

FUNDAMENTA

Hacia un nuevo
Borde Costero
en Chile



41

Agosto | 2011



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G., que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector, con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se permite su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente. Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la CChC A.G. por internet, ingrese a www.cchc.cl

INTRODUCCIÓN

Para la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), y especialmente para sus Delegaciones Regionales, el desarrollo del borde costero en Chile ha sido una constante preocupación, ya que se han detectado una serie de problemas que impiden un desarrollo de mejor calidad en este territorio.

La CChC plantea que se requiere una nueva política de borde costero orientada a que las comunidades puedan aprovecharlos positivamente.

Junto con ello propone que la planificación de este territorio se realice a través de los instrumentos de planificación definidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El borde costero marítimo, aquella franja que establece la frontera entre la tierra y el mar, ha sido desde siempre un territorio clave en el desarrollo de las ciudades. De hecho, el origen de muchos asentamientos humanos se vincula fuertemente a la presencia del mar, tanto por ser este fuente de recursos y espacio de recreación, como por su condición de vehículo de intercambio comercial y comunicacional.

En Chile el borde costero marítimo corre linealmente a lo largo de casi 4.200 kilómetros. Más aún, considerando la longitud total de la línea de costa del territorio continental más las islas ligadas al continente, su longitud total llega a 83.850 kilómetros, lo que equivale al doble del perímetro de la Tierra en la línea del Ecuador.

Este número de Fundamenta presenta una síntesis de todo el conocimiento y análisis efectuado por la CChC a lo largo de los años, con el objeto de aportar al debate sobre el destino de este importante territorio para nuestro país.

DEFINICIÓN DEL BORDE COSTERO

4

En la legislación chilena no existe una definición explícita y estricta del borde costero. Solo se hace mención a este concepto en la Política Nacional de Uso del Borde Costero, para acotar el ámbito de acción de las Comisiones de Ordenamiento del Borde Costero establecidas en esta política.

De esta forma, el borde costero, que es administrado por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, se entiende como aquella parte de la geografía nacional que comprende:

- mar territorial de mares y océanos¹;
- porciones de agua de bahías, golfos, estrechos y canales interiores;
- porciones de agua de ríos o lagos navegables por buques de más de 100 toneladas;
- fondos de mar, bajo el mar territorial o bajo las porciones de agua;
- playas (área bañada por las olas entre la alta y baja marea).

Todos ellos son considerados como "bien nacional de uso público." Además se deben agregar:

- terrenos de playa fiscales² (franja de territorio que se ubica frente a predios fiscales, en un ancho de 80 metros medidos sobre la línea de alta marea).

De este borde costero, administrado por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, se excluyen los terrenos de playa de propie-

dad privada, que existen principalmente en la zona centro y sur de nuestro país, donde antiguamente era normal la entrega de títulos de dominio que tenían como deslinde el mar. A estos terrenos de playa privados solamente se les exige una servidumbre de uso de ocho metros de ancho³, contigua a la línea de playa, destinada a los menesteres de pesca (ver Figura N° 1).

No obstante, aun cuando no exista en nuestra legislación una definición explícita del borde costero, es un hecho que tanto la ciudadanía como las autoridades tienen una valoración especial de este territorio. Tanto es así que históricamente se ha intentado resguardar este territorio mediante varios cuerpos legales: Ley de Concesiones Marítimas, Ley de Pesca, Ley de Bases del Medio Ambiente, entre otras.

Para efectos de este documento, se utilizará la expresión "borde costero marítimo" para referirse al borde costero administrado por el Ministerio de Defensa, en tanto que se nombrará como "borde costero" a secas al litoral de todo cuerpo de agua del territorio nacional, según una nueva definición propuesta por la CChC⁴.

¹ Según el Derecho Marítimo Internacional, el mar territorial corresponde a una extensión de 12 millas marinas, medidas desde la línea de baja marea. En este territorio hay soberanía absoluta igual que en los territorios terrestres.

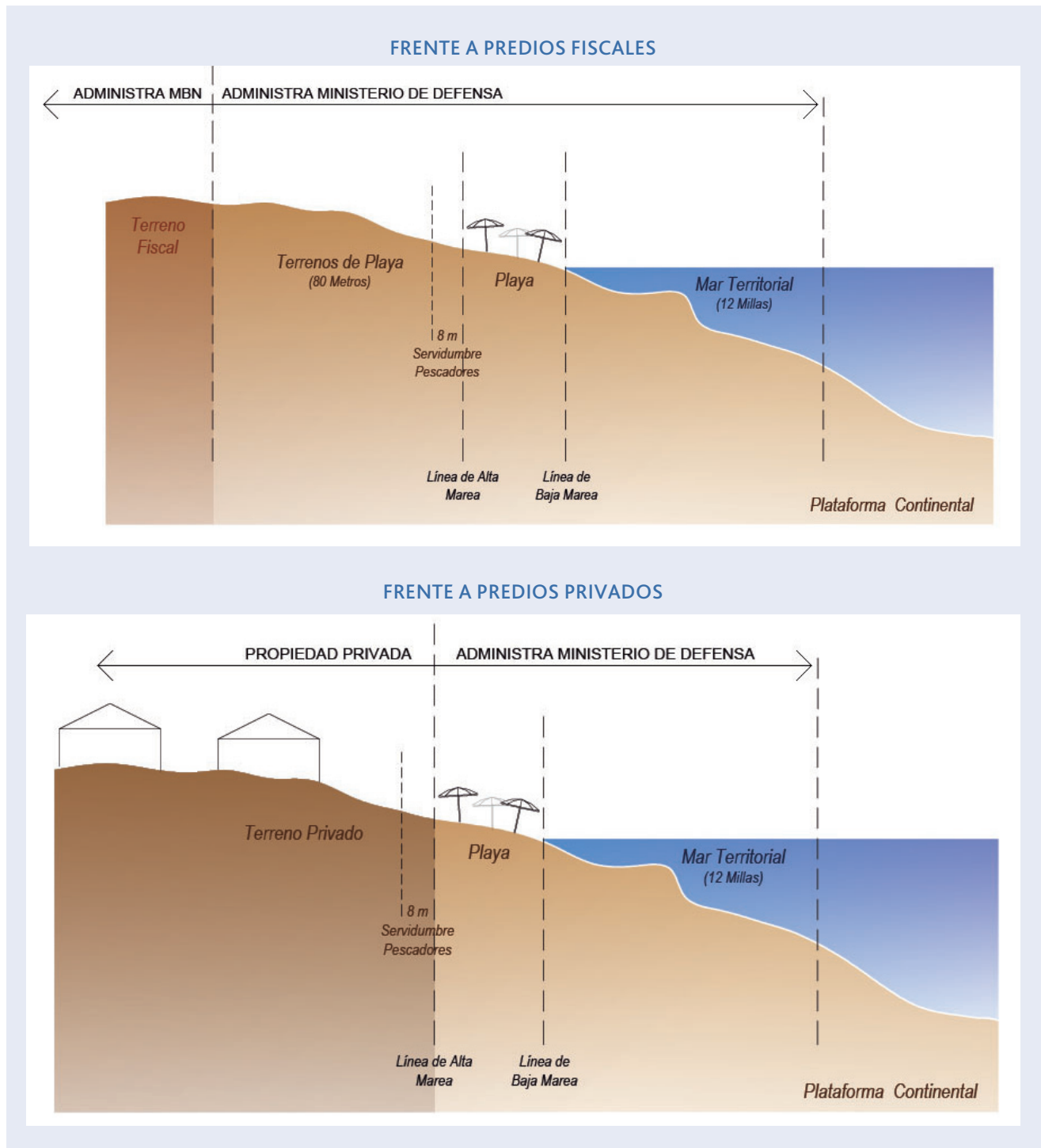
² El terreno de playa fiscal no es bien nacional de uso público, ya que no está abierto al uso de todos los habitantes (artículo 589 del Código Civil).

³ Artículos 612 y 613 del Código Civil.

⁴ Ver página 12.

FIGURA Nº 1

DEFINICIÓN DE BORDE COSTERO SEGÚN LA POLÍTICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO



MARCO LEGAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL BORDE COSTERO

En nuestro país, el marco legal principal para intervenir el borde costero marítimo es la Ley de Concesiones Marítimas. Sin embargo, en todo el borde costero también es posible desarrollar proyectos a través de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, la Ley de Puertos y el DL 1.939 que regula la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, aunque estos tres cuerpos legales no están dirigidos a intervenir el borde costero, por lo que su aplicación en este ámbito es más bien indirecta. Por otra parte, existen dos leyes especiales –la Ley Lynch y la Ley Lorca– que se aplican en las ciudades de Iquique y Viña del Mar respectivamente⁵.

1. LEY DE CONCESIONES MARÍTIMAS

En Chile, la Ley de Concesiones Marítimas (DFL N° 340 de 1960) y su Reglamento (D.S. N° 660 de 1988, modificado por DS N° 002, del 3 de enero de 2005) entrega el control, fiscalización y supervigilancia de “toda la costa y mar territorial de la república y de los ríos y lagos que son navegables por buques de más de 100 toneladas”⁶ y⁷ al Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Este organismo es el que tiene la competencia de permitir el uso y goce en estos territorios, sin transferir propiedad, para lo cual puede otorgar:

- Concesiones Marítimas: acto administrativo para conceder el uso particular de territorios por un plazo máximo de 50 años. Puede ser una Concesión Marítima Mayor cuando el plazo de otorgamiento exceda los diez años o bien involucre una inversión superior a 2.500 UTM, o una Concesión Marítima Menor cuando el plazo sea superior a un año e inferior a diez años o involucre una inversión igual o inferior a 2.500 UTM.

- Permiso o Autorización: aquella concesión marítima de escasa importancia y de carácter transitorio y cuyo plazo no exceda de un año.
- Destinación: aquella concesión marítima otorgada a servicios fiscales, para el cumplimiento de un objeto determinado.

Este ministerio también puede otorgar Concesiones de Acuicultura para fines de cultivo de especies hidrobiológicas, en las áreas fijadas como apropiadas para el ejercicio de la pesca y acuicultura, por el propio Ministerio de Defensa Nacional, y que se rigen por las disposiciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

2. LEY DE PUERTOS

La Ley de Puertos (Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario) faculta a las empresas portuarias (EP) a desarrollar proyectos de distinta índole dentro de sus áreas operacionales, en la medida que estos proyectos se incorporen en el Plan Maestro y en el Calendario Referencial de Inversiones de la EP. La iniciativa puede provenir de la EP directamente o bien a solicitud de particulares.

Para la implementación de los proyectos, la EP puede utilizar alguna de las siguientes formas:

- otorgamiento de concesiones portuarias;
- celebración de contratos de arrendamiento;
- constitución de sociedades anónimas con personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras.

En cualquiera de estos casos, la condición es que los proyectos que se realicen estén alineados con lo que la ley denomina el “objeto” de la EP. Este es definido en el artículo 13 como la “...realización de actividades pesqueras, industriales, turísticas, recreativas, de transporte marítimo, remolque, construcción o reparación de naves”⁸. Las inver-

⁵ Ver Recuadro N° 1.

⁶ Artículo 1 del DFL N° 340 de 1960, Sobre Concesiones Marítimas.

⁷ En los ríos en que no se cumpla lo anterior, la facultad del Ministerio de Defensa se ejerce solo sobre la extensión del río que esté afectada por las mareas.

⁸ En el proyecto de ley original esta frase terminaba con la palabra “otras”, ampliando mucho más el ámbito de acción de las EP. Sin embargo, en la discusión parlamentaria se acordó retirar esta palabra y reemplazarla por “actividades turísticas-recreativas”. Más tarde, la Contraloría General de la República, a raíz del Proyecto Puerto Nuevo de Antofagasta, interpretó que el término turístico incluye desarrollos comerciales. Dictamen N° 48835, de 30 de octubre de 2003.

siones que sean aprobadas por el directorio deben ser licitadas y consideran un plazo máximo de 30 años. Los usos no mencionados, por tanto, como lo es la vivienda, quedan excluidos.

Esta facultad entregada por la Ley 19.542 responde a un fenómeno generalizado a nivel mundial. De hecho, hace ya varias décadas, las áreas ocupadas por puertos están siendo transformadas para otros usos, especialmente porque estas actividades generan externalidades negativas difíciles de manejar. En consecuencia, los puertos han buscado crecer hacia otras zonas más alejadas de la ciudad, liberando espacios que pueden ser destinados a usos más compatibles con la actividad urbana. Chile no es una excepción y de hecho existen dos ejemplos –Puerto Nuevo en Antofagasta y Puerto Barón en Valparaíso⁹ – los cuales están siendo desarrollados para usos turísticos, recreativos y comerciales por el sector privado a través de concesiones.

3. LEY DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

En Chile, el Decreto N° 900 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 1664, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas, establece que los privados pueden presentar proyectos para desarrollar a través del mecanismo de concesiones de obras públicas. El espíritu de la ley es que el Estado se abstenga de actuar directamente en labores de construcción y conservación de obras públicas, permitiendo que sean antes privados quienes las asuman directamente, aportando capitales y gestión privados a la infraestructura pública del país.

Si bien, desde su origen en 1993 a la fecha, el sistema de concesiones se ha utilizado mayoritariamente en grandes obras de infraestructura pública, como servicios sanitarios, autopistas, aeropuertos, puertos, etc., nada impide que este mecanismo se utilice para el desarrollo de proyectos de otro tipo –incluidos proyectos en el borde costero–, siempre y cuando estos sean declarados de interés público y tengan factibilidad económica y financiera.

⁹ El Proyecto Puerto Nuevo de Antofagasta fue licitado el año 2003 por la Empresa Portuaria de Antofagasta (EPA), y tuvo como objetivo promover el desarrollo portuario-turístico y comercial en alrededor de 11 ha de su propiedad, ubicadas en el borde costero de Antofagasta. La concesión, en su primera etapa, fue adjudicada al Grupo Plaza por un periodo de 30 años. La segunda etapa se desarrolla en un terreno de nueve mil metros cuadrados, ubicado a un costado de la etapa inicial. En este sector se espera la construcción de un centro de comercio internacional con dos torres destinadas a oficinas, hotel, comercio, restaurantes y áreas verdes. La licitación de esta etapa se llevó a cabo en octubre de 2009 sin llegar a concretarse. A la fecha, EPA se encuentra preparando un nuevo llamado a licitación.

El Proyecto Puerto Barón de Valparaíso se licitó en marzo de 2006 por la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV) y fue adjudicado al Grupo Plaza por un periodo de 30 años. Considera la ocupación de 20 ha, 65% de las cuales se destinará a espacio público. El proyecto incluye el desarrollo de un centro urbano con áreas comerciales, de entretenimiento, cultura, vivienda, servicios mixtos, entre otros, con una inversión estimada de cien millones de dólares. Una particularidad del proyecto es que la EPV desafectó algunos terrenos de su área operacional, los que pasaron a ser propiedad privada. En ellos se contempla el desarrollo de viviendas para la venta. A la fecha, el proyecto tiene pendiente la aprobación del estudio de impacto sobre el transporte urbano (EISTU) que fue ingresado por tercera vez el 19 de Julio de 2011 en la Secretaría Regional Ministerial de Transportes.

Un aspecto destacable de esta ley es que, según se establece en su artículo 10, el adjudicatario pueda acceder a terrenos en propiedad privada:

Artículo 10. ...En aquellos casos en que, con ocasión de la ejecución de las obras, el concesionario recupere terrenos ribereños fiscales que antes se encontraban ocupados por las aguas, el Ministerio podrá ofrecer dar en pago la entrega de parte de los terrenos ribereños fiscales recuperados o de otros preexistentes, conjunta o alternativamente con los restantes beneficios establecidos en esta ley.

El Proyecto Margamar, en Viña del Mar, es una de las iniciativas que utiliza este mecanismo¹⁰.

4. DL 1.939 QUE REGULA LA ADQUISICIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES DEL ESTADO.

De acuerdo al DL 1.939 de 1977 y sus posteriores modificaciones, los territorios fiscales ribereños y cuerpos de agua que NO son navegables por buques de más de 100 toneladas de registro grueso, son administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), el cual tiene como responsabilidad conocer, valorar, manejar, gestionar y administrar el patrimonio fiscal. En este cuerpo legal se establece que este ministerio puede realizar transferencia de parte de la propiedad fiscal o bien permitir su uso temporal a través de los siguientes mecanismos:

- Venta directa
- Venta a través de subasta pública o privada
- Transferencia gratuita a particulares según condición socioeconómica
- Venta de terrenos a precios bajo el valor de mercado a municipios o Serviu
- Entrega temporal del derecho a uso y goce, a través de una concesión a título oneroso

El Proyecto Terraza al Bío Bío, en Concepción es una de las iniciativas que utiliza este último mecanismo¹¹.

¹⁰ El proyecto Margamar es una iniciativa de renovación urbana en torno al estero Marga-Marga. Considera la recuperación de terrenos actualmente ocupados por aguas del estero, en parte de los cuales se edificarán viviendas. También se desarrollará una marina deportiva y se da solución a problemas de recolección de aguas lluvia del sector. Tiene una inversión estimada de 78 millones de dólares y es gestionada por la consultora Baird & Associates. El proyecto comenzó su desarrollo el año 2001. Luego de más de diez años de tramitación aún lo logra su aprobación. A la fecha, se tramita la aprobación del seccional que modifica el plan regulador comunal (PRC) de Viña del Mar para facilitar el uso del nuevo suelo. Por su parte, el MOP estima que el segundo semestre del año 2011 se realizaría su licitación.

¹¹ El proyecto Terraza al Bío-Bío es una iniciativa privada que plantea el relleno de 14 ha en el río Biobío, de las cuales 7 ha se destinarían a construcción de un mall, oficinas, centro de negocios, hoteles y centro de eventos, mientras que las 7 ha restantes tendrían como destino espacios públicos (plaza cívica, rambla, Hito del Tercer Milenio y Teatro PencoPolitano). Se proyecta una inversión privada de US\$ 120 millones aproximadamente.

Para otorgar la concesión por 50 años de este proyecto en forma directa (sin licitar), el MBN formó un comité concesional, el cual en agosto de 2010, y luego de cuatro años de tramitación, determinó que el proyecto es de interés público. En marzo de 2011, se dictó el decreto concesional por parte del MBN, con lo cual el proyecto puede avanzar en la atracción de inversionistas y operadores.

PROBLEMAS PARA INTERVENIR EN EL BORDE COSTERO

1. PROBLEMAS ASOCIADOS A LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El análisis de las ventajas y desventajas de los cuatro cuerpos legales señalados precedentemente se resume en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1

RESUMEN ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN DEL BORDE COSTERO

Tipo de concesión	Ventajas	Desventajas
Marítima	<ul style="list-style-type: none"> - Otorga concesión en las playas, terrenos de playa, fondos de mar, porciones de agua y rocas, dentro y fuera de las bahías, ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas. - Variedad de usos (a discreción de la autoridad). - Amplitud de plazos: hasta por 50 años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tramitación centralizada en Santiago, engorrosa y plazos inciertos. - Alto costo asociado a la concesión (pago por el uso del terreno, garantía, etc.). - Incertidumbre respecto a varios aspectos de la concesión (criterios de aprobación, tasaciones, valores a cobrar, sanciones y multas, caducidad y motivos de la terminación de las concesiones). - No hay posibilidad de propiedad del suelo. - Descoordinación con otros instrumentos de planificación territorial. - Duplicidad de normativas actuando en el territorio.
Portuarias	<ul style="list-style-type: none"> - Otorga concesión para la ejecución de un objeto portuario, que incluye actividades turísticas. - Plazos: hasta por 30 años y 10 años en caso de concesión ajena a la actividad portuaria. - No requiere tramitación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. - Permite reconvertir áreas costeras deterioradas cercanas a los centros urbanos. - En teoría se podrían solicitar ampliaciones a las áreas operacionales de los puertos, para incluir otros territorios cercanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación de usos (actividad turística/comercial es normalmente cuestionada). - Plazos pueden ser insuficientes para algunas actividades. - No hay posibilidad de propiedad del suelo, salvo por enajenaciones de difícil tramitación. - Posibles conflictos con autoridades y ciudadanos para desarrollar proyectos con usos distintos de los portuarios. - "Otros usos" pueden no ser materia de interés de las empresas portuarias. - Limitación por localización (solo donde hay puertos). - Variados órganos con atribuciones sobre el terreno portuario. - Posibles conflictos con la regulación urbana.

Tipo de concesión	Ventajas	Desventajas
Obras públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Canaliza en un solo ente a todos los órganos competentes en la materia. - No requiere tramitación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. - Amplitud de plazos: hasta por 50 años. - Posibilidad de entregar terrenos en propiedad como contraprestación de la concesión (art. 10 Ley Concesiones) - Amplias posibilidades de uso de suelo y actividades según la iniciativa del particular, aunque con la condición de que el proyecto tenga interés público 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto debe ser de interés público. - Tramitación implica plazos extensos (desde la proposición hasta la adjudicación). - La adjudicación puede no recaer en el postulante del proyecto. - Los terrenos se entregan en concesión, salvo excepción del art. 10 de la Ley de Concesiones. - Posible complejidad por artículo 5 sobre terrenos fronterizos.
Bienes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Otorga concesión en ríos y lagos y terrenos asociados, en cuanto NO sean navegables por buques de más de 100 toneladas. - Variedad de usos. - Amplitud de plazos: hasta por 50 años - Permite el uso a través de licitación o bien por concesión directa. Esto último es una ventaja desde el punto de vista del promotor del proyecto (seguridad de adjudicación). 	<ul style="list-style-type: none"> - La tramitación es engorrosa, incluyendo una gran cantidad de estudios, factibilidades y certificados de apoyo de diversos organismos del Estado. - Proyecto debe ser de interés público. - Los plazos de tramitación son inciertos. - Discrecionalidad en la definición de la renta mínima determinada. - El costo asociado a la concesión es alto, implica prendas y pago por el arriendo del terreno. - No se tiene propiedad sobre las inversiones, pues una vez terminada la concesión, ellas pasan a propiedad fiscal, salvo aquellas inversiones que puedan retirarse.

En síntesis, las alternativas de intervención del borde costero existentes son restrictivas en cuanto a su uso; solo obras de interés público, para el caso de las concesiones MOP y de Bienes Nacionales, solo usos contemplados dentro de la actividad portuaria, para el caso de la Ley de Puertos, usos discriminados por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas sin reglas precisas, para el caso de las concesiones marítimas y concesiones de bienes nacionales. Por lo demás, los mecanismos alternativos a las concesiones marítimas más bien están en la categoría de "subterfugios" legales y no de un tratamiento legal y reglamentario específico a la problemática del borde costero en su integridad. Además, ninguna de las alternativas contempla la transferencia del suelo a manos privadas (con la sola excepción de los terrenos dados en pago por la recuperación de áreas costeras y transferencias específicas de bienes nacionales), sino solo su tenencia precaria, por periodos que, desde la perspecti-

va de inversiones en construcción, pueden ser exiguos. Finalmente, no existe una armonía ni coordinación entre estos mecanismos y los instrumentos de planificación territorial que regulan los usos de suelo y las condiciones de edificación, con lo cual se abren espacios de discrecionalidad y burocracia.

2. PROBLEMAS ASOCIADOS A LA INSTITUCIONALIDAD

La administración de la franja litoral genera competencias en distintos organismos del Estado, que no interactúan coordinadamente entre ellos. Tal como se detalla en el Recuadro N° 3, cerca de 20 son los organismos que tienen algún tipo de competencia en el borde costero.

Aunque algunos de estos organismos tienen un rol menor, queda de manifiesto la existencia de un escenario complejo al momento de evaluar el desarrollo de un proyecto privado en el borde costero. Más aún, la ausencia o poca claridad de los límites entre las atribuciones y responsabilidades de estos organismos genera incertidumbre y arbitrariedades que terminan por desincentivar los emprendimientos en este territorio. Si finalmente el emprendedor obtiene las autorizaciones requeridas, por regla general se da que estas son precarias y podrían ser caducadas por la propia autoridad que las otorgó, u otras con atribuciones equivalentes.

3. PROBLEMAS ASOCIADOS A LA ACTUACIÓN DE LAS COMISIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

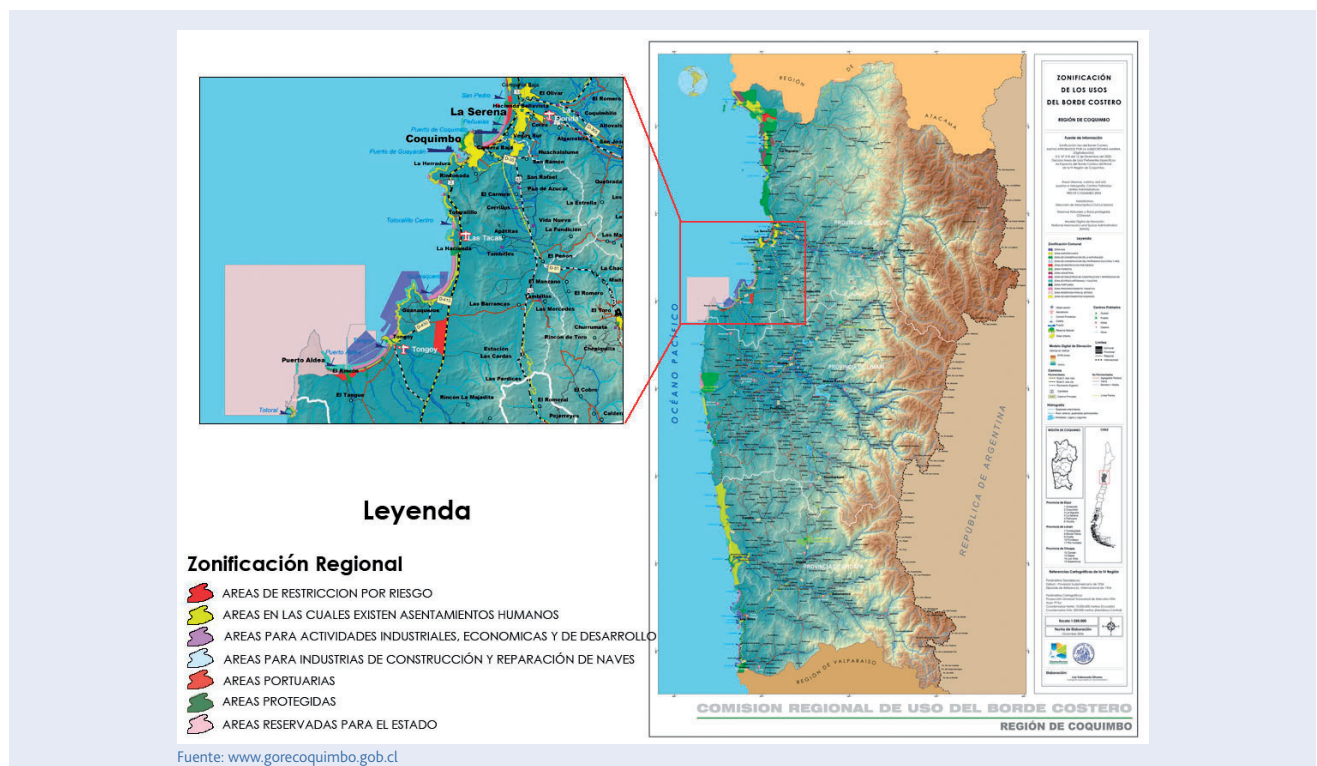
En enero de 2005, el Ministerio de Defensa formuló una Política Nacional de Uso del Borde Costero con el objetivo principal de compatibilizar los usos posibles del borde costero, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado. Asimismo, esta política

creó la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero que, en las distintas regiones de nuestro país, han estado desarrollando Planes de Ordenamiento del Borde Costero, como el que grafica la Figura Nº 2.

En la práctica, los Planes de Ordenamiento del Borde Costero proponen usos preferentes del borde costero, distinguiendo los siguientes usos relevantes:

- Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza.
- Industrias de construcción y reparación de naves.
- Regularización de asentamientos humanos y caletas de pescadores artesanales existentes.
- Áreas de uso público para fines de recreación o esparcimiento de la población.
- Actividades industriales, económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera o la minería.

FIGURA Nº 2
EJEMPLO DE PLAN DE ORDENAMIENTO DEL BORDE COSTERO - REGIÓN DE COQUIMBO



Los problemas asociados a estas definiciones son:

A. Problemas asociados a la zonificación a gran escala. La determinación de los usos de suelo realizadas en los Planes de Ordenamiento del Borde Costero tiene todos los problemas del ordenamiento territorial tradicional, en el sentido que los usos de suelo determinados no tienen necesariamente relación con el desarrollo que naturalmente se da en ese territorio. Por otra parte, esta zonificación no garantiza que las decisiones de localización de los agentes privados o públicos sea la socialmente óptima.

Se argumenta que estos planes plantean solo una zonificación general indicativa y que servirían de base para los instrumentos de planificación propiamente tal. No obstante, en la práctica se ha constatado que: (i) los planes de ordenamiento no son generales y llegan incluso a plantear microzonificaciones y a incluir además terrenos bastante alejados del borde costero marítimo¹², y (ii) la regla general es que estos planes entran en conflicto con los instrumentos de planificación tradicionales. El resultado es que estos planes de ordenamiento terminan sumándose a otras muchas iniciativas de zonificación "indicativas" sin coordinación ni armonía unas con otras, y que no complementan eficientemente los instrumentos de planificación territorial (IPT) oficiales.

Finalmente, es importante mencionar que en el ámbito de la planificación territorial, la tendencia es evolucionar desde una planificación por zonificación hacia otros instrumentos más flexibles que no definen a priori la actividad que se debe localizar en el territorio, como por ejemplo la planificación por condiciones. En este sentido los planes de ordenamiento del borde costero serían un retroceso en la aplicación de un sistema de planificación del territorio más moderno.

B. Duplicidad con otros instrumentos de regulación. En Chile la regulación del territorio está entregada a la Ley general de urbanismo y construcciones (LGUC), la cual define básicamente dos instrumentos para regular el uso del suelo: el plan regulador intercomunal y el plan regulador comunal. Si bien estos instrumentos deben ser mejorados, permiten administrar los conflictos entre los diversos usos de suelo que se dan en el territorio. Sin embargo, los planes de ordenamiento del borde costero que abordan materias similares (definiendo compatibilidades de uso de suelo) actúan al margen de este marco normativo y en forma descoordinada con

este. Asimismo es cuestionable su competencia legal para aplicar la zonificación que definen.

4. PROBLEMAS ASOCIADOS AL SUELO FISCAL

El borde costero y el suelo fiscal son dos temas íntimamente relacionados, especialmente al analizar los conflictos de la ocupación del territorio en el norte de Chile. De hecho, en esta zona de nuestro país gran parte del borde costero y sus terrenos aledaños son de propiedad fiscal¹³.

Como se comentó precedentemente, existen varios mecanismos que puede utilizar el MBN para transferir propiedad fiscal a manos privadas, pero independiente del mecanismo que se utilice, el suelo fiscal en sí mismo conlleva una serie de problemas:

A. Se restringe la oferta de suelo, lo cual genera una escasez artificial de este recurso con el consecuente aumento de su precio en todo el territorio, encareciendo todo tipo de desarrollos. Esta restricción a la oferta de suelo se deriva de los problemas asociados a las políticas y mecanismos de traspaso del suelo desde el fisco a manos privadas.

B. Se genera incertidumbre respecto a la oferta de suelo, debido a la variabilidad de las políticas en este ámbito. Lo anterior aumenta la incertidumbre propia de todo desarrollo urbano, postergando o anulando las posibles inversiones.

C. Se genera una disminución de la rentabilidad de los desarrollos y pérdida de "oportunidad" de la inversión, lo anterior asociado a los tiempos de espera para concretar las transferencias de terrenos.

D. Se incentivan los asentamientos ilegales, por la imposibilidad de control del fisco sobre sus propiedades¹⁴. Estos asentamientos se generan al margen de la planificación y sin la infraestructura urbana adecuada, creando una externalidad negativa en la zona que inhibe la realización de otros desarrollos en el marco de la ley. El Estado finalmente tiende a regularizar estos asentamientos irregulares, consolidando definitivamente sus externalidades negativas, sin darles solución.

E. Se generan menores recursos para la región debido a la exención de contribuciones en los terrenos fiscales.

¹² De hecho, los planes de ordenamiento territorial rara vez respetan la franja de 80 metros que corresponde a la administración del Ministerio de Defensa, cuando se enfrenta a predios fiscales. A modo de ejemplo, consultar propuesta de Plan de Ordenamiento del Borde Costero de la XV Región.

¹³ Según información reportada por el MBN, un tercio del territorio nacional sería de propiedad fiscal. Esta cifra aumenta considerablemente en el Norte Grande, alcanzando la propiedad fiscal entre un 50 y un 70% del territorio regional.

¹⁴ De acuerdo a registros de la CChC, los asentamientos más notables registrados en la zona norte son: Región de Tarapacá: Caramucho y Cáñamo (asentamientos de pescadores). Palo Buque, Quintero y Chanavaya (asentamientos de segunda vivienda, estival o permanente).

- Región de Antofagasta: El principal asentamiento es Bahía Urco. En otros sectores como Hornitos, Punta Chacaya y Juan López, se dan situaciones puntuales no significativas. Al Norte de Tocopilla existen asentamientos transitorios principalmente de pescadores y recolectores de algas.

- Región de Atacama: El principal asentamiento es Puerto Viejo, que cuenta con 2.200 viviendas aproximadamente. Este asentamiento fue afectado por las olas del tsunami de Japón, tras el terremoto de 9.1 grados Richter del 11 de marzo de 2011. Estas olas ingresaron 200 metros en el asentamiento, dañando cerca de 200 casas. El gobierno de Atacama planteó recientemente la erradicación de todo el campamento. Además se registran Portofino, Villa Alegre, Flamenco, Rada y Rodillo, y Barranquilla.

HACIA UN NUEVO BORDE COSTERO EN CHILE

12

La revisión del marco regulatorio que se aplica a las intervenciones en nuestro borde costero, así como los problemas asociados a la ocupación de este territorio, dejan en evidencia la urgente necesidad de contar con una nueva Política Nacional del Borde Costero, que recoja una visión moderna de desarrollo de éste recurso.

No obstante la definición implícita de borde costero contemplada en los instrumentos legales que rigen en nuestro país, hoy en día a nivel mundial se reconoce la gran importancia de las costas de mar, ríos y lagos en todos sus aspectos sociales, económicos y ecosistémicos. Tanto es así que se ha reemplazado la definición tradicional de borde costero por un concepto más amplio; "zona costera". Esta se define como la zona donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, la cual es determinada según criterios técnicos y científicos particulares a cada Estado .

Dentro de este marco más amplio, la CChC propone una nueva definición de borde costero, incluyendo en ella además los bordes costeros lacustres y fluviales:

Borde Costero

Zona geográfica donde se produce la unión e interacción de tierra y agua. Su espesor es variable, de acuerdo a especificidades de carácter local:

- *Su condición de mar, bahía, golfo, estrecho, canal, río o lago.*
- *Su geomorfología de acantilado, explanada de playa, o contorno rocoso.*
- *Los riesgos naturales potenciales que pueden generar las características anteriores.*
- *Las características propias del agua (turbulenta o tranquila), en su manifestación habitual, que permiten usos y aproximaciones diversas.*
- *El interés tangible o intangible que la sociedad le otorga a la zona, de acuerdo a valores culturales, ecosistémicos y/o económicos.*

Dependiendo de estas características, el nivel local (Municipal, Intecomunal o Regional) debiera definir el espesor (variable) de su borde costero.

Con miras a una futura reformulación global de la actual Política Nacional de Borde Costero y considerando la nueva definición propuesta, la CChC ha definido un principio general y ocho principios específicos que se detallan a continuación.

Desarrollo de los principios específicos

1. El borde costero es un territorio especialmente frágil, su manejo debe ser sustentable y sostenible

Desde la aparición del hombre en el planeta, su vida ha estado asociada a la proximidad del agua. No solo como elemento vital para su existencia, sino además como medio de transporte, de recreación, como fuente de recursos y en todas las formas que el ingenio humano le ha permitido concebir.

De todas ellas, una de especial significado ha sido su condición asociada a la limpieza. El agua, sobre todo las aguas que escurren, han tenido que cumplir la tarea de trasladar nuestros desechos a lugares donde se desintegran o se recuperan para otras aplicaciones naturales.

Lamentablemente, el hombre a menudo ha vertido en las aguas desechos que han sobrepasado los límites de lo que la naturaleza es capaz de recuperar o reconvertir, generando un deterioro de este recurso y de la vida animal y vegetal asociada a este. Este deterioro se manifiesta en forma especialmente crítica en las riberas de los distintos cuerpos de agua, que reflejan la gran fragilidad de este sistema natural.

Hoy en día, intervenir el borde costero, recuperando las oportunidades de desarrollo de las comunidades que habitan junto a los cuerpos de agua, conlleva una responsabilidad y un compromiso en orden a asegurar que todas las acciones del hombre no solo resguarden la estabilidad natural de los escenarios costeros, sino que además sean capaces de ponerlos en valor y potenciarlos.

Procurar un manejo sustentable y sostenible del borde costero es un imperativo inexcusable en nuestro tiempo, y un principio irrenunciable para la CChC.

2. El borde costero debe entenderse como una oportunidad de desarrollo para las comunidades y no como un obstáculo

La visión histórica del borde costero que ha predominado en nuestro país es la que plantea el borde costero como un territorio sumamente valioso y de propiedad de todos los chilenos. En este contexto, tanto las autoridades como la propia ciudadanía ven con desconfianza las intervenciones privadas en el borde costero.

Esta visión, en la práctica, se ha traducido en una "política del NO desarrollo". Tanto es así que nuestra legislación no contempla la utilización bajo el régimen de propiedad privada del borde costero marítimo, salvo contadas excepciones, e incluso, cuando se

otorga una concesión temporal, la autoridad establece condiciones que dificultan el desarrollo de los proyectos.

De esta forma, las comunidades que tienen la "ventaja" de contar con litorales de mar, río o lago tienen menos posibilidades de desarrollar su territorio que las comunidades mediterráneas.

El principio planteado por la CChC busca cambiar este enfoque, de tal forma que las comunidades puedan aprovechar positivamente sus bordes costeros. Este nuevo enfoque debe ser la inspiración de una nueva política de borde costero, y traducirse en una institucionalidad y marco regulatorio modernos que, resguardando el principio N° 1 de sustentabilidad y sostenibilidad, facilite los desarrollos de todo tipo en el borde costero.

3. Los 83.400 km de línea de borde costero nacional ameritan un marco legal que responda a su diversidad

Nadie que haya recorrido el borde costero del país, incluso dentro de su propia región de origen o residencia, podrá desconocer la riqueza, belleza y diversidad que presentan nuestros escenarios costeros, a lo largo de nuestra generosa geografía.

Simplificar esa diversidad llevándola a una definición única de borde costero, asumiendo un espesor constante de 12 millas para la porción de agua del borde costero, y 80 metros para la porción de tierra involucrada, y más aún, pretender generar condiciones comunes para la intervención del hombre en esa enorme variedad escénica, parecieran tareas imposibles.

Una nueva aproximación, refrendada en un nuevo marco legal del borde costero, debería generarse entonces para responder a la riqueza de esta diversidad, logrando el resguardo de sus valores preservables pero, al mismo tiempo, permitiendo el desarrollo de sus potencialidades.

4. Debe existir un mayor poder de lo local en la planificación urbana del borde costero

En Chile, la planificación de los usos de suelo y condiciones de edificación en las áreas urbanas está entregada a las municipalidades. Actualmente, ellas realizan esta labor a través de los planes reguladores comunales. En el caso de los territorios ubicados fuera de los límites urbanos, las condiciones para la ocupación del suelo se determinan según el Plan Regulador Intercomunal que es elaborado por la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Los

contenidos y procedimientos de elaboración y aprobación de estos dos instrumentos se definen en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Este mismo cuerpo legal, a través de su artículo 55, establece las condiciones de ocupación del suelo cuando no existe ninguno de estos dos instrumentos.

No obstante las deficiencias que pueda tener este sistema de planificación del territorio, el sistema asegura que las decisiones de planificación se tomen localmente¹⁶, recogiendo en mucho mayor medida las demandas de los ciudadanos de esa localidad, contrario a lo que ocurre con las concesiones marítimas, que son aprobadas centralizadamente (en el Ministerio de Defensa Nacional en Santiago), pareciendo insuficiente la precaución de "informe previo favorable" por parte de las Direcciones de Obras Municipales contemplada en el artículo 64º de la LGUC.

La CChC estima que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para la planificación del borde costero distinto del que se ocupa en el resto del territorio de nuestro país, en el sentido de utilizar los instrumentos de planificación existentes, así como delegar la administración de ellos a los Municipios o a la Seremi de Vivienda según corresponda. Una primera propuesta de cómo podría operar un sistema de este tipo se presenta en el Recuadro N°3.

5. Fuera de las áreas de protección (de amplio espectro) debe implementarse una planificación por condiciones que posibilite la internalización de externalidades¹⁷

La CChC sostiene que dados los problemas que presenta el sistema de planificación tradicional que se aplica en Chile –planificación por zonificación¹⁸– es necesario avanzar hacia un sistema de planificación más moderno denominado planificación por condiciones, el cual posibilita los desarrollos de cualquier tipo en todo el territorio nacional, incluido el borde costero, con la condición que estos desarrollos internalicen sus externalidades, medidas caso a caso en forma objetiva y transparente, con la sola excepción de los territorios que por ley se definan como protegidos. Estos últimos pueden

deber su protección a razones ecológicas, paisajísticas, estratégicas, de seguridad para el país, u otras.

De esta forma la CChC plantea:

1. Definición previa de las áreas de protección.
2. El resto del territorio, incluido el borde costero, debe estar disponible para los desarrollos, en un esquema de internalización de externalidades.

Este sistema de planificación por condiciones tiene la ventaja de favorecer la eficiencia en las decisiones de localización y momento del desarrollo, ya que quien ejecuta el proyecto asume los costos reales de su decisión.

6. Las zonas de protección del patrimonio costero deben ser definidas con participación de la comunidad y deben tener asociados recursos estatales para su conservación

Las zonas de protección del patrimonio costero son aquellas que la sociedad considera valiosas y dignas de ser conservadas. Por ello, estas áreas deben ser definidas por la comunidad participando en los procesos de formulación de los instrumentos de planificación territorial, o mediante otros mecanismos establecidos en nuestra legislación¹⁹.

Asimismo se debe establecer un estándar de conservación junto con recursos adecuados para hacer posible el cumplimiento de dicho estándar en base a planes de conservación (que incluyen recuperación, mantenimiento, manejo, y desarrollo) orientados a su puesta en valor, accesibilidad y disfrute por la comunidad que decidió proteger dicha área.

Los recursos para financiar los planes de conservación y/o la compensación a su propietario deben ser provistos por el Estado, en el nivel que corresponda²⁰, porque es parte de su rol subsidiario. En el caso que las áreas protegidas sean de propiedad privadas, nuestra Constitución exige la compensación a su propietario.

¹⁶ La aprobación de estos instrumentos recaen en el Consejo Comunal, o bien en el Consejo Regional, en tanto que la aplicación del Artículo 55 de la LGUC es una competencia que la Ley entrega al Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

¹⁷ En economía, el término externalidades se refiere a los impactos o efectos que un proyecto o desarrollo genera sobre otros. Pueden ser externalidades positivas o negativas.

¹⁸ Este sistema consiste en establecer distintas zonas con usos de suelo permitidos y prohibidos, más una serie de normas relativas a la forma y ubicación de las construcciones en el terreno. Algunos problemas de este sistema es su dificultad para adaptarse a las variables territoriales que son extremadamente dinámicas, lo que sumado a extensos plazos de elaboración y tramitación de los instrumentos, genera que estos queden obsoletos rápidamente. Además, tiene serios efectos redistributivos al favorecer ciertas zonas y perjudicar a otras. Y por último,

es un sistema binario –permite o prohíbe–, sin dejar espacio para mitigaciones, que ayudarían a lograr una mayor correlación entre las edificaciones y la infraestructura requerida para sustentarla.

¹⁹ Ley de Monumentos Nacionales, Sistema nacional de áreas silvestres protegidas (SNASPE) u otros.

²⁰ Esta idea de los niveles se refiere a lo siguiente: Si se trata de una zona que al ser conservada beneficia a toda una comuna, los habitantes de esa comuna, representados por el municipio, deben asumir el rol de compensar al propietario privado y contribuir a la conservación de la zona. Si la zona es de interés regional, el responsable es el gobierno regional. Si la zona es de interés nacional, el responsable es el Gobierno Central. Si la zona es de interés internacional, los responsables son los organismos internacionales.

El área protegida no necesariamente implica el NO uso del territorio, sino que debiera permitir usos compatibles con la conservación, ya sea a través de un modelo de Concesiones de Áreas de Interés Público o también incentivando las áreas de conservación de propiedad privada.

7. Para el manejo de riesgos naturales se debe aplicar combinación de información ciudadana, sistemas de alerta temprana y evacuación, planificación por condiciones y seguros para riesgos naturales

En Chile, el enfoque tradicional para manejar las zonas de riesgo de tsunami e inundación es el de la "zonificación excluyente", vale decir, incorporar en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) zonas con prohibición de construir. Dados los problemas que presenta este tipo de planificación²¹, la CChC plantea que, en lugar de "zonificación excluyente", los riesgos naturales se deben manejar con una combinación de cuatro mecanismos complementarios:

- Información ciudadana. Los IPT debieran recoger toda la información técnica disponible sobre la ubicación y características de las zonas de riesgo existentes en cada localidad, con el objetivo de que el propietario particular conozca de antemano y con la mayor exactitud posible los riesgos naturales a los cuales estarían sometidos una edificación y sus moradores en dicho territorio.
- Sistemas de alerta temprana y evacuación. Siendo Chile un país altamente vulnerable a diversos riesgos naturales, es fundamental avanzar en la aplicación de tecnología de alerta temprana, manejo de emergencias y sistema de evacuación física. Chile debiera ser un país pionero y ejemplo a imitar en éstas materias.
- Planificación por condiciones. Aplicado al tema de los riesgos naturales, este mecanismo permitiría que las zonas vulnerables puedan ser ocupadas, previo cumplimiento de condiciones, principalmente ejecución de obras físicas o diseños especiales destinados a asegurar la vida de las personas (no necesariamente los bienes materiales). No obstante, pudieran definirse ciertos usos, como equipamientos

de salud, educación y seguridad, con mayores restricciones de localización y/o condiciones más exigentes, ya que este tipo de equipamientos es especialmente relevante no solo para resguardar la vida de las personas sino que también su operatividad en los edificios en casos de catástrofe.

- Seguros para riesgos naturales. Dado que vivimos en un país con alta vulnerabilidad a riesgos naturales, debiera existir una mayor presencia de los seguros en la construcción. La propuesta de la CChC es que todas las viviendas que contienen elementos comunes compartidos, debieran obligatoriamente estar asegurados contra riesgos naturales por su valor de reposición, dado que en estos casos hay terceros involucrados. En cambio los propietarios de viviendas privadas aisladas deben decidir libremente si contratan o no un seguro de este tipo y asumir las consecuencias de su decisión²².

8. La infraestructura necesaria para ocupar y poner en valor el borde costero puede ser provista a través del modelo de concesiones de obras públicas

En Chile se ha aplicado exitosamente el mecanismo de concesiones de obras públicas, principalmente en autopistas interurbanas y urbanas, en servicios sanitarios, infraestructura portuaria y aeroportuaria, entre otros, en los cuales las inversiones las hace el sector privado y las recupera mediante un cobro directo a los usuarios de dicha infraestructura.

El sistema de concesiones de obras públicas ha tenido una excelente evaluación porque ha permitido aumentar la oferta de infraestructura disponible y el uso de capital privado en la gestión, financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura que el país requiere, liberando de paso recursos públicos que se pueden destinar a la realización de obras en las que es más difícil incorporar al sector privado. Junto con ello, el sistema ha permitido mayores eficiencias en cuanto a que, en general, quienes pagan por las obras son sus usuarios.

De esta forma, la CChC plantea que gran parte de la infraestructura necesaria para desarrollar el borde costero puede ser provista aplicando el sistema de concesiones de obras públicas.

²¹ Ver nota al pie N°18.

²² En el caso de bienes que sean de propiedad estatal o que hayan sido adquiridos con subsidios estatales, será decisión del Estado cómo proteger dichos bienes, considerando que en caso de catástrofe lo más probable es que tenga que asumir su reposición. Algunas alternativas

que podrán ser evaluadas por el Estado son: (i) localizar estas inversiones en zonas protegidas frente a riesgos naturales, (ii) localizar estas inversiones en zonas con mayor vulnerabilidad pero considerando la contratación de seguros comerciales, o bien (iii) no considerar seguros, pero asumiendo que en caso de catástrofe tendrá que destinar recursos a la reposición.

CONCLUSIÓN

El análisis de las alternativas existentes en nuestro país para intervenir el borde costero (Ley de Concesiones Marítimas, Ley de Puertos, Ley de Concesiones de Obras Públicas y Concesiones de Bienes Nacionales) permite concluir que dichos marcos legales son restrictivos en cuanto a las condiciones que imponen, limitando fuertemente las posibilidades de desarrollo privado en el borde costero. A ello se suman serios problemas asociados a la institucionalidad, a la actuación de las Comisiones de Ordenamiento del Borde Costero y a la ocupación irregular de suelo fiscal.

Lo anterior deja en evidencia la urgente necesidad de replantear la Política Nacional del Borde Costero, de tal forma que esta recoja una visión moderna de desarrollo del borde costero, que realmente logre armonizar la conservación de los valores culturales, ambientales y paisajísticos de este territorio, con un desarrollo acorde a sus potencialidades, y que sea el sustento de una reformulación integral de nuestro marco legal y reglamentario en esta materia.

Como punto de partida, se propone una nueva definición de borde costero, entendido como la zona geográfica donde se produce la unión de tierra y agua, cuyo espesor varía de acuerdo a sus características específicas: localización, geomorfología, las características propias del agua (que permiten usos y aproximaciones diversas) y el interés tangible o intangible que la sociedad le otorga a la zona, de acuerdo a valores culturales, ecosistémicos y/o económicos.

Desde esta base, este documento plantea principios rectores que deben orientar la ocupación del borde costero con miras a una futura modificación de la política. Junto con ello, se impulsa una propuesta concreta para la ocupación del borde costero, que implica la incorporación de este territorio a los instrumentos de planificación existentes y, de no existir estos, la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tal como se hace en el resto del territorio nacional. Lo anterior se complementa con el modelo de planificación por condiciones, que parte con una definición de todas las áreas que por distintos motivos justifican una protección especial.

RECUADRO N° 1 LEYES ESPECIALES

En Chile existen algunas leyes excepcionales que regulan el desarrollo del borde costero en lugares específicos.

Ley Lynch (1884, Iquique)

Una vez concluida la Guerra del Pacífico, la población peruana que ocupaba la ciudad de Iquique se retiró, dejando abandonadas las propiedades que poseían en esta ciudad. El almirante Patricio Lynch, designado por el Gobierno de Chile con plenos poderes de administración sobre estos nuevos territorios, promovió la dictación de una ley especial, la Ley Lynch, dictada el 31 de Octubre de 1884 y publicada en el Diario Oficial de Chile N° 2.261, folio N° 1.130.

Esta ley, define como el área de su aplicación los territorios comprendidos entre: el roquerío Punta Dos Hermanas por el norte, el paralelo que pasa por la Punta de la Península de Cavancha por el sur, la línea del Ferrocarril Salitrero por el oriente, y el borde de mar por el poniente.

Con la promulgación de esta Ley, el Almirante Lynch, pretende:

- Reconocer los derechos de propiedad de los ciudadanos peruanos sobre sus propiedades en Iquique, dentro del territorio descrito, otorgándoles un plazo perentorio para reclamarlos como propios. En la época, ni Chile ni Perú tenían limitación de dominio en los 80 metros sobre la línea de más alta marea –como lo es hoy en Chile–, en consecuencia, las propiedades involucradas alcanzaban hasta la misma ribera de las aguas del mar.
- Declarar de propiedad de la Ilustre Municipalidad de Iquique todos aquellos territorios, dentro del área demarcada, que no fuesen reclamados por sus propietarios originales dentro de los plazos establecidos por la ley.

Esta ley, que se encuentra plenamente vigente, permitió a la Ilustre Municipalidad de Iquique hacerse propietaria de todos los terrenos de borde costero no reclamados, los que por consecuencia quedan fuera de la aplicación de la actual Ley de Concesiones Marítimas.

Esta condición de excepción le ha permitido a la Municipalidad de Iquique practicar sucesivas parcelaciones de este territorio, transfiriéndolo parcialmente a otros propietarios privados o incluso al fisco de Chile. Como consecuencia de lo anterior, Iquique se ha convertido, en su borde costero urbano circunscrito dentro del área demarcada por la Ley Lynch, en una ciudad distinta de las del resto del país, posibilitando un mayor desarrollo de la iniciativa privada y resguardando el interés público por algunas zonas de borde privilegiadas (como la Playa Cavancha) a través de la conservación de la propiedad en manos del municipio, y su destinación a usos públicos.

FIGURA N° 2
ÁREA DE APLICACIÓN DE LA LEY LYNCH



Fuente: Elaboración propia en base a fotografía Google Earth.

Continúa...

Ley Lorca (1959, Viña del Mar)

Esta ley se promulgó el año 1959 y fue creada especialmente para la protección del borde costero entre Viña del Mar y Concón, por el alcalde de Viña del Mar Gustavo Lorca. Esta ley, que sigue plenamente vigente, abarca entre la puntilla de la ex Escuela de Hotelería y la desembocadura del río Aconcagua en Concón y establece lo siguiente:

- Declara de utilidad pública la zona costera del centro de la ciudad (Figura N° 3, zona en rojo) para su expropiación y construcción de un balneario y áreas verdes.
- Para pagar esas obras y expropiaciones, en dicha zona establece:
 - i. Un impuesto especial a la plusvalía a las propiedades localizadas "dentro del sector que se beneficiará con las obras de progreso", definido en la ley, el cual se cobró por una sola vez.
 - ii. El aumento de dos por mil del impuesto territorial de todas las propiedades de la comuna de Viña del Mar, por el plazo que sea necesario para cubrir la deuda que permita ejecutar las obras.
 - iii. El mandato de destinar a este fin la recaudación del impuesto a los sitios eriazos y las rentas del Casino Municipal.
- Además, decreta que todos los permisos de edificación en el borde costero de Viña del Mar y Concón deben contar con la aprobación de dos tercios del Concejo Municipal y el voto del director de Obras.

En este sentido, la Ley Lorca al contrario de lo que comúnmente se cree, NO genera ningún mecanismo especial que permita o facilite la ocupación privada del borde costero en la ciudad de Viña del Mar. Solo se limita a instaurar un proceso de aprobación de proyectos más riguroso de lo que existe en el resto del país y, junto con ello, genera un mecanismo de financiamiento para la remodelación de una zona puntual.

**FIGURA N° 3
ZONA DE APLICACIÓN LEY LORCA**



RECUADRO N° 2 INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA AL BORDE COSTERO

Algunos de los organismos que intervienen en la administración del borde costero en Chile son:

- El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, en los territorios graficados en la Figura N° 1 precedentemente.
- La Armada de Chile, que actúa por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIREC-TEMAR), y que tiene a su cargo la seguridad de la vida en el mar²³, la policía marítima, la preservación del medio ambiente acuático y litoral, y la seguridad de puertos y del tráfico marítimo. Asimismo debe fiscalizar las concesiones marítimas, entre otras labores.
- Carabineros de Chile.
- El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca., que intervienen también en la definición de las "áreas de manejo" o "áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura".
- El Ministerio de Economía también está relacionado con el borde costero por intermedio de los organismos fiscalizadores y normativos de conductas monopólicas, como es el caso de la Fiscalía Económica.
- El Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección de Obras Portuarias, o a través de la Dirección de Vialidad cuando las carreteras transitan por áreas de borde costero.
- El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Transportes en todo lo relativo al desarrollo, provisión y conservación de infraestructura y provisión de vías de acceso, así como la aplicación de la política general del sector.
- El Ministerio de Bienes Nacionales.
- La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.
- El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a través de las Subsecretarías Regionales Ministeriales, que influye en cuestiones relativas al uso de suelo y de planificación territorial.
- El Ministerio de Hacienda, a través del Servicio Nacional de Aduanas, en lo relativo al control documental y físico del comercio exterior, y de su División de Presupuesto en lo referente al manejo presupuestario y financiero, sin perjuicio de otras áreas, como las relacionadas con aspectos tributarios.
- El Ministerio de Agricultura, por intermedio del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que actúa en cuestiones relativas a las condiciones fito y zoonosanitarias, y sus Secretarías Regionales Ministeriales en temas relativos a cambios de uso de suelo.
- El Ministerio de Salud, que tiene incumbencia en la aplicación y control de normas sanitarias.
- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social se relaciona por intermedio de la fijación de políticas relativas a la seguridad e higiene industrial, y de normas sobre duración de jornadas de trabajo.

Continúa...

²³ En base al Convenio Internacional SOLAS.

- El Ministerio de Planificación en lo relativo a la aprobación de la inversión directa.
- El Ministerio del Medio Ambiente, a través del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y las Comisiones de Evaluación Ambiental (CEA) que, de acuerdo a lo que establece la Ley 19.300 y sus posteriores modificaciones, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, evalúa que los distintos planes y proyectos que se localicen en el borde costero cumplan con la legislación ambiental.
- El gobierno regional y el Municipal, que también tienen incumbencia en el desarrollo de la actividad costera a través de la aprobación de los instrumentos de planificación territorial.
- Las municipalidades también tienen competencia para otorgar concesiones sobre bienes municipales que puedan existir en los terrenos de playa.
- Finalmente, existe una consideración especial para las tierras fiscales situadas hasta una distancia de diez kilómetros, medidos desde la frontera: solo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o a cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas. Igual norma se aplicará respecto de las tierras fiscales situadas hasta cinco kilómetros de la costa, medidos desde la línea de más alta marea. En este último caso, podrán sin embargo concederse estos beneficios a extranjeros domiciliados en Chile, previo informe favorable de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa Nacional.

RECUADRO N°3

PROPUESTA PARA LA PLANIFICACIÓN Y OCUPACIÓN DEL BORDE COSTERO NACIONAL

La opinión de la CChC es que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para planificar y administrar el borde costero distinto al que se aplica en el resto del territorio de nuestro país, y por ello se propone la utilización de los instrumentos de planificación territorial (IPT) establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC):

- Dentro de los límites urbanos: el plan regulador comunal
- Fuera de los límites urbanos: el plan regulador intercomunal si lo hubiere, y en su defecto, el artículo 55 de la LGUC.

En cuanto a la institucionalidad, partiendo de la base que es necesaria una profunda revisión y definición de los ámbitos de acción, las atribuciones y responsabilidades asociadas a cada una de las instituciones que intervienen en el manejo y administración del borde costero, la CChC propone entregar la responsabilidad de interactuar con los ciudadanos y emprendedores al Municipio cuando se trate de desarrollos al interior del límite urbano, y a la Seremi de Vivienda y Urbanismo cuando se trate de desarrollos fuera del límite urbano.

De esta forma –según se haya acordado y explicitado en el IPT correspondiente–, estos organismos podrían otorgar y administrar concesiones en terrenos costeros o bien, patrocinar traspaso de suelo fiscal a manos privadas, para lo cual el particular debiera seguir todos los procedimientos establecidos por el Ministerio de Bienes Nacionales. En ambos casos se deben generar autorizaciones caracterizadas por su certeza jurídica.

En términos generales, el mecanismo propuesto tendría tres etapas:

1. Definición previa de las áreas de protección, tanto en las áreas urbanas como rurales. Lo anterior sin restricción respecto de los orígenes que motivan el interés por “proteger” un área determinada, pero con fundamentos explícitos respecto de las razones que ameritan su protección, evitando apreciaciones subjetivas o decisiones discrecionales de la autoridad. Siempre con la concurrencia ordenada, oportuna e informada de la comunidad afectada y considerando los recursos estatales necesarios para hacer posible dicha conservación. Los instrumentos para determinar estas áreas protegidas se encuentran actualmente disponibles en nuestro marco regulatorio (Ley de Monumentos Nacionales, SNASPE, entre otros).
2. Definición de usos de suelo y condiciones de edificación para el resto de la zona costera no definida como “área de protección”, a través de su incorporación al plan regulador comunal o plan regulador intercomunal. No hay razón para excluir una parte del territorio que está “dentro” de un área regulada, de la normativa explícita en el plan regulador comunal o intercomunal. Podrá tener las especificidades que su naturaleza de borde costero amerite, pero en ningún caso parece recomendable que no tenga una normativa explícita, quedando sujeta a criterios no previsibles para los ciudadanos y emprendedores.
3. Definición de condiciones para la aplicación del Artículo 55 de la LGUC en las áreas Costeras. Actualmente, el artículo 55 de la LGUC²⁴ señala que fuera de los límites urbanos solo se permitirá aquellas construcciones asociadas a la explotación agrícola o industrial, viviendas subsidiables, equipamientos, balnearios y campamentos turísticos. La autorización la otorga la Seremi del Ministerio de Agricultura con un informe previo favorable de la Seremi del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este informe debe señalar el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). En este sentido, la CChC propone que dicho informe también contenga las condiciones especiales que deben cumplir las construcciones en el borde costero, ya sea en régimen de concesión o de propiedad privada, de acuerdo a ciertos estándares que se establezcan en la OGUC.

Continúa...

²⁴ Artículo 55 de la LGUC. “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. Corresponderá a la Secretaría Regional de la Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional. Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”.

Reconociendo que el Ministerio de Defensa es y debe ser una voz autorizada en la ocupación del borde costero, la propuesta de la CChC es que en cada una de estas etapas, se incluya un informe previo favorable de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, relativo al impacto que el plan regulador comunal o intercomunal pudiese causar en la zona de borde costero²⁵. Lo anterior ya estaría considerado en nuestra legislación vigente, por cuanto todos los instrumentos de planificación realizan una "evaluación ambiental estratégica" que considera la consulta a los organismos del Estado que corresponda, lo mismo que los proyectos de cierta envergadura que eventualmente pudieran generarse a partir de la aplicación del artículo 55 de la LGUC. Con ello se recoge la visión de la autoridad ministerial, pero se obtiene una regulación estable en el tiempo que elimine la incerteza del análisis caso a caso que impera actualmente.

Finalmente, es importante señalar que la propuesta podría implementarse por etapas. En una primera instancia, podría considerarse solo a los territorios costeros dentro de límites urbanos. A nivel nacional, este territorio es muy acotado: alcanza un porcentaje bastante menor del borde costero chileno. En una instancia posterior se podría impulsar una ampliación de esta propuesta a territorios costeros contenidos en planes reguladores intercomunales, y finalmente a todo el territorio no regulado por instrumento de planificación territorial mediante la aplicación del artículo 55 de la LGUC. Eventualmente, esto último podría ser reemplazo por un mecanismo amplio de planificación por condiciones, que estuviera amparado en la LGUC y/o en su Ordenanza. Asimismo, el sistema propuesto es compatible con la opción de emprender un proyecto a través de otros mecanismos como Concesiones de Obras Públicas, Concesión Portuaria o Concesión de Bienes Nacionales, tal como ocurre en el resto del territorio nacional.

PROPUESTA

PROCESO DE TRES ETAPAS

1. Definición previa de las áreas de protección de amplio espectro, en las cuales se restringe el desarrollo con condiciones especiales.
2. Definición de usos de suelo y condiciones de edificación para el resto del territorio a través de su incorporación en el PRC o PRI.
3. Definición de condiciones para la aplicación del artículo 55 de la LGUC en las áreas costeras.



²⁵ Esta propuesta no debiera ocasionar conflicto con la Armada de Chile, que actúa en el borde costero por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), ya que esta tiene a su cargo la seguridad de la vida en el mar, la policía marítima, la preservación del medio ambiente acuático y litoral, y la seguridad de puertos y del tráfico marítimo. Todas estas labores las seguiría realizando con completa autonomía y solamente se altera lo relativo a las concesiones marítimas. En ellas, la Armada de Chile solo tendría la responsabilidad de emitir un informe previo favorable.



Marchant Pereira 10, piso 3,
Providencia, Santiago, Chile

Tel. (56 2) 376 3300

www.cchc.cl

Se permite su reproducción total o parcial, siempre que se cite expresamente la fuente.