debe evaluarse la pertinencia de radicar las referidas competencias en una entidad pública distinta, preferiblemente una agencia u órgano con altos grados de autonomía, con enfoque específico en planificación y gestión de la costa desde una visión integral y de sostenibilidad fuerte. En lo que respecta a las actuales CNUBC y CRUBC, cuya denominación se propone reemplazar por CNC y CRC, respectivamente, estas deberían tener reconocimiento legal tanto en su existencia como en sus funciones y atribuciones, consagrándose como órganos colegiados para la coordinación y cooperación interinstitucional. En el caso de la CNC, este órgano, de conformación mayoritariamente interministerial, tendría por principal función decidir e impulsar acciones tendientes a la efectiva implementación de la PNC y las estrategias nacionales que la desarrollen, así como pronunciarse con efecto vinculante respecto de ciertos usos de interés nacional sobre el BCL, en especial, aquellos relativos a la defensa marítima y la seguridad nacional. Por su parte, las CRC, presididas por el Gobernador/a Regional, debieran poder contar con potestades decisorias y, por ende, vinculantes para la autoridad central y los particulares, tanto en el procedimiento de aprobación de las Zonificaciones Costeras, como en el otorgamiento de los títulos habilitantes que autorizan usos privativos sobre el BCL de la respectiva región, particularmente, tratándose de concesiones administrativas.
- 6. Instrumentos de relevancia en la gestión costera:** se plantea reformular los dos principales instrumentos asociados a la ordenación y gestión costera que son la PNUBC y la ZUBC. Se propone el reconocimiento legal de elaboración de una PNC, instrumento que, sobre la base de los objetivos, principios y deberes reconocidos en la ley, tenga como finalidad determinar las orientaciones, directrices y objetivos generales para abordar la planificación y administración de la zona costera del país, la que podrá ser complementada por distintas estrategias, con alcances a distintos niveles de administración político-administrativa (nacional, regional, comunal) u otras formas de organización funcional, con el objeto de alcanzar las diferentes metas definidas en la política. Conjuntamente, se plantea el reconocimiento de la Zonificación Costera, instrumento que tendría un ámbito de aplicación mayor que su antecesor, al abarcar ya no solo el borde costero del litoral, sino las otras dos áreas que se proponen para la nueva configuración costera (ZPC y ZIC). Este instrumento tendrá por propósito llevar a efecto la planificación del espacio costero a nivel regional en base a los objetivos, principios y deberes establecidos en la ley marco y la PNC. En cuanto a su contenido, este ya no solo se limitará a identificar áreas con usos asociados al BCL, sino también respondería a determinar áreas de importancia ecosistémica y cultural, garantizar el acceso público al BCL, planificar principalmente el área rural no sometida a IPT, entre otros aspectos.

- 7. Participación pública significativa o incidente en la adopción de decisiones relativas a la zona costera:** entre los mecanismos que permiten hacer efectivo el principio participativo o de participación en el marco de la presente propuesta, cabría mencionar aquella que debiera tener lugar obligatoriamente en el marco del ingreso al SEIA vía EIA de la generalidad de los proyectos o actividades que se ejecuten en el BCL y la ZPC, así como durante las fases de elaboración o propuesta de instrumentos de relevancia en la gestión costera, tales como la PNC y las Zonificaciones Costeras. El mencionado principio debiera, asimismo, expresarse en la integración y funcionamiento de determinados organismos que integren la institucionalidad costera, siendo particularmente relevante las CRC como instancia que permitirá su cristalización en cuanto representativa de los distintos actores y sectores concurrentes en la zona costera, incluyendo representantes del gobierno central en la región, autoridades locales, representantes de gremios vinculados directamente al uso del litoral (incluida la conservación), así como de la sociedad civil y pueblos originarios. En razón de la relevancia de las decisiones adoptadas por este organismo, su funcionamiento debiera cumplir con altos estándares de transparencia y participación, consagrando normas que, por ejemplo, garanticen la publicidad de las sesiones celebradas y las resoluciones adoptadas, así como la posibilidad de recibir presentaciones o audiencias de personas naturales o jurídicas para el mejor desempeño de sus funciones.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, Ricardo, THER-RÍOS, Francisco, SKEWES, Juan Carlos, HIDALGO, Carlos, CARABIAS, Diego & GARCÍA, Christian (2019). *Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo*. Revista Austral de Ciencias Sociales 36. PP. 115-126.

ANDRADE, Belisario, ARENAS, Federico & GUIJÓN, Rodrigo (2008). *Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera*. Revista de Geografía Norte Grande 41. PP. 23-48.

ANDRADE, Belisario (2001). *Los espacios litorales: definiciones, actores, desafíos, perspectivas*. En: ARENAS, Federico, y CÁCERES, Gonzalo (Eds). *Ordenamiento del territorio en Chile. Desafíos y urgencias para el tercer milenio*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001. PP. 21-30.

ANDRADE, Ángela (2007). *Introducción: Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica*. PP. 7-16. En ANDRADE, Ángela (Ed.) (2007). *Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica*. CEM – UICN. Bogotá, Colombia. 87 pp.

BARRAGÁN, Juan Manuel (2003). *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la Planificación y Gestión Integradas*. España: Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003. 301 pp.

BARRAGÁN, Juan Manuel (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales*. Madrid: Editorial Tébar Flores, 2014. 686 pp.

BERMÚDEZ, Jorge (2013). *Elementos y principios de la justicia ambiental*. PP. 49-65. En: BERMÚDEZ, Jorge & HERVÉ, Dominique (Eds.) (2013). *Justicia ambiental, derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*. 791 pp.

BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental²*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. 549 pp.

BERMÚDEZ, Jorge (2014). *El impacto de la regulación de la pesca extractiva en el Derecho Humano a la Seguridad Alimentaria*. P. 247. En: MONTENEGRO, Sergio, ARANDA, Jorge, INSUNZA, Ximena, MORAGA, Pilar y URIARTE, Ana Lya (2014). *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: Recursos Naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* Santiago: Thomson Reuters, 2014. 673 pp.

CARVALHO, Victor Celso & RIZZO, Hidely Grassi (1994). *A zona costeira brasileira: Subídios para uma avaliação ambiental*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação de Assuntos de Meio Ambiente, 1994. 211 pp.

CASTRO, Consuelo & ALVARADO, Claudia (2009). *La gestión del litoral chileno: un diagnóstico*. Red IBERMAR-CYTED. 22 pp.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014). *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno*. Revista de Derecho PUCV, XLII (1). PP. 399-439.

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2011). *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*. Revista de Derecho PUCV, XXXVI (1). PP. 209-249.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing, 2015. 786 pp.
- ESTERMANN, Josef (2010). *Interculturalidad. Vivir la diversidad*. Bolivia: Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología (ISEAT), 2010. 88 pp.
- FEMENÍAS, Jorge (2021). *¿Cómo aterrizamos algunos de los principios jurídicos del derecho ambiental a la Ley Marco de Cambio Climático?* Policy brief 26. Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile. 5 pp.
- FUENTES, Jessica. *Análisis comparado de los regímenes de las concesiones marítimas y de acuicultura*. Revista de Derecho PUCV, XLI (2). PP. 411-456.
- HERVÉ, Dominique (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015. 386. pp.
- HERVÉ, Dominique (2010). *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*. Revista de Derecho (Valdivia), 23 (1). PP. 9-36.
- MARTÍNEZ, Carolina, ARENAS, Federico, BERGAMINI, Kay & URREA, Jorge (2019). *Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático*. Serie Policy Papers. CIGIDEN. 21 pp.
- MARTÍNEZ, Carolina, MARTÍNEZ, Ignacio, PAREDES, Christian & CIENFUEGOS, Rodrigo (2020). *¿Por qué Chile necesita una ley de costas? Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI*. Serie Policy Papers CIGIDEN. 21 pp.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992). *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. Documentación Administrativa 230-231. PP. 229-296.
- MORALES, Esteban, WINCKLER, Patricio & HERRERA, Mario (2020). *Costas de Chile. Medio Natural, Cambio Climático, Ingeniería Oceánica, Gestión Costera*. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA). Valparaíso, 2020. 182 pp.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. 343 pp.
- PAREDES, Christian & MARTÍNEZ, Ignacio (2018). *La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran*. Análisis de Políticas Públicas N° 69. Fundación Terram. 45 pp.

PEÑA-CORTÉS, Fernando, VERGARA-FERNÁNDEZ, Cristián, SALINAS-SILVA, Camila & PINCHEIRA-ULBRICH, Jimmy. *Potencialidades y desequilibrios del borde costero de La Araucanía. Una base para su ordenamiento territorial y desarrollo local*. PP. 127-143. En: FUENTES, Verónica, MONTECINOS, Egon & GÜELL, Pedro (Eds.) (2020). *El Nuevo Orden Regional. Construcción Social y Gobernanza del Territorio*. Valdivia: Ediciones UACH, 2020. 168 pp.

PRETCH, Alejandra, REYES, Sonia & SALAMANCA, Carola (2016). *El ordenamiento territorial en Chile*. Santiago: Ediciones UC, 2016. 196 pp.

RECORDÓN, Julio (2013). *Conflictos jurídicos y ambientales en el ámbito marino-costero*. PP.759-791. En: BERMÚDEZ, Jorge & HERVÉ, Dominique (Eds.) (2013). *Justicia ambiental, derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*. P. 798.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992). *La coordinación administrativa como concepto jurídico*. Documentación Administrativa 230-231. PP. 11-30.

TECKLIN, David, SEPÚLVEDA, Claudia & LARA, Montserrat (2015). *El espacio para las aves costeras: Análisis del contexto institucional para la protección de hábitat para las aves costeras en Chile, con énfasis en Chiloé*. The David and Lucile Packard Foundation. 165 pp.

TECKLIN, David. (2015). *La apropiación de la costa chilena: ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país*. En: PRIETO, Manuel, BUSTOS, Beatriz & BARTON, Jonathan (2015). *Ecología Política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago: Editorial Universitaria. PP. 121-142.

UNISDR (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Geneva, Suiza. 38 pp.

WALSH, Catherine (2005). *Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad*. Signo y Pensamiento 46. PP. 39-50

Prensa citada

BIO-BIO CHILE. "Esconde letra chica": proyecto de La Moneda busca privatizar terrenos de playa fiscales (24 de noviembre de 2021). Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/cronicas/2021/11/24/esconde-letra-chica-proyecto-de-la-moneda-busca-privatizar-terrenos-de-playa-fiscales.shtml>

BIO-BIO CHILE. *Prohíben uso de parlantes en playas de Caldera: no se pueden superar los 55 decibeles en el día* (20 de enero de 2022). Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-atacama/2022/01/20/prohiben-uso-de-parlantes-en-playas-de-caldera-no-se-pueden-superar-los-55-decibeles-en-el-dia.shtml>

