



**CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**  
**GERENCIA DE ESTUDIOS**

**PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O  
PARCIAL DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN  
ESTE DOCUMENTO SIN AUTORIZACIÓN DE LA  
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

**58**

MARZO 2010

**HACIA UN NUEVO BORDE COSTERO  
EN CHILE**

**PILAR GIMÉNEZ  
JORGE PANTOJA  
CARMEN GLORIA TRONCOSO**

**Documento aprobado por:**

Javier Hurtado C. Gerente Estudios CChC
--

Fecha aprobación 29.03.2010
--------------------------------



## HACIA UN NUEVO BORDE COSTERO EN CHILE

### CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. DEFINICIÓN LEGAL DEL BORDE COSTERO	7
III. MARCO LEGAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL BORDE COSTERO	13
III.1 LEY DE CONCESIONES MARÍTIMAS	
III.1.1 Alcances de la Ley	
III.1.2 Procedimiento de solicitud de una Concesión Marítima	
III.1.3 Ventajas de las Concesiones Marítimas	
III.1.4 Problemas de las Concesiones Marítimas	
III.2 LEY DE PUERTOS	
III.2.1 Antecedentes	
III.2.2 Alcances de la Ley	
III.2.3 Concepto y características de la Concesión Portuaria	
III.2.4 Ventajas de la Ley de Puertos	
III.2.5 Limitaciones de la Ley de Puertos	
III.3 LEY DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS	
III.3.1 Antecedentes	
III.3.2 Alcances de la Ley	
III.3.3 Procedimiento de solicitud de Concesión de Obras Públicas	
III.3.4 Ventajas de la Ley de Concesiones de Obras Públicas	
III.3.5 Limitaciones de las Concesiones de Obras Públicas	
III.4 INTERVENCIONES A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS O CONCESIONES DE BIENES NACIONALES	
III.4.1 Atribuciones y mecanismos del Ministerio de Bienes Nacionales	
III.4.2 Condiciones de las transferencias y concesiones de Bienes Nacionales y sus problemas asociados	
III.4.3 Ventajas de las transferencias y concesiones de Bienes Nacionales	
III.4.4 Limitaciones de las transferencias y concesiones de Bienes Nacionales	



III.5	LEYES ESPECIALES	
III.5.1	Ley Lynch	
III.5.2	Ley Lorca	
IV.	SÍNTESIS DE LOS PROBLEMAS PARA INTERVENIR EL BORDE COSTERO	38
IV.1	Problemas asociadas a la legislación vigente	
IV.2	Problemas asociados a la Institucionalidad	
IV.3	Problemas asociados a la actuación de las Comisiones de Ordenamiento Territorial	
IV.4	Problemas asociados al Suelo Fiscal	
V.	PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE BORDE COSTERO EN CHILE	50
VI.	PROPUESTA DE BORDE COSTERO URBANO	57
VII.	CONCLUSIONES	62
VIII.	ANEXOS	64
	ANEXO N°1. Diversidad del Borde Costero Marítimo de Chile: Algunos ejemplos	
	ANEXO N°2. Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de la Ley de Puertos:	
	- Proyecto Puerto Nuevo, Antofagasta	
	- Proyecto Puerto Barón, Valparaíso	
	- Desarrollo del Litoral de Barcelona, España	
	- Desarrollo del Proyecto Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina	
	ANEXO N°3. Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de la Ley de Concesiones de Obras Públicas:	
	- Proyecto "MargaMar", Viña del Mar	
	ANEXO N°4. Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de una Concesión de Bienes Nacionales:	
	- Proyecto "Terraza al Bío-Bío", Concepción	
	ANEXO N°5. Composición Comisiones Nacional y Regional de Uso del Borde Costero	
	ANEXO N°6. Sectores de ocupación irregular del Borde Costero	



## HACIA UN NUEVO BORDE COSTERO EN CHILE

### RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace ya varios años, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y, especialmente, sus Delegaciones Regionales, han estado reflexionando sobre el Borde Costero de nuestro país y los problemas que impiden un desarrollo de mejor calidad en este territorio.

Este análisis ha permitido concluir que los mecanismos existentes para el desarrollo de proyectos privados en el borde costero (Ley de Concesiones Marítimas, Ley de Puertos, Ley Concesiones de Obras Públicas y Transferencias ó Concesiones de Bienes Nacionales) son restrictivos en cuanto a las condiciones que imponen, limitando fuertemente las posibilidades de desarrollo privado en el borde costero. Por lo demás, a excepción de la Ley de Concesiones Marítimas, estos mecanismos no fueron concebidos con la finalidad de permitir el desarrollo de las áreas de borde costero, por lo que su aplicación en este campo, parece más bien una externalidad indirecta. 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 ésta recoja una visión moderna de desarrollo del borde costero, a la vez audaz y respetuosa, y que sea el sustento de una reformulación integral de nuestro marco legal y reglamentario en esta materia.

Si bien, existe conciencia de las dificultades, desde el punto de vista político, de lograr una reformulación de esta magnitud, consideramos que al menos debiera ser posible, en un corto plazo, (i) consensuar **principios rectores** que deben orientar la ocupación del borde costero con miras a una futura modificación de la Política y (ii) impulsar la incorporación del **borde costero urbano** a los instrumentos de planificación existentes, radicando en las Direcciones de Obras Municipales las autorizaciones de intervención en esa zona.

Los principios orientadores que se propone, y que intentan armonizar la conservación de los valores culturales, ambientales y paisajísticos de este territorio, con un desarrollo acorde a sus potencialidades, son los siguientes:

1. El Borde Costero es un territorio especialmente **frágil**, su manejo debe ser **sustentable** y **sostenible**.
2. El Borde Costero debe entenderse como una **oportunidad de desarrollo** para las comunidades y no como un obstáculo.



3. Los 83.400 km. de línea de Borde Costero nacional ameritan un marco legal que responda a su **diversidad**.
4. Debe existir un mayor **poder de lo local en la planificación** urbana del Borde Costero.
5. Fuera de las áreas de protección (de amplio espectro) debe implementarse una **planificación por condiciones** que posibilite la internalización de externalidades.
6. Las zonas de **protección del patrimonio costero** deben ser definidas por la comunidad y tener asociado recursos estatales para su preservación.
7. La **infraestructura** necesaria para ocupar y poner en valor el Borde Costero puede ser provista a través del modelo de **concesiones de obras públicas**.

A partir de estos principios se desarrolló una propuesta de **incorporación del borde costero urbano a los instrumentos de planificación territorial existentes**, considerando tres etapas:

1. **Definición previa de las áreas de protección**. 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 ó 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.
2. **Definición de normativa urbana para el resto de la zona costera no definida como “área de protección”, a través de su incorporación al Plan Regulador Comunal (PRC)**. No hay razón para excluir una parte del territorio que está “dentro” del área urbana regulada, de la normativa explícita en el PRC. 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 previsible para el inversionista.
3. **Aprobación del PRC por parte del Concejo Comunal con informe previo favorable de la Subsecretaría de Marina respecto de la zona de borde costero**. Sin perjuicio de los procedimientos que nuestra legislación establezca para la aprobación de los PRC, y reconociendo que la Autoridad Marítima es y debe ser una voz autorizada en esta materia, sugerimos que, en la instancia de aprobación del PRC por parte del Concejo Comunal, sea incorporado un Informe Favorable de la Subsecretaría de Marina relativo al impacto que el PRC propuesto pudiese causar en la zona de borde costero. Esto permitirá disponer de la visión de la Autoridad Marítima, y al mismo tiempo disponer de una regulación estable en el tiempo, que elimine la incerteza del análisis caso a caso que impera actualmente.

Con esto se busca trasladar a la esfera local la toma de decisiones de planificación con respecto a la **zona costera inscrita dentro de límites urbanos**, de modo de recoger de mejor manera las demandas de los ciudadanos.

Esperamos con este documento, que sintetiza el conocimiento de varios años de estudio, aportar a la discusión de un tema que es de fundamental importancia para el futuro de nuestro país.

## HACIA UN NUEVO BORDE COSTERO EN CHILE

### I. INTRODUCCIÓN

#### El Borde Costero Marítimo de Chile

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 éste fuente de recursos, como por su condición de vehículo de intercambio comercial y comunicacional. Especialmente en nuestro continente, la observación de la distribución de los asentamientos evidencia una clara tendencia a emplazarse próximos al borde costero marítimo (Figura nº1).

**Figura nº1**  
**Cartografía histórica de Chile e imagen nocturna de América del Sur.**



Fuente: Google.

En Chile, nuestro Borde Costero Marítimo corre linealmente a lo largo de casi 4.200 kilómetros. No obstante, 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<sup>1</sup> (Figura nº2), lo que equivale al doble del perímetro de la Tierra<sup>2</sup> en la línea del Ecuador.

**Figura nº2**

<sup>1</sup> Fuente: Gobierno Regional Los Lagos.

<sup>2</sup> El perímetro de la Tierra en la línea del Ecuador tiene una longitud de aprox. 40.000 kilómetros.

### Borde Costero de Chile



Fuente: GORE Los Lagos

Nuestra costa se caracteriza por poseer una plataforma continental bastante estrecha -comparada con la plataforma continental del Atlántico-, en la cual se diferencian claramente dos zonas. Una región norte, de Arica a Puerto Montt, con cerca de 2.600 kilómetros de extensión, en la cual la costa está expuesta al oleaje, con grandes profundidades, cañones submarinos, escasa presencia de islas y bahías protegidas. Por su parte, la región sur corre linealmente a lo largo de 1.600 kilómetros y se caracteriza por una morfología intrincada con centenares de islas y fiordos. En esta región la plataforma continental es relativamente más amplia que en la zona norte, formando varias bahías protegidas. En todo este recorrido es evidente la enorme diversidad de situaciones que presenta nuestra costa (ver Anexo n°1).

### El Borde Costero y la Cámara Chilena de la Construcción

Para la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), y especialmente para sus Delegaciones Regionales, el desarrollo del Borde Costero ha sido una constante preocupación, ya que se ha detectado que existe una serie de problemas que impiden un desarrollo de mejor calidad en este territorio. Lo anterior ha motivado la realización de numerosos estudios<sup>3</sup> y charlas a lo largo del país<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Minuta CTR N°4\_2007 "Problemas en el Borde Costero".



El presente Documento de Trabajo tiene como objetivo ordenar y sintetizar todo el conocimiento y análisis sobre el Borde Costero efectuado por la CChC a lo largo de los años, aportando al debate sobre el destino de este importante territorio para nuestro país. Esperamos que este material sea la base para poder detonar una discusión con las autoridades sobre esta materia.

## **II. DEFINICIÓN LEGAL DEL BORDE COSTERO**

En la legislación Chilena no existe una definición estricta del borde costero. Sólo 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. En este contexto, el borde costero del litoral se define como:

*“aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral [ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral], la playa [que corresponde a la zona que es bañada por las aguas entre la baja y alta marea], 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”<sup>5</sup>.*

- 
- Minuta CLE N°79\_2008 “Regulación y ampliación del ámbito operacional de los puertos y estudio de otros mecanismos legales para el desarrollo de proyectos en el Borde Costero”.
  - Minuta CTR N°18\_2008 “Alternativas para intervenir el Borde Costero”.
  - Minuta CTR N°31\_2009 “Principios para intervenir el Borde Costero y Propuesta de Borde Costero Urbano”.

<sup>4</sup> Recientemente, Seminario Iquique (05.2008), Zonal Norte Arica (06.2008), Zonal Norte Iquique (06.2009), Charla La Serena (10.2009), Encuentro Vivienda Arica (11.2009), Charla Concepción (11. 2009).

<sup>5</sup> Artículo N° 2 del Decreto N° 475 de 1995, Ministerio de Defensa Nacional que Establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República. Por su parte, el Artículo N°1, al definir el ámbito de aplicación de la política, menciona la franja de ochenta metros de los terrenos de playa fiscales.

No obstante, a la fecha de cierre de este documento, el nuevo Gobierno reestructuró el Ministerio de Defensa, definiendo 4 Subsecretarías: Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Subsecretaría de Carabineros, Subsecretaría de Investigaciones. Las funciones de la Ex Subsecretaría de Marina serían asumidas por la nueva Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.





Cabe destacar que en esta definición se hace mención sólo a terrenos de playa fiscales, dejando entrever que habrían terrenos de playa privados<sup>6</sup>. Asimismo llama la atención que, para efectos de esta política, el borde costero se refiere solo a litoral de mar, excluyendo lagos y ríos.

Por su parte, la Subsecretaría de Marina tiene definida en su Misión, la responsabilidad de:

*“Administrar los bienes nacionales de uso público y bienes fiscales constituidos por fondos de mar, porciones de agua, playas y terrenos de playa ubicados en la costa del litoral y en los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas<sup>7</sup>”.*

Como se puede observar, esta definición sí incluye ríos y lagos, aunque los terrenos a administrar por la Subsecretaría de Marina también se limitan a bienes fiscales o bienes nacionales de uso público. La ley indica que en los ríos no comprendidos anteriormente, la antedicha facultad se ejercerá sólo sobre la extensión en que estén afectados por las mareas y respecto de los mismos bienes o sectores allí indicados.

Sobre el uso de estas áreas, el Código Civil indica que:

*Art. 589. “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos”.*

*Art. 595. “Todas las aguas son bienes nacionales de uso público”*

*Art. 596. “... El Estado ejerce derechos de soberanía exclusivos sobre la plataforma continental para los fines de conservación, exploración, y explotación de sus recursos naturales...”.*

En resumen, de acuerdo a nuestra legislación vigente, el Borde Costero, que es administrado por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Marina –que con el nuevo Gobierno pasa a formar parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas– es aquella parte de la geografía nacional que comprende:

---

<sup>6</sup> De hecho, sobre todo en la zona central y sur de nuestro país, existen muchos terrenos de playa privados, los que provienen de Títulos de Dominio antiguos que indicaban como deslinde el mar.

<sup>7</sup> Fuente: [www.subsecmar.cl](http://www.subsecmar.cl). Esta atribución también se expresa en el Reglamento sobre Concesiones Marítimas (Decreto Supremo N°002, Enero 2005).



- Mar territorial de mares y océanos<sup>8</sup>
- 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”

- y, Terrenos de Playa Fiscales<sup>9</sup> (franja de territorio que se ubica frente a predios fiscales, en un ancho de 80 mts. medidos sobre la línea de alta marea).

De este borde costero, administrado por la Subsecretaría de Marina, se excluyen los terrenos de Playa de Propiedad 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 8,00 mts de ancho<sup>10</sup>, contigua a la línea de playa, destinada a los menesteres de pesca (ver Figura n°3).

---

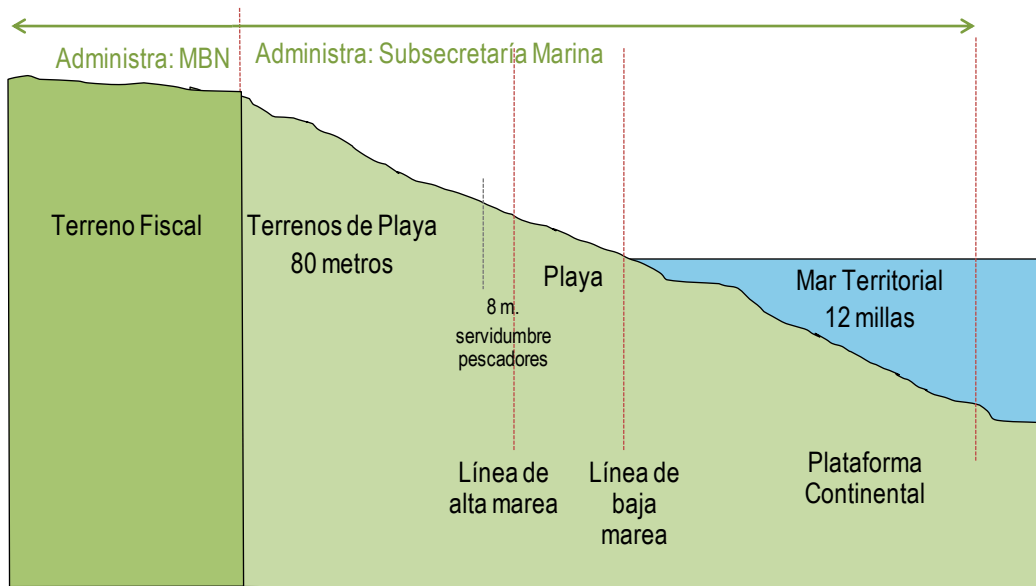
<sup>8</sup> Según el Derecho Marítimo Internacional, el mar territorial corresponde a una extensión de 12 millas marinas, medidas desde la línea de baja marea. En este territorio hay soberanía absoluta al igual que en los territorios terrestres.

<sup>9</sup> 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).

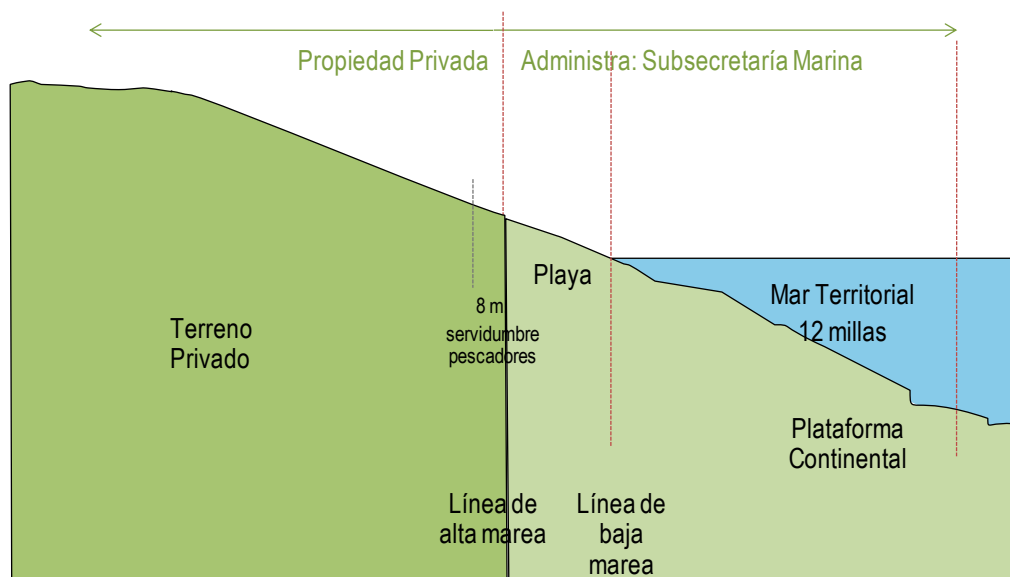
<sup>10</sup> Artículo 612 y 613 del Código Civil.

Figura n°3  
Definiciones de Borde Costero Marino

Frente a Predios FISCALES



Frente a Predios PRIVADOS



Fuente: Elaboración propia en base a Circular DDU N°55, página 66.

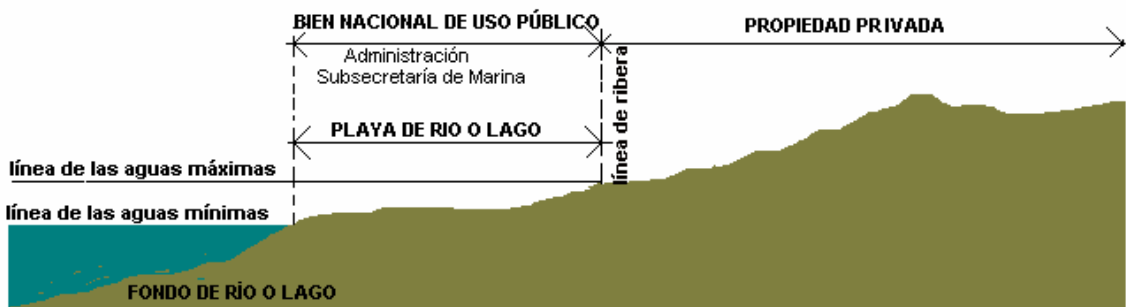
Aplicado a los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas de registro grueso, el Borde Costero queda definido como se grafica en la Figura nº4.

**Figura nº4.**  
**Definiciones de Borde Costero de Playa de Ríos y Lagos Navegables**

**Frente a Predios FISCALES**



**Frente a Predios PRIVADOS**



Fuente: Circular DDU N°55, pagina 66.

Nueva Definición para el Borde Costero

No obstante esta definición legal de borde costero que rige en nuestro país, hoy en día a nivel mundial se ha reconocido la gran importancia de la costa de mar, ríos y lagos en todos sus aspectos sociales, económicos



y ecosistémicos, y se ha reemplazado la definición tradicional de Borde Costero por un concepto más amplio, denominado “Zona Costera”. Ésta 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<sup>11</sup>.

Dentro de este marco más amplio, proponemos una nueva definición de Borde Costero, incluyendo en ella además los bordes costeros lacustres y fluviales:

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

- 1. Su condición de mar, bahía, golfo, estrecho, canal, río o lago.*
- 2. Su geomorfología de acantilado, explanada de playa, o contorno rocoso<sup>12</sup>.*
- 3. Las características propias del agua (turbulenta o tranquila), que permiten usos y aproximaciones diversas.*
- 4. El interés tangible o intangible que la sociedad le otorga a la zona, de acuerdo a valores culturales, ecosistémicos y/o económicos.*

---

<sup>11</sup> Protocolo de Paipa, 1989. *Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras protegidas del Pacífico Sudeste.*

Este Protocolo tiene como objetivo generar la adopción de medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural único, y la fauna y flora amenazadas por agotamiento y extinción en el Pacífico Sudeste.

El Protocolo fue suscrito el 21 de septiembre de 1989, por Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú en Paipa, Colombia. Chile ratificó el Protocolo el 10 de noviembre de 1993 y el Protocolo entró en vigor el 25 de octubre de 1994.

El Protocolo explicita el principio de interés común de buscar la administración de las zonas costeras valorando racionalmente el equilibrio que debe existir entre la conservación y el desarrollo. Además establece diversas normas generales sobre las áreas protegidas tales como criterios comunes para su definición, regulación de actividades a través de gestión ambiental integrada bajo unos lineamientos definidos, zonas de amortiguación alrededor de las áreas protegidas, medidas para prevenir, reducir y controlar su contaminación, evaluación del impacto ambiental estableciendo un procedimiento de análisis integrado, cooperación científica y técnica, fomento de la participación comunitaria, educación ambiental e intercambio de información sobre autoridades de las áreas protegidas y programas de investigación.

<sup>12</sup> Estas tres tipologías fueron identificadas por Montserrat Pantoja en su *Seminario de Investigación “Borde Agua-Lectura de la Vida en el Encuentro”, Escuela de Arquitectura Universidad del Mar Sede Iquique, 2009*, llamándolas borde abrupto, borde continuo y borde fragmentado, respectivamente. Postula además, que sus “espesores” son dependientes de una serie de variables específicas de su localización. Esto, por ejemplo, hace variar el espesor del Borde Costero, en una condición de Acantilado (Borde Abrupto), respecto de una condición de Playa Balneario (Borde Continuo).



### III. MARCO LEGAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL BORDE COSTERO

En nuestro país, el marco legal principal para intervenir el borde costero es la Ley de Concesiones Marítimas. Sin embargo, también es posible desarrollar proyectos a través de otros dos cuerpos legales; la Ley de Concesiones de Obras Públicas y la Ley de Puertos. A continuación se analiza en detalle cada uno de estos cuerpos legales. También se comenta el caso de intervenciones en cuerpos de agua menores que utilizan Concesiones del Ministerio de Bienes Nacionales.

Por último, hacia el final de este capítulo, se presentan dos leyes especiales –la Ley Lynch y la Ley Lorca– que se aplican en las ciudades de Iquique y Viña del Mar respectivamente.

#### III.1 Ley de Concesiones Marítimas

##### III.1.1 Alcances de la Ley

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”*<sup>13 y 14</sup>, al Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de Marina<sup>15</sup>.

Este organismo es el que tiene la competencia de permitir el uso y goce de cualquiera de las siguientes zonas:

- playas (territorio ocupado y desocupado alternativamente por las aguas)
- terrenos de playa (faja de terreno de propiedad fiscal de 80 metros desde la línea de más alta marea)
- rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías

---

<sup>13</sup> Artículo 1 del DFL N° 340 de 1960, sobre Concesiones Marítimas. Es del caso señalar que el Reglamento de la ley, antes de la modificación de 2005, entregaba la fiscalización y supervigilancia de toda la costa y mar territorial a la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

<sup>14</sup> En los ríos en que no se cumpla lo anterior, la facultad del Ministerio de Defensa se ejerce sólo sobre la extensión del río que esté afectado por las mareas.

<sup>15</sup> Con el nuevo Gobierno se elimina la Subsecretaría de Marina y pasa a formar parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.



Para ello puede otorgar:

- a. *Concesiones Marítimas*: acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina, ejerce la facultad privativa para conceder el uso particular en los mencionados sectores. Lo anterior independientemente del uso a que se destine la concesión y el lugar donde se encuentren (zona urbana o rural). Estas concesiones, que no podrá exceder de 50 años, se clasifican de la siguiente manera:
  - *Concesión Marítima Mayor*: Plazo de otorgamiento excede los 10 años o bien, involucra una inversión superior a 2.500 UTM, de acuerdo a la ponderación que realice la autoridad.
  - *Concesión Marítima Menor*: Plazo superior a 1 año e inferior a 10 años y que involucra 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.
  
- b. *Concesiones de Acuicultura*: acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina, ejerce la facultad privativa para conceder el uso 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.

Las concesiones otorgadas podrán ser modificadas, prorrogadas, renovadas o ampliadas, previo decreto o resolución de la autoridad correspondiente.

### III.1.2 Procedimiento de solicitud de una Concesión Marítima

La obtención de una Concesión Marítima por parte del interesado debe ajustarse al siguiente trámite:

- a) *Órgano ante el cual se presenta*: Capitanía de Puerto
  
- b) *Documento que se presenta*: Solicitud de Concesión Marítima, esto es, un expediente que contiene el formulario de solicitud, planos y antecedentes señalados en los artículos 26 y 27 del Reglamento.



c) *Plazo de verificación*: 5 días hábiles, para que el Capitán de Puerto, en conjunto con un Asesor Técnico de la Subsecretaría de Marina, verifique lo siguiente:

- Que todos los antecedentes e informes reglamentarios estén completos y conformes.
- Que los planos estén confeccionados de acuerdo a las normas técnicas y con las instrucciones que al efecto imparta la Dirección.
- Que exista correspondencia entre la solicitud y los planos respectivos.
- Que no exista superposición con otra concesión marítima, de acuicultura, o destinación ya otorgada.

d) *Devolución de documentos presentados*: Se efectúa en los casos que existe superposiciones con otra concesión marítima o bien, no se cumple con alguna de las materias detallados en el punto anterior.

e) *Documento conforme*: Se efectúa cuando el documento cumple con las exigencias establecidas en el Reglamento. En estos casos el Capitán de Puerto realizará lo siguiente:

- Devolverá un ejemplar al interesado, debidamente visado y fechado.
- Adjuntará certificado que acredita que la solicitud ha sido ingresada al S.I.A.B.C. (Sistema Integrado de Administración e Borde Costero). Este sistema informático permite realizar en línea, los diferentes trámites que se relacionan con las concesiones, a través de internet, manteniendo en una base de datos los antecedentes que conforman el expediente de una solicitud de concesión, además de incorporar el posicionamiento de cada una de las concesiones en una base cartográfica digital.
- Enviará un ejemplar a la Subsecretaría de Marina dentro de los 5 días siguientes a la visación del documento e ingreso al S.I.A.B.C.

f) *Fecha de inicio de tramitación*: Corresponde a la fecha del comprobante de inicio de trámite emitido por el Capitán de Puerto.

### III.1.3 Ventajas de las de Concesiones Marítimas

Los aspectos positivos de las Concesiones Marítimas son la variedad de usos posibles –aunque estos no están detallados en el Reglamento y quedan a discreción de la autoridad– y la amplitud de los plazos que pueden llegar hasta 50 años, dependiendo del tipo de obra.





### III.1.4 Problemas de las Concesiones Marítimas

Los principales problemas asociados las concesiones marítimas son los siguientes:

*a) La tramitación es engorrosa y los plazos inciertos:*

- Normalmente la tramitación de una concesión marítima es engorrosa con un sistema centralizado donde las aprobaciones finales se obtienen en Santiago.
- La experiencia de socios de la CChC en Regiones indica los plazos son inciertos y puede tomar varios años. Esto implica puede implicar incluso la pérdida de oportunidad de la inversión.

*b) El costo asociado a la concesión es alto, lo que en general inhibe la inversión:*

- El pago por el uso del terreno es elevado en relación a otras alternativas de localización<sup>16</sup>.
- Se debe constituir una garantía mediante boleta bancaria, por un monto equivalente al 5% de la tasación comercial de lo construido.
- Alto costo asociado a la burocracia por tramitación engorrosa y plazos inciertos.
- Incertidumbre respecto a varios aspectos de la concesión (el reglamento sobre concesiones marítimas indica tasaciones, valores a cobrar, sanciones y multas, caducidad y motivos de la terminación de las concesiones, todo lo cual es decidido por el Ministerio de Defensa Nacional, sin existir instancias de apelación).

*c) La no propiedad del suelo inhibe inversiones de mayor monto (y por lo tanto de mayor calidad) y desincentiva el adecuado mantenimiento de las inversiones. Con ellos se incentiva la materialización de inversiones temporales.*

- No se tiene propiedad sobre las inversiones, pues una vez terminada la concesión, ellas pasan a propiedad fiscal, salvo aquellas cosas que puedan retirarse.
- Por lo anterior, no es posible que el inversionista acceda a garantía bancaria.

---

<sup>16</sup> Si un inversionista solicita una concesión, debe pagar anualmente, como mínimo el equivalente al 16% del avalúo fiscal de los terrenos solicitados, con un plazo máximo de la concesión de 50 años. Si dicha inversión es realizada en otro lugar, con un valor comercial del terreno igual a 1,5 veces la tasación fiscal, se puede financiar su compra mediante un crédito con una tasa de interés anual del 5%, cancelando una cuota equivalente al 16% de la tasación fiscal (igual valor que lo pagado por concesión), con un plazo de 13 años, existiendo además una gran diferencia con la concesión, el terreno y las inversiones realizadas son de su propiedad, lo cual permite usar ambos como garantía ante el sector financiero, situación que en el caso de una concesión no es posible.



- El concesionario debe cancelar las contribuciones de bienes raíces por el terreno y las construcciones que en él se realicen, siendo que ambas cosas no son de su propiedad, lo que incentiva inversiones de menor monto y menor calidad.

*c) Se genera incertidumbre para los terrenos colindantes con esa faja de concesión, ya que el criterio de determinación de qué uso se hará en ese suelo es incierto, lo cual afecta decisiones de inversión en toda el área cercana.*

*d) Existe una multiplicidad de organismos con atribuciones en la administración de la franja litoral. Entre ellos el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina, Ministerio de Bienes Nacionales en las tierras fiscales, las Municipalidades, y la CONAMA o COREMA respectiva<sup>17</sup>.*

*e) Incompatibilidad 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. Sin embargo, como se comentó anteriormente, las concesiones marítimas son autorizadas por la Subsecretaría de Marina, la que puede o no considerar las condiciones de edificación y usos de suelo establecidos por el plan regulador respectivo. De hecho en la práctica se dan dos casos:
  - i. La Subsecretaría de Marina analiza los proyectos presentados, y actuando como evaluador de proyectos, autoriza o rechaza las concesiones solicitadas, sin considerar el plan regulador respectivo.
  - ii. La Subsecretaría de Marina autoriza o rechaza las concesiones solicitadas, pero pide como requisito que el interesado obtenga un permiso de edificación en la Dirección de Obras Municipales, según lo establecido por el plan regulador. Sin embargo, a menudo se da la situación que la zona del proyecto está fuera del área urbana de la ciudad (sobre todo si se refiere a la playa, el mar territorial y la plataforma continental) y por lo tanto no hay normas explícitas sobre usos de suelo y normas de edificación. De esta forma el Director de Obras debe aprobar o rechazar los permisos de edificación solicitados en forma arbitraria, sin que

---

<sup>17</sup> Ver detalle más adelante, en Capítulo IV.2 sobre Problemas asociados a la Institucionalidad.



exista un instrumento regulador que sustente sus decisiones. Esta situación es cada vez más frecuente, dado que las tecnologías actuales permiten construir sobre estructuras flotantes o ancladas sobre rocas.

### III.2 Ley de Puertos

#### III.2.1 Antecedentes

Desde hace ya varias décadas, a nivel mundial, las áreas ocupadas por puertos están siendo transformadas hacia otros usos, especialmente las que se ubican dentro de las ciudades. Esto es así porque las áreas de puerto en las zonas urbanas generan externalidades negativas difíciles de manejar, lo que hace poco recomendable realizar ampliaciones de estas instalaciones portuarias e industriales en sus localizaciones originales. En consecuencia, los puertos han buscado crecer hacia otras zonas más alejadas de la ciudad, liberando espacio que puede ser destinados a usos más compatibles con la actividad urbana. Muchas veces estos usos más compatibles son desarrollados por el sector privado a través de concesiones.

En Chile esta situación también se ha dado y de hecho existen dos ejemplos recientes: Puerto Nuevo en Antofagasta y Puerto Barón en Valparaíso<sup>18</sup>. El mecanismo que utilizado en ambos casos es la Ley de Puertos.

#### III.2.2 Alcances de la Ley

En Chile, la Ley de Puertos (Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario)<sup>19</sup> 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 Calendario Referencial de Inversiones*<sup>20</sup> de la EP. La

---

<sup>18</sup> Ver detalle de estos proyectos en Anexo N°2.

<sup>19</sup> Para un análisis de la Historia de la Ley, ver Minuta CChC CLE N°79\_2008.

<sup>20</sup> El Plan Maestro y el Calendario Referencial de Inversiones son documentos obligatorios para cada puerto y terminales de su competencia, los cuales son aprobados por los respectivos directorios.

El Plan Maestro es el instrumento de planificación territorial en que se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas para el desarrollo previsto de un puerto o terminal, y sus usos, para un período mínimo de veinte años. Este plan considerar las áreas necesarias para la realización de actividades pesqueras, industriales, turísticas, recreativas, de transporte marítimo, remolque, construcción o reparación de naves.

El Calendario Referencial de Inversiones corresponde al programa de las inversiones en frentes de atraque, áreas conexas y bienes comunes que pueden ser ejecutadas por particulares o la empresa, para un período mínimo de cinco



iniciativa puede provenir de la EP directamente o bien a solicitud de particulares<sup>21</sup>.

Para la implementación de los proyectos, la EP puede utilizar alguna de las siguientes formas<sup>22</sup>:

- 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. Éste es definido en el Artículo 13 como la “...realización de actividades pesqueras, industriales, turísticas, recreativas, de transporte marítimo, remolque, construcción o reparación de naves”<sup>23</sup>.

### III.2.3 Concepto y características de la Concesión Portuaria

Por Concesión Portuaria, se entiende “*el contrato solemne, otorgado por escritura pública, a través del cual una empresa concede con exclusividad a una persona natural o jurídica, por un período determinado, un*

---

años. Comprende además, una programación indicativa de los llamados a licitación para el otorgamiento de concesiones portuarias para dicho período. Lo anterior es sin perjuicio de las facultades generales de los directores respecto del calendario referencial de inversiones.

La elaboración del *plan maestro* y del *calendario referencial de inversiones* debe contener entre otros aspectos: el estudio y análisis de todos los antecedentes relacionados con el actual desenvolvimiento de la actividad portuaria, los requerimientos de este tipo de actividad en la región, los probables escenarios de desarrollo del recinto portuario, tomando como base para lo anterior el Plan de Desarrollo realizado por los ejecutivos del puerto en conjunto con los asesores referidos, asimismo, diversos antecedentes proporcionados vía diálogo directo con otros entes ligados a la actividad

<sup>21</sup> No obstante, las funciones relativas a fijación de tarifas, coordinación de operaciones de agentes y servicios públicos, elaboración del plan maestro y calendario referencial y, en general, la elaboración y supervisión del cumplimiento de la reglamentación necesaria para el funcionamiento de puertos, deben realizarse en forma directa por la EP sin la posibilidad de delegar. Artículo 8°, Ley 19. 542, que Moderniza el Sector Portuario.

<sup>22</sup> Artículo 7°, Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario.

<sup>23</sup> 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.



*área de un bien inmueble para que ésta ejecute una obra, preste servicios, desarrolle o mantenga una obra, otorgándosele como contraprestación la explotación de la misma*<sup>24</sup>.

Las características que presenta la concesión portuaria, a diferencia del contrato de arrendamiento y la constitución de sociedades, son las siguientes<sup>25</sup>:

- Se establece una prenda especial sobre la concesión, sin desplazamiento respecto de los bienes o derechos prendados. Ésta puede recaer sobre el derecho de concesión portuaria, los bienes inmuebles de la sociedad concesionaria y los ingresos de ésta que provengan de la explotación de la concesión. El objetivo de la prenda es garantizar las obligaciones financieras que la sociedad concesionaria contraiga para financiar el ejercicio, equipamiento y explotación de la concesión portuaria.
- Se establece un derecho de concesión, el cual puede ser rematado con todos los derechos y obligaciones propios de la concesión. Además este derecho es transferible como un solo todo y únicamente.
- Se establece un derecho a retirar las mejoras introducidas en los bienes concesionados dominio de la EP al término de la concesión, siempre y cuando puedan separarse sin detrimento, a menos que la EP opte por pagar el justo precio.

Para optar a una concesión, los particulares deben solicitar la modificación del *Plan Maestro* y la incorporación del proyecto al *Calendario Referencial de Inversiones*. En dichos casos, el directorio debe acoger o rechazar, en forma fundada, la solicitud, en el plazo máximo de noventa días contados desde su presentación, y con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

Las inversiones que se aprueben deben ser licitadas y realizadas directamente por los particulares que se adjudiquen dicha licitación, según se reglamenta en el artículo 7° de la Ley. La Ley determina que el período sobre el cual podrá otorgarse el arrendamiento o concesión portuaria será, por regla general, 30 años. No obstante, el plazo se reducirá a 10, cuando la finalidad del arrendamiento o concesión sea ajena a la actividad portuaria.

---

<sup>24</sup> Artículo 53°, Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario.

<sup>25</sup> Artículo 15 y siguientes de la Ley 19.542, que Moderniza el Sector Portuario.



#### III.2.4 Ventajas de la Ley de Puertos

- Otorga concesión para la ejecución de un objeto portuario, que incluye actividades turístico-comerciales
- Permite reconvertir áreas costeras deterioradas, de alto impacto urbano por su cercanía a los centros de las ciudades.
- En teoría se podrían solicitar ampliaciones a las áreas operacionales de los puertos, para incluir otros territorios cercanos.
- Evita la tramitación de la concesión marítima con la Subsecretaría de Marina.

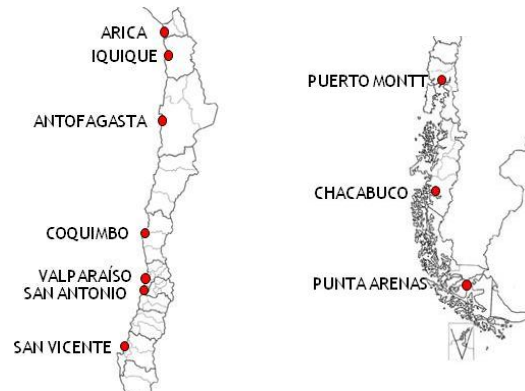
#### III.2.5 Limitaciones de la Ley de Puertos

- *Limitante cultural.* En Chile, implementar este tipo de proyectos en los cuales se reconvierte terreno portuario industrial hacia otros usos, ha resultado difícil sobre todo porque existe una sobre valoración de la importancia económica de los puertos. En general se cree que el puerto puede aportar mucho más a la economía local, de lo que realmente ocurre<sup>26</sup>.
- *Falta de interés de la empresa portuaria.* Los desarrollos urbanos del borde costero no son, por definición, materia de interés de las empresas portuarias, por lo cual no necesariamente están dispuestas a impulsar otras actividades distintas a su rubro.
- *Limitación por localización.* El desarrollo de proyectos privados a través de la Ley de Puertos también tiene la limitación de que es un mecanismo que puede operar solamente en las ciudades donde existen puertos, y en las cuales hay disponibilidad para reconvertir terrenos a otros usos. Es decir, no es un mecanismo que pueda utilizarse masivamente para desarrollar todo el borde costero de nuestro país (ver Figura nº5).

---

<sup>26</sup> De hecho, los puertos han sido rentables porque no afrontan la inversión inicial. Además la tecnología actual implica una cantidad mucho menor de puestos de trabajo. Estos más bien se están desarrollando en las áreas de logística en otras ubicaciones.

**Figura nº 5**  
**Puertos chilenos con área operacional**



- *No entrega propiedad del suelo.* Este mecanismo funciona en base a una concesión por un período de tiempo determinado, lo que implica que la propiedad se mantiene en manos del Estado. La única opción para hacer traspasos de terrenos a propiedad privada sería a través del mecanismo de enajenación, el cual requiere de un Decreto Supremo del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, con acuerdo del Directorio por mayoría. Este mecanismo es altamente complejo, aunque en el caso de Puerto Barón en Valparaíso sí logró realizarse.
- *Limitación de usos.* La Ley de Puertos en su artículo 13, limita las actividades a realizar al interior de los recintos portuarios para la realización de “*actividades pesqueras, industriales, turísticas, recreativas, de transporte marítimo, remolque, construcción o reparación de naves*”. En consecuencia, algunos usos quedan excluidos, como por ejemplo los residenciales, mientras que otros han sido sujeto de cuestionamientos ante la Contraloría General de la República. Ejemplo de esto último son los usos comerciales incorporados por el Proyecto Puerto Nuevo de Antofagasta o por el Proyecto Puerto Barón en Valparaíso, aunque en estos casos la Contraloría se pronunció en forma favorable a su incorporación.
- *Plazos.* Los plazos definidos en la Ley para las concesiones portuarias, de 30 años, o 10 cuando la finalidad sea ajena a la actividad portuaria, pueden ser insuficientes para algunos desarrollos. Especialmente compleja es la situación de los usos comerciales, en los cuales se ha cuestionado el plazo de concesión otorgado por 30 años. Este fue el caso del proyecto Puerto Nuevo de Antofagasta, aunque dicho cuestionamiento fue desestimado por la Contraloría.
- *Multiplicidad de organismos con atribuciones sobre el terreno portuario.* Entre ellos, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Transportes, Ministerio de Defensa, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio del



Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Planificación, Gobierno Regional y Municipal<sup>27</sup>.

- *Conflictos con la regulación urbana.* Dado que la normativa de las edificaciones es definida por la municipalidad en su plan regulador comunal, pueden generarse conflictos con la ciudadanía o con otros organismos en el proceso de aprobación de dicha normativa, tal como fue el caso del Proyecto Puerto Barón en Valparaíso.

### III.3 Ley de Concesiones de Obras Públicas

#### III.3.1 Antecedentes

El sistema de concesiones de obras públicas es un mecanismo que ha permitido al Estado de Chile, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) la ejecución de obras públicas fiscales, incorporando capitales y gestión privadas.

El sistema ha tenido una excelente evaluación porque ha permitido aumentar la oferta de infraestructura disponible, utilizando capital privado en la gestión, financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura, liberando 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 los propios usuarios.

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 –incluido proyectos en el borde costero– siempre y cuando éste sea declarado de interés público y tenga factibilidad económica y financiera.

#### III.3.2 Alcances de la Ley

En Chile, el Decreto N° 900 que fija 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

---

<sup>27</sup> Ver detalle más adelante, en Capítulo IV.2 sobre Problemas asociados a la Institucionalidad.





desarrollarse 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 entes privados quienes las asuman directamente, aportando capitales y gestión privados a la infraestructura pública del país.

Más aún, a través de esta Ley, el Estado incentiva al sector privado a proponer y estudiar la ejecución y explotación de infraestructura de carácter pública, en el entendido que:

- La titularidad de la obra pública fiscal se mantiene en manos del Estado.
- Es el Estado quien entrega el servicio público correspondiente a la ciudadanía.
- La explotación de la Concesión es un mecanismo para pagar el precio del Contrato de Concesión.

Esta asociación público-privada que se forma a través de una Concesión de Obras Públicas, supone la existencia previa de condiciones de seguridad y confianza que permitan, por una parte, que el Estado obtenga del concesionario la prestación oportuna e íntegra de las obligaciones asumidas al momento de adjudicarse la concesión, y por otra parte, que el concesionario cuente, durante todo el período de concesión, con una base jurídica y política que le permita desarrollar sin turbaciones su actividad económica.

De esta forma, una concesión comprende:

- a) La prestación en el área de concesión de los servicios básicos y complementarios para los que fue construida la obra.
- b) La conservación de la obra en óptimas condiciones de uso.
- c) El cobro de tarifas que pagarán los usuarios de los servicios básicos y de los servicios complementarios.
- d) La ejecución de las inversiones o reinversiones que constituyen el plan de desarrollo del proyecto.
- e) El uso y goce sobre los bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a desarrollar la obra entregada en concesión.
- f) El uso y goce sobre los bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a desarrollar los servicios que se convengan.

Un aspecto destacable la posibilidad la Ley de Concesiones es que, según se establece en su Artículo 10, el adjudicatario pueda acceder a terrenos en propiedad privada:

*Artículo 10. En el contrato de concesión se dejará constancia de otros beneficios que se incluyan como compensación por los servicios ofrecidos, según lo establezcan las bases, tales como*



*concesiones para servicios turísticos, autoservicios, publicidad u otros. En aquellos casos en que, con ocasión de la ejecución de las obras, el concesionario recuperare 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.”*

### III.3.3 Procedimiento de solicitud de Concesión de Obras Públicas.

El Reglamento de la Ley de Concesiones, Reglamento DFL MOP N° 164 de 1991 modificado por las Leyes N° 19.252 de 1993 y N° 19.460 de 1996, establece las siguientes disposiciones:

a) *Postulante y Órgano ante el cual se presenta:* Personas naturales o jurídicas podrán postular ante el MOP la ejecución, reparación o conservación de obras públicas, a cambio de su explotación, mediante el sistema de concesión.

b) *Etapas de la postulación y licitación:*

Presentación:

- El proceso comienza con el ingreso del proyecto al MOP a través de un formulario de presentación, a nivel de perfil. Con estos antecedentes, el MOP evalúa si existe, en principio, interés público en el proyecto presentado, para lo cual, a través de su oficina de partes de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), consulta con los distintos actores relevantes en la materia. Asimismo, tratándose de obras que estén entregadas a la competencia de otro organismo del Estado se debe contar con informe del organismo respectivo. En estos casos, dichos entes públicos pueden delegar mediante convenio de mandato suscrito con el MOP, la entrega en concesión de tales obras<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 39, inciso segundo Ley de Concesiones: Artículo 39º: “El Ministerio de Obras Públicas es competente para otorgar en concesión toda obra pública, salvo el caso en que tales obras estén entregadas a la competencia de otro Ministerio, servicio público, Municipio o empresa pública u otro organismo integrante de la administración del Estado. En estos casos, dichos entes públicos podrán delegar mediante convenio de mandato suscrito con el Ministerio de Obras Públicas, la entrega en concesión de tales obras bajo su competencia, para que éste entregue su concesión, regida por esta ley. En estos casos se entenderá incluido en dicho convenio la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de obras públicas, esto es, tanto el procedimiento de licitación, adjudicación y la ejecución, conservación y explotación como las facultades, derechos y obligaciones que emanan de la ley”.



- Si el proyecto es declarado de interés público, el postulante debe presentar diversos estudios técnicos, financieros, legales, entre otros, que den cuenta de la factibilidad del proyecto que se pretende llevar a cabo.

#### Proposición

- El postulante debe presentar los informes requeridos por el MOP en un plazo de 180 días o 2 años dependiendo la envergadura del proyecto. Todos estos estudios son de costo del postulante, sin perjuicio que el MOP puede ofrecer el reembolso de todo o parte de ellos.
- Además, el postulante debe entregar una garantía de seriedad respecto de la obligación de terminar los estudios en el plazo indicado y la suficiencia de los mismos.
- Con estos antecedentes el MOP puede aceptar o rechazar la proposición. En caso de ser aceptada, ésta se entenderá transferida al MOP a cambio del premio en la evaluación de la oferta, aunque el postulante no se presente a la licitación de que se trate. Si la proposición es rechazada, la iniciativa se mantendrá como de propiedad del postulante hasta por un plazo de 3 años, y no podrá ser objeto de licitación por concesión sin antes notificar dicha situación al mismo, con el objeto que pueda concurrir a la licitación y optar al premio que le corresponda en la evaluación de su oferta. La no concurrencia a la licitación del postulante, debidamente notificado mediante oficio dirigido al domicilio indicado en su presentación, implicará su renuncia a todos los derechos como impulsor de dicha iniciativa.

#### Licitación de la propuesta:

- Dentro del plazo de 1 año contado desde la aprobación de la proposición el MOP llamará a licitación pública el proyecto de concesión. El proceso de licitación se entenderá iniciado cuando el MOP llame a precalificación del proyecto según lo señalado en el artículo 13° del Reglamento de la Ley de Concesiones o cuando se realice el llamado a la licitación.

#### III.3.4. Ventajas de la Ley de Concesiones de Obras Públicas

Entre las ventajas del sistema de Concesiones de Obras Públicas es posible señalar:

- Permite la obtención del financiamiento, vía inversión privada, para solucionar los déficit de infraestructura pública del país. Además, delega a manos privadas la gestión de las obras públicas construidas mediante este mecanismo.
- Asegura, por largos períodos de tiempo, la conservación y mantenimiento de la infraestructura pública.



- Se canaliza en un solo ente (MOP) a todos los órganos competentes en la materia. Entre otros aspectos, este sistema evita que el privado tenga que tramitar una concesión marítima con la Subsecretaría de Marina. El MOP, cuando corresponde, solicita a este organismo una “destinación” marítima.
- Permite plazos de concesión de hasta 50 años, aunque el reglamento de la ley indica que el régimen general es de 5 a 10 años.
- Entrega amplias posibilidades de uso de suelo y actividades según la iniciativa del particular, aunque con la condición de que el proyecto tenga interés público.
- Permite entregar terrenos en propiedad como contraprestación de la concesión (artículo 10 Ley Concesiones), ventaja que no tienen los otros mecanismos de intervención en el borde costero (concesión marítima o concesión portuaria).
- Entrega amplias posibilidades de uso de suelo y actividades según la iniciativa del particular, aunque con la condición de que el proyecto tenga interés público.

### III.3.5 Problemas de las Concesiones de Obras Públicas

Si bien, la ley permite desarrollar proyectos en el Borde Costero acogiéndose a la ley de Concesiones de Obras Públicas, en la práctica hay varias limitantes que no han permitido una aplicación mayor de este mecanismo en nuestro país:

- Los proyectos deben ser de interés público, lo cual deja fuera una amplia gama de proyectos de interés privado.
- Los plazos establecidos en el Reglamento desde la etapa de proposición hasta la adjudicación misma son muy extensos. Más aún, en la práctica estos plazos no se cumplen<sup>29</sup>.
- El postulante puede no adjudicarse la licitación del proyecto presentado y por lo tanto existirá un desincentivo a presentarlo. En parte, esta situación se mejora con la aplicación de un premio en la evaluación de la oferta y con la facultad que tiene el MOP de ofrecer el reembolso de todo o parte de los costos de los estudios que debió realizar el postulante.

---

<sup>29</sup> A modo de ejemplo, el Proyecto MargaMar, en la ciudad de Viña del Mar, el cual propone el desarrollo del borde costero asociado al Estero Marga Marga, se inició el año 2000, sin que a la fecha (Diciembre de 2009) se lleve a cabo su licitación. Más antecedentes de este proyecto se presenta en el Anexo N°3.



- Por regla general los terrenos se entregan en concesión, salvo excepción del art. 10 de la Ley de Concesiones. Los plazos de las concesiones no superan los 50 años.
- Limitaciones adicionales a las concesiones en terrenos fronterizos según se indica en el Artículo 5 de la Ley “...en el caso de licitación pública internacional o nacional para obras en concesión a realizarse en zonas fronterizas determinadas conforme a la ley, y antes del correspondiente llamado, el Presidente de la República remitirá al Consejo de Seguridad Nacional los antecedentes de la licitación, para que se pronuncie respecto de las materias de su competencia”.

A modo ejemplo de lo que es posible realizar en el borde costero acogiéndose al mecanismo de Concesiones de Obras Públicas, en el Anexo N°3 se presenta el proyecto “MargaMar” ubicado en el borde costero de la ciudad de Viña del Mar.

### **III.4 Intervenciones en el borde costero a través de Transferencias o Concesiones de Bienes Nacionales**

#### III.4.1 Atribuciones y mecanismos del Ministerio de Bienes Nacionales

Los casos de territorios ribereños y cuerpos de agua que NO son navegables por buques de más de 100 toneladas de registro grueso, su administración recae en el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) y no en la Subsecretaría de Marina.

El MBN tiene como responsabilidad conocer, valorar, manejar, gestionar y administrar el patrimonio fiscal, según lo indica el DL 1.939 de 1977 y sus posteriores modificaciones. En este cuerpo legal se establece que este Ministerio puede realizar transferencia de parte de la propiedad fiscal o bien, permitir su uso temporal. Los mecanismos que puede utilizar son los siguientes:

- 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



### III.4.2 Condiciones de las transferencia o concesiones de Bienes Nacionales y sus problemas asociados

En la práctica, el MBN opera de la siguiente manera:

#### a. Venta directa

El MBN puede vender a un privado directamente, respondiendo a una solicitud de éste. El precio es definido por una Comisión Especial de Enajenaciones<sup>30</sup>, previa tasación de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales y no puede ser inferior a su valor comercial<sup>31</sup>. Es frecuente que el MBN obligue a los particulares a arrendar en primera instancia el terreno, por un período definido, con exigencias de ejecución de obras asociadas al proyecto, para tener luego la posibilidad de comprarlo a un precio previamente pactado.

Los problemas asociados a este mecanismo son:

- Muchas veces las solicitudes de los privados se pueden presentar sobre terrenos que no han tenido oferta anterior, por lo que no existe información sobre precios o valoración comercial. De esta forma es difícil cumplir con el mandato de la ley sobre que el precio de transferencia “no podrá ser inferior a su valor comercial”. Por ello el precio de transferencia resultante suele ser arbitrario, no ajustado a la realidad, además de ser definido en un proceso largo, lo que representa costos significativos para los privados.
- En los casos en que el MBN obliga a arrendar previamente la propiedad, suele ocurrir que el precio pactado inicialmente no es respetado por el MBN, quien aumenta su valor producto de las inversiones realizadas en el terreno por parte del interesado. Lo anterior obviamente representa un desincentivo a la inversión privada en dichas propiedades.
- Como la venta de los terrenos es condicionada a la presentación y evaluación, por parte del MBN, de un proyecto técnico y económico –cuyos parámetros de evaluación no son explícitos– el MBN termina asumiendo un inadecuado rol de evaluador de proyectos. En este sentido se cuestiona las competencias técnicas del MBN para desarrollar esta labor. Claramente los mejores evaluadores técnicos y económicos de un proyecto son los propios inversionistas inmobiliarios y el sistema financiero que los financia.

<sup>30</sup> Cabe destacar que esta comisión no incorpora representantes del sector privado.

<sup>31</sup> Artículos 83, 84, 85 y 86 del DL 1.939.



b. Venta a través de subasta pública o privada

El MBN puede vender a privados a través de la oferta directa y condicionada de sus terrenos de libre disposición mediante llamados a licitación, según el programa denominado “Grandes Territorios: Nuevas Oportunidades”. Normalmente, en esta modalidad de enajenación onerosa los participantes deben presentar proyectos de inversión para las áreas propuestas por el Ministerio, que conforme a la “aptitud” del terreno (también definida por este Ministerio) “enmarca” el tenor de las inversiones y la naturaleza de los proyectos.

Los principales problemas de este sistema de enajenación son los siguientes:

- El MBN direcciona los desarrollos en los terrenos que oferta, jugando un innecesario rol de evaluador de proyectos que incide negativamente en el mecanismo de subasta pública que introduciría competencia en el acceso al suelo.
- Además ejerce un rol fiscalizador sobre el adquirente, al exigir el cumplimiento de avance de obras del proyecto seleccionado y, en caso de incumplimiento, se establece la ejecución de garantías.
- La definición de los terrenos a licitar y el precio mínimo es arbitraria y centralizada, dado que tiene poca o ninguna consideración real de la demanda.
- Los resultados de este mecanismo de enajenación no han sido todo lo auspicioso que se esperaba. En gran parte de los casos las licitaciones se han declarado desiertas. Esto se ha debido a que muchas de ellas consideraban terrenos en localizaciones remotas, con escasas factibilidades de urbanización o de alto costo, por lo que el precio mínimo establecido superaba el valor real del terreno. También se ha dado el caso que, el primer adquirente de estos nuevos territorios, es gravado con la ejecución de obras públicas de factibilización de un proyecto mayor, inviabilizando económicamente el primer emprendimiento (Caso By-Pass vial en Proyecto Ike-Ike en Iquique).

No obstante, se debe reconocer que durante la última administración (2006-2010) el MBN ha impulsado fuertemente la transferencia de terrenos a manos privadas con una amplia cartera de terrenos y llamados a licitación permanentes. Incluso se ha observado una tendencia en muchos casos a eliminar el requisito de presentar un proyecto de inversión, entregando el terreno solamente a la mejor oferta económica.



c. Transferencia gratuita a particulares según condición socioeconómica

El MBN puede transferir terrenos gratuitamente a familias ya ocupantes en el marco de planes nacionales o regionales del Ministerio<sup>32</sup> que tienen como objetivo la regularización de títulos de dominio (“Por su propio bien”, “Póngale título a sus sueños”, por ejemplo); o en acciones interministeriales, como el programa Chile Barrio, que regulariza la situación de familias que viven en asentamientos precarios, a fin de brindar una solución integral de propiedad de sitio y vivienda.

Este sistema genera graves problemas:

- Si bien es cierto, la focalización de estos programas es bastante buena en el sentido de beneficiar a la población de menores ingresos, debido a que la ley dispone que los potenciales beneficiarios deben tener antecedentes socioeconómicos justificados o corresponder a casos contemplados en planes ministeriales nacionales o regionales, estos programas generan incentivos para ocupar terrenos (“tomas”) más que superar situaciones históricas de ocupación irregular de terrenos fiscales. Este es un hecho que se evidencia en la mayor parte de las ciudades del norte del país y que es la causa principal de la existencia de grandes áreas en deterioro en estas ciudades, con la consecuente reducción en la calidad de vida, falta de arraigo y abandono.
- Genera una competencia desleal con las personas que utilizan los programas regulares de subsidio a la vivienda.
- Genera una especie de competencia desleal también con los desarrolladores privados, puesto que el Estado puede desprenderse de macrolotes sin urbanizar, situación a la que el particular no puede acceder, puesto que le resultaría imposible inscribir ante el Conservador respectivo dicha propiedad y en su caso constituiría lo denominado “loteo brujo”, siendo sancionado por ello. En este sentido, el Estado estaría cometiendo una infracción a la LGUC al desarrollar “loteos brujos” o vender los denominados “terrenos netos”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Artículos 87 y siguientes, del Párrafo II del DL 1.939.

<sup>33</sup> La venta de “terrenos neto” consiste en la confección de un loteo en terrenos fiscales sin urbanizar, que luego se venden a privados previamente seleccionados y a valores subsidiados. La venta se realiza por el área neta de las manzanas donde se emplazarán los sitios. Ejemplo de ello son varios loteos en la Comuna de Alto Hospicio (loteo C.H. Tarapacá, Laguna Verde, Las Parcelas y Marín Norte Grande). Otra situación anómala es la “reserva de terrenos” en que el MBN mantiene terrenos como “no disponibles y reservados” por espacio de hasta 5 años, hasta que alguna entidad organizadora determinada por el MBN postula al Programa de Fondos Concursables del MINVU, se adjudica los subsidios, prepara los loteos, ejecuta las obras, y luego se les vende, a precio subsidiado, solo las áreas de terreno neto que ocupan los sitios de las viviendas, obstaculizando en todo este proceso el acceso a esos terrenos por parte de otras entidades que se desempeñan en el mismo ámbito.





- Genera ineficiencia en la localización del desarrollo, ya que posteriormente es el municipio respectivo el que debe hacerse cargo de la provisión de la infraestructura urbana necesaria y este costo no es considerado en la decisión de localización.
- Lo anterior lleva a que muchas veces no se realice la infraestructura urbana necesaria con el consecuente deterioro de grandes áreas de las ciudades, disminuyendo la calidad de vida en éstas e incentivando el desarraigo y abandono de la zona norte.

d. Venta de terrenos a precios bajo el valor de mercado a municipios o SERVIU

El MBN puede vender terrenos a precios bajo el valor de mercado, tanto a municipios de bajos ingresos para el desarrollo de equipamiento, como al SERVIU para desarrollos urbanos destinados a vivienda social. El primer caso puede tener cierta justificación desde el punto de vista de la eficiencia económica, ya que este equipamiento suele generar externalidades positivas para la población beneficiaria (escuelas, centros comunitarios, postas de salud municipales, entre otros).

Sin embargo, el segundo caso tiene importantes problemas:

- Promueve la acción inmobiliaria del Estado, introduciendo subsidios implícitos en el valor de las viviendas sociales, lo que equivale a competencia desleal con las constructoras privadas y, muchas veces, con consecuencias negativas sobre la población beneficiaria (elevados costos de transporte y segregación urbana).
- Además desincentiva la movilidad habitacional, ya que las viviendas usadas quedan en desventaja respecto a las nuevas, en el sentido que estas últimas contarían con subsidios implícitos relativos a precios de suelo bajo el valor de mercado.
- En no pocas oportunidades, los terrenos transferidos por el MBN a entidades públicas para vivienda social son vendidos parcialmente, ó a veces en su totalidad, a particulares a valor comercial, convirtiendo al SERVIU en un agente inmobiliario del mercado del suelo (caso de la urbanización Laneri, al Norte de la ciudad de Arica).

e. Entrega temporal del derecho a uso y goce, a través de una concesión a título oneroso<sup>34</sup>

El MBN puede otorgar concesiones sobre bienes fiscales, con un fin preestablecido, por un plazo máximo de 50 años y en las condiciones que para cada caso se determine, a personas jurídicas de

---

<sup>34</sup> Artículo 57 y siguientes del DL 1.939.



nacionalidad chilena, y siempre que el bien no esté entregado en administración a otro Ministerio u organismo del Estado.

Las concesiones pueden adjudicarse a través de licitación pública o privada, nacional o internacional, o directamente, en casos debidamente fundados. En el primer caso, una Comisión de Enajenaciones debe proponer la renta mínima a pagar por el concesionario.

En el caso de una concesión directa, cualquier persona, natural o jurídica, puede formular una solicitud de concesión al MBN, en la cual se indica la actividad específica que se propone desarrollar, el plazo, las obras que se ejecutarán y el derecho o renta que ofrece. No obstante, una Comisión Especial de Enajenaciones, previa tasación del inmueble, determina la renta que debe pagar el concesionario y su forma de pago. El MBN no puede aceptar una renta inferior, salvo en casos excepcionales.

La ley indica que la solicitud debe ser resuelta por el MBN en un plazo máximo de tres meses y que debe considerar la opinión del Gobierno Regional que corresponda. El MBN también puede solicitar al proponente modificaciones al proyecto, si lo estima conveniente. Si la solicitud es acogida, el MBN procede a adjudicar la concesión directamente al proponente, junto con la firma de un contrato de concesión, en el cual se detallan los derechos y obligaciones del concesionario.

La adjudicación de esta concesión no libera al concesionario de la obligación de obtener todos los permisos o autorizaciones que, conforme a la legislación vigente, sean necesarios para el desarrollo del proyecto.

Los principales problemas de las Concesiones de Bienes Nacionales, son similares a los comentados para el caso de las Concesiones Marítimas:

- La tramitación es engorrosa. De hecho, el MBN solicita al interesado presentar un número importante de estudios, además de obtener factibilidades de servicios y certificados de apoyo de diversos organismos del Estado.
- Los plazos de tramitación son inciertos. A modo de ejemplo se puede mencionar el proyecto Terraza al Bío-Bío, el cual inició su proceso de tramitación el año 2003, sin que a la fecha (Febrero 2010) haya logrado obtener la aprobación (ver detalle en Anexo N°4).
- Discrecionalidad en la definición de la renta mínima determinada por la Comisión de Enajenaciones.
- El costo asociado a la concesión es alto, implicando 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.

### III.5 Leyes Especiales

Adicionalmente a los mecanismos antes expuestos, que aplican en todo Chile, existen algunas leyes excepcionales que regulan el desarrollo del Borde Costero en lugares específicos, por lo que sus disposiciones no pueden ser extrapoladas a otros territorios.

#### III.5.1 Ley Lynch (1884 - Iquique)

Una vez concluido el conflicto bélico conocido como “Guerra del Pacífico”, que involucró a las Naciones de Chile, Perú y Bolivia, y habiendo sido ocupado por fuerzas chilenas los territorios de las actuales Regiones de Antofagasta, Tarapacá y Arica-Parinacota, hasta entonces de dominio de Bolivia la primera y del Perú las dos siguientes, la gran mayoría de sus ocupantes originales se replegaron a otras ciudades del Perú y Bolivia.

Es el caso, particularmente de la Ciudad de Iquique, hasta entonces ocupada por población peruana, quienes, en su retirada, dejaron abandonadas las propiedades que poseían en esta ciudad nortina.

El Almirante Patricio Lynch, designado por el Gobierno de Chile, con plenos poderes de administración sobre estos nuevos territorios (tanto es así, que algunos incluso lo consideran como el “último Virrey del Perú”), promueve la dictación de una Ley Especial, que conoceríamos después como “**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 Cavanha por el Sur, la línea del Ferrocarril Salitrero por el oriente, y el borde de mar por el poniente.



**Fig. Nº 6**  
**Área de aplicación de la Ley Lynch**

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. Vale la pena señalar que en esta 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 Política Nacional de Uso del Borde Costero que restringe la propiedad de la franja de 80 metros sobre la línea de más alta marea para terrenos que enfrente suelo fiscal, los cuales son



administrados por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Marina.

Esta condición de excepción, le ha permitido a la Municipalidad de Iquique, practicar sucesivas parcelaciones de este territorio, transfiriéndolo parcialmente a otros propietarios privados ó 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.

### III.5.2 Ley Lorca (1959, Viña del Mar)

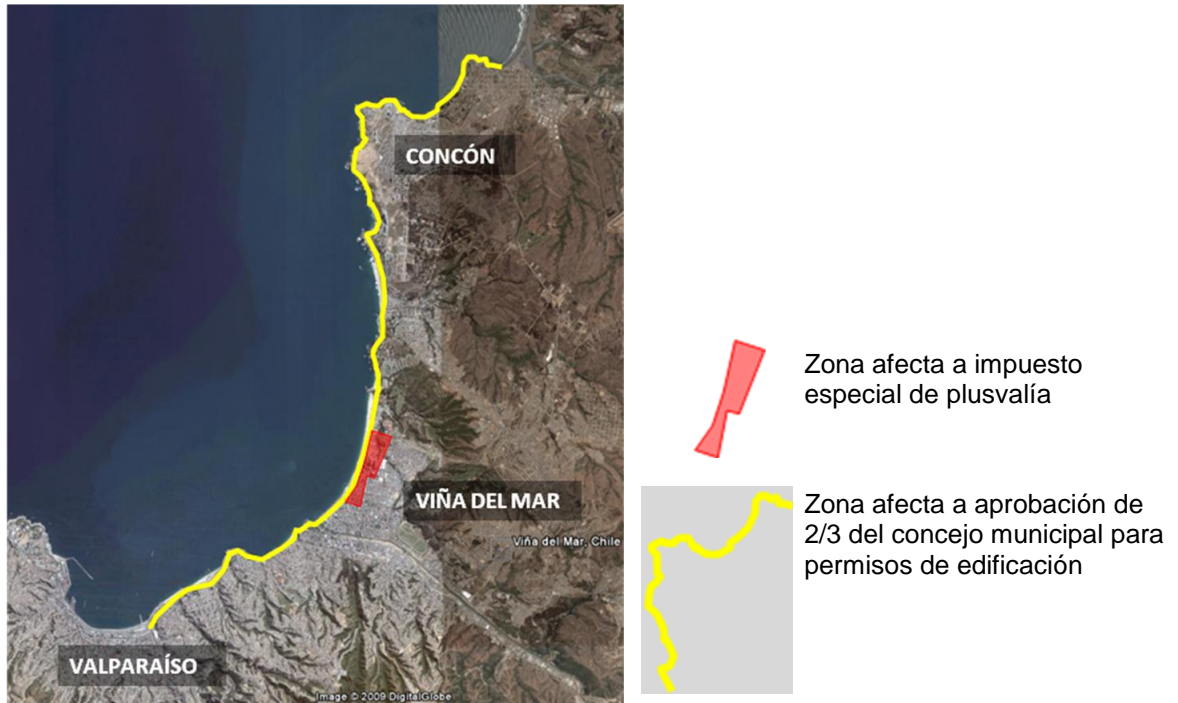
Se trata de una ley creada especialmente para la protección del Borde Costero entre Viña del Mar y Concón.

Esta ley se promulgó el año 1959, cuando el Alcalde de Viña del Mar, Gustavo Lorca, la creó especialmente para la protección del borde costero de Viña del Mar, entre la puntilla de la ex Escuela de Hotelería y la desembocadura del río Aconcagua en Concón.

Esta ley, que sigue plenamente vigente, establece lo siguiente:

- Declara de utilidad pública la zona costera del centro de la ciudad (Figura nº6, zona en rojo) para su expropiación y construcción de un balneario y áreas verdes.
- Para pagar esas obras y expropiaciones, en dicha zona establece:
  - 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.
  - El aumento de 2 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.
  - 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 deban contar con la aprobación de 2/3 del concejo municipal y el voto del Director de Obras.

Figura n°7  
Zona de aplicación Ley Lorca



En este sentido, la Ley Lorca, contrario a 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. Sólo se limita 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.

#### IV. SÍNTESIS DE LOS PROBLEMAS PARA INTERVENIR EN EL BORDE COSTERO

##### IV.1 Problemas asociadas a la legislación vigente

Tal como se resume en el Cuadro n°1, son cuatro los mecanismos principales que podrían utilizarse para las intervenciones privadas en el borde costero, todos ellos a través de sistema de concesiones:

**Cuadro n°1**  
**Resumen Alternativas de intervención del Borde Costero**

Tipo de concesión	Ventajas	Desventajas
Marítima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Variedad de usos (a discreción de la autoridad)</li> <li>• Amplitud de plazos: hasta por 50 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tramitación engorrosa y plazos inciertos</li> <li>• Alto costo asociado a la concesión (pago por el uso del terreno, garantía, etc.).</li> <li>• Incertidumbre respecto a varios aspectos de la concesión (tasaciones, valores a cobrar, sanciones y multas, caducidad y motivos de la terminación de las concesiones).</li> <li>• No hay posibilidad de propiedad del suelo.</li> <li>• Incompatibilidad con otros Instrumentos de planificación territorial.</li> <li>• Duplicidad de normativas actuando en el territorio.</li> </ul>
Portuarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga concesión para la ejecución de un objeto portuario, que incluye actividades turísticas.</li> <li>• Plazos: hasta por 30 años y 10 años en caso de concesión ajena a la actividad portuaria.</li> <li>• No requiere tramitación con la Subsecretaría de Marina.</li> <li>• Permite reconvertir áreas costeras deterioradas cercanas a los centros urbanos.</li> <li>• En teoría se podrían solicitar ampliaciones a las áreas operacionales de los puertos, para incluir otros territorios cercanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitación de usos (actividad turística/comercial es normalmente cuestionada).</li> <li>• Plazos pueden ser insuficientes para algunas actividades.</li> <li>• No hay posibilidad de propiedad del suelo, salvo por enajenaciones de difícil tramitación.</li> <li>• Posibles conflictos con autoridades y ciudadanos para desarrollar proyectos con usos distintos a los portuarios.</li> <li>• “Otros usos” pueden no ser materia de interés de las empresas portuarias.</li> <li>• Limitación por localización (solo donde hay puertos).</li> <li>• Variados órganos con atribuciones sobre el terreno portuario.</li> <li>• Posibles conflictos con la regulación urbana.</li> </ul>
Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canaliza en un solo ente a todos los órganos competentes en la materia.</li> <li>• No requiere tramitación con la Subsecretaría de Marina.</li> <li>• Amplitud de plazos: hasta por 50 años.</li> <li>• Posibilidad de entregar terrenos en propiedad como contraprestación de la concesión (art. 10 Ley Concesiones)</li> <li>• Amplias posibilidades de uso de suelo y actividades según la iniciativa del particular, aunque con la condición de que el proyecto tenga interés público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto debe ser de interés público</li> <li>• Tramitación implica plazos extensos (desde la proposición hasta la adjudicación).</li> <li>• La adjudicación puede no recaer en el postulante del proyecto.</li> <li>• Los terrenos se entregan en concesión, salvo excepción del art. 10 de la Ley de Concesiones.</li> <li>• Posible complejidad por artículo 5 sobre terrenos fronterizos.</li> </ul>



Bienes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga concesión en ríos y lagos y terrenos asociados, en cuanto NO sean navegables por buques de más de 100 toneladas.</li> <li>• Variedad de usos.</li> <li>• Amplitud de plazos: hasta por 50 años</li> <li>• Permite 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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tramitación es engorrosa, incluyendo una gran cantidad de estudios, factibilidades y certificados de apoyo de diversos organismos del Estado.</li> <li>• Proyecto debe ser de interés público</li> <li>• Los plazos de tramitación son inciertos.</li> <li>• Discrecionalidad en la definición de la renta mínima determinada.</li> <li>• El costo asociado a la concesión es alto, implicando prendas y pago por el arriendo del terreno.</li> <li>• No se tiene propiedad sobre las inversiones, pues una vez terminada la concesión, ellas pasan a propiedad fiscal, salvo aquellas inversiones que puedan retirarse.</li> </ul>
-------------------	---	---

El análisis de estas alternativas existentes en nuestro país para intervenir el borde costero, permiten concluir lo siguiente:

- Las alternativas de intervención del Borde Costero existentes, son restrictivas en cuanto a su uso:
  - Sólo obras de interés público, para el caso de las Concesiones MOP y de Bienes Nacionales
  - Sólo usos contemplados dentro de la actividad portuaria, para el caso de la Ley de Puertos
  - Usos discriminados por la autoridad marítima sin reglas precisas, para el caso de la Concesiones Marítimas
- 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), sino sólo la tenencia precaria de los mismos, por períodos que, desde la perspectiva de inversiones en construcción, pueden ser exiguos.
- Los mecanismos alternativos a las concesiones marítimas (Ley de Puertos, Concesiones MOP y Concesiones Bienes Nacionales), 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.
- Existe una multiplicidad de organismos que intervienen o podrían intervenir en el borde costero, los que no necesariamente actúan coordinados.
- 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.
- Existen serias aprensiones de parte de las autoridades y la ciudadanía en cuanto a plantear propiedad





privada de parte del borde costero, por lo cual se opta por adoptar una política de no desarrollo.

#### IV.2 Problemas asociados a la Institucionalidad<sup>35</sup>

Producto de la naturaleza e intereses diversos que origina el borde costero, de la definición de los principios generales establecidos en la Política Nacional de Uso del Borde Costero, que la definen como “**Política de Estado, Nacional, Multidisciplinaria y Sistémica**”, y al revisar la extensa y dispersa normativa que rige las intervenciones en el borde costero, queda en evidencia que, independientemente del interés de “entrada”, la administración de la franja litoral genera competencias en distintos organismos del Estado, que no siempre interactúan coordinadamente entre ellos. Es más, la ausencia o poca claridad de los límites entre sus atribuciones y sus responsabilidades institucionales asociadas, que puede entenderse también como un “paralelismo” ó en el peor de los casos como una “superposición” de sus actuaciones, a menudo pierde de vista el objetivo final perseguido por un emprendimiento, y termina por desincentivarlo. Si finalmente el emprendedor llega al final de su objetivo y obtiene las anheladas autorizaciones, termina encontrándose con que, por regla general, ellas son precarias, y podrían ser caducadas por la propia autoridad que las otorgó, u otras con atribuciones equivalentes.

De esta forma, en una franja litoral normal es posible constatar la intervención, con posible interacción entre los siguientes organismos:

- El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Marina –que con el nuevo Gobierno pasa a formar parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas–, en la faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea hasta las 12 millas correspondiente al mar territorial, frente a predios fiscales. Cuando no hay predios fiscales junto a la línea de más alta marea, se obvia la faja de 80 metros, pero si aplican las atribuciones en el resto del litoral.
- La Armada de Chile, la que actúa por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), y que tiene a su cargo la seguridad de la vida en el mar<sup>36</sup>, la policía marítima, la preservación del medio ambiente acuático y litoral, y la seguridad de puertos y del tráfico marítimo. Asimismo también debe fiscalizar las concesiones marítimas, entre otras

<sup>35</sup> Este capítulo toma parte de sus contenidos del artículo “Revisión Crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial costero” de Belisario Andrade, Federico Arenas y Rodrigo Guijón, publicado en la Revista de Geografía Norte Grande, 2008.

<sup>36</sup> En base al Convenio Internacional SOLAS.



labores<sup>37</sup>.

- 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” ó “Áreas apropiadas para el ejercicio de la Acuicultura”.
- El Ministerio de Economía también está relacionado al 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 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.

---

<sup>37</sup> La autoridad marítima se encuentra definida básicamente en el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República (antiguo Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre; DS 1.340 bis, de 1941, del Ministerio de Defensa Nacional), y sus atribuciones principales se establecen en la Ley Orgánica de la Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DFL 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda). Se entiende como autoridades marítimas: al Director General de Territorio Marítimo y de Marina Mercante –quien es la autoridad superior–, seguidos por los gobernadores marítimos (de una gobernación marítima) y de los capitanes de puerto (de una capitanía de puerto). Los cónsules chilenos, en los casos que la ley determine, y los alcaldes de mar se consideran autoridades marítimas para efectos del ejercicio de las atribuciones específicas que les asigne el Director General.

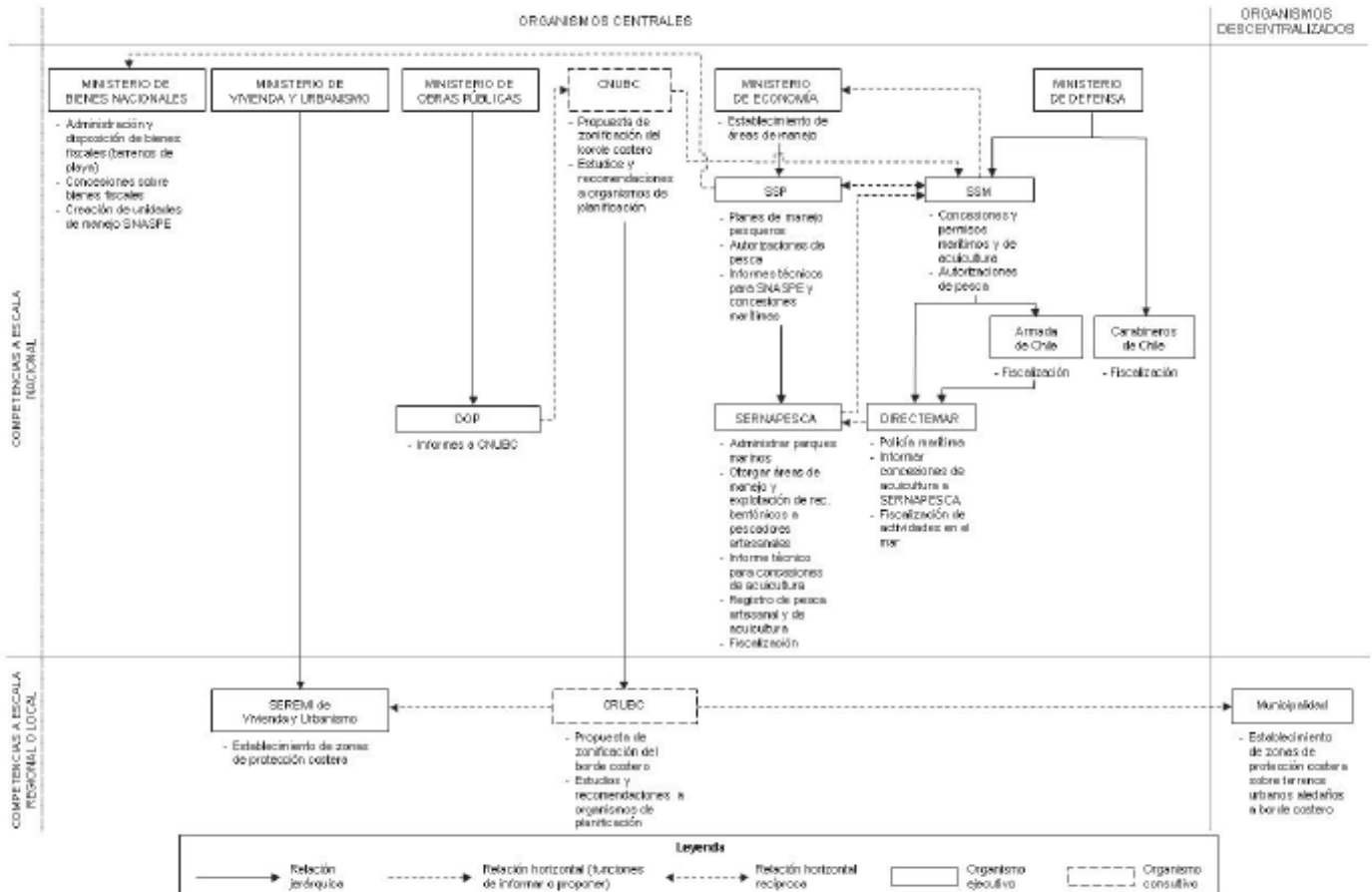


- El Ministerio de Planificación en lo relativo a la aprobación de la inversión directa.
- Las Comisiones Nacionales y Regionales de Medio Ambiente que, de acuerdo a lo que establece la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, intervienen en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial así como de los proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- El Gobierno Regional y 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 10 kilómetros, medidos desde la frontera, sólo 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 5 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 de Marina del Ministerio de Defensa Nacional.

Aunque algunos de estos organismos tienen un rol menor, queda de manifiesto la existencia de un escenario complejo respecto del cual se puede ver enfrentado un privado a la hora de evaluar el desarrollo de un proyecto en el borde costero a la luz de una concesión marítima, o de alguno de los otros mecanismos de intervención en el borde costero (ver Figura n°8).

Pareciera ser recomendable entonces, en el ámbito de la Institucionalidad imperante, 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, siendo necesario establecer en una de ellas la responsabilidad de interactuar con el emprendedor o inversionista, y generando autorizaciones caracterizadas por su certeza jurídica, por sobre su actual precariedad.

**Figura n°8  
Relaciones entre instituciones con competencias para la regulación y gestión del Borde Costero**



Fuente: Andrade, Arenas y Guijón: "Revisión Crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial costero", revista de Geografía Norte Grande, 2008.

### IV.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 los siguientes objetivos<sup>38</sup>:

- Determinar los diferentes potenciales del litoral y sus posibles usos en la dirección del desarrollo del país.
- Identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado, que afecten al Borde Costero.
- Procurar la compatibilización de todos los usos posibles del Borde Costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.
- Posibilitar la realización de inversiones, el desarrollo de proyectos públicos y privados, bajo reglas predeterminadas, que permitan su concreción.
- Proponer los usos preferentes del Borde Costero, los que se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, y definiciones de usos ya establecidos por organismos competentes. Esta proposición deberá elaborarse a partir de 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.

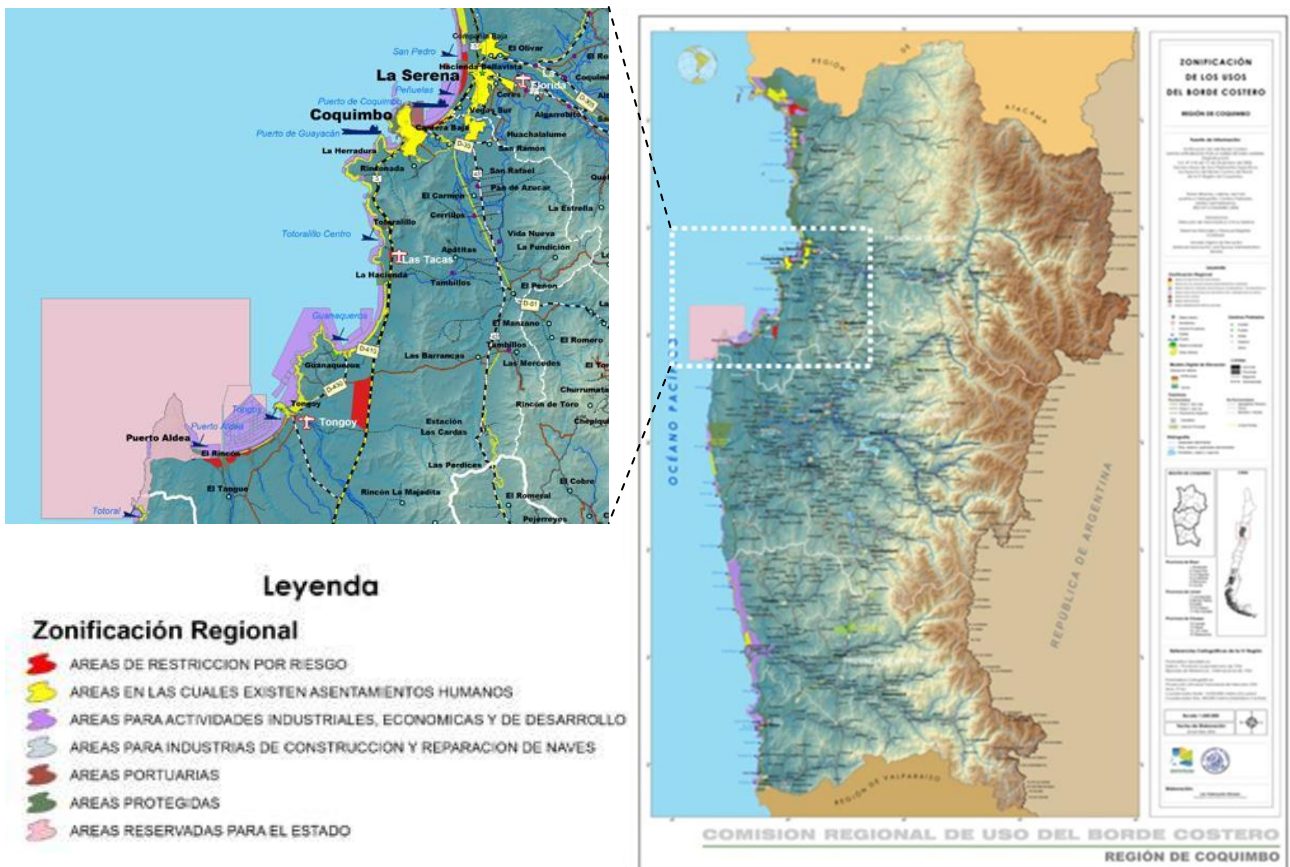
Asimismo, esta Política crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero<sup>39</sup> que, en las distintas regiones de nuestro país, han estado desarrollando Planes de Ordenamiento del Borde Costero<sup>40</sup>, como el que grafica la Figura nº9.

---

<sup>38</sup> Fuente: Política Nacional de Uso del Borde Costero ([www.bordecostero.cl](http://www.bordecostero.cl)).

<sup>39</sup> En el Anexo nº5 se puede observar la Composición de las Comisiones Nacional y Regional de Uso del Borde Costero

Figura n°9  
Ejemplo de Plan de Ordenamiento del Borde Costero  
Región de Coquimbo



<sup>40</sup> A la fecha, se ha promulgado :

- Decreto Supremo de 26 de septiembre de 2006 que declara Áreas de Usos Preferentes Específicos los espacios del borde costero del litoral de la VIIIª Región
- Decreto Supremo N° 518, de 12 de diciembre de 2005 que declara Áreas de Usos Preferentes Específicos los espacios del borde costero del litoral de la IVª Región.
- Decreto Supremo N° 153, de 20 de mayo de 2004 que declara Áreas de Usos Preferentes Específicos los espacios del borde costero del litoral de la XIª Región.

En elaboración se encuentran las regiones Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes.



Los problemas asociados a estos Planes de Ordenamiento del Borde Costero son:

1) *Problemas asociados a la zonificación a gran escala*

La determinación de los usos de suelo a través de la “zonificación 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, ya sea urbano o rural. 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, llegando incluso a plantear micro zonificaciones e incluyendo además terrenos bastante alejados del borde costero mismo<sup>41</sup>, 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.

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.

2) *Duplicidad con otros instrumentos de regulación*

En Chile la regulación del territorio está entregada a la 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

---

<sup>41</sup> De hecho, los planes de ordenamiento territorial rara vez respetan la franja de 80 metros que corresponde a la administración del Ministerio de Bienes Nacionales, cuando se enfrenta a predios fiscales. A modo de ejemplo, consultar propuesta de Plan de Ordenamiento del Borde Costero de la XV Región.



de este marco normativo y en forma descoordinado con éste. Asimismo es cuestionable su competencia legal para aplicar la zonificación que definen.

Se puede citar como ejemplo el *Encuentro de la Vivienda de Arica* organizado por la Delegación Regional de la CChC en Noviembre 2009. En esa oportunidad, al menos 6 organismos públicos presentaron sus iniciativas, las cuales consideran algún grado de zonificación:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano (MINVU)
- Macrozonificación y Microzonificación del Borde Costero e Interiores (GORE + Subdere + Subsecretaría de Marina)
- Áreas turísticas prioritarias y CEIT (Centro de Intereses Turísticos, Sernatur)
- Plan Maestro del Borde Costero (MOP\_DOP)
- Revitalización Borde Costero (Municipalidad)
- Planificación de usos de suelo en terrenos de Bienes Nacionales (MBN)
- Plan de Intervenciones Urbanas (GORE)

En este Encuentro quedó en evidencia que la coordinación de estos organismos para diseñar sus zonificaciones es cercano a cero, situación que ocurre prácticamente en todas las regiones de nuestro país. Para los autores esto refleja un fenómeno que hemos bautizado como “la fiebre de la zonificación en Chile”.

#### **IV.4 Problemas asociados al Suelo Fiscal**

El borde costero y el suelo fiscal son dos temas íntimamente relacionados, especialmente al analizar los problemas de desarrollo 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 fiscal.

Como se desarrolló en detalle el capítulo III.4 “Intervenciones en el borde costero a través de Transferencias o Concesiones de Bienes Nacionales”, existen varios mecanismos que puede utilizar el MBN para transferir propiedad fiscal a manos privadas, tales como 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. Asimismo puede hacer entrega temporal del derecho a uso y goce, a través de una concesión a título oneroso.





Independiente del mecanismo que se utilice, el suelo fiscal en sí mismo conlleva una serie de problemas:

- 1) *La propiedad fiscal del suelo incentiva la ocupación ilegal, generando un desarrollo urbano precario, que desincentiva inversiones de mayor calidad*

Al ser, en la zona norte de nuestro país, la mayor parte del borde costero territorio fiscal, hay una fuerte propensión a la ocupación ilegal del suelo. Además, los programas de saneamiento y regularización de la propiedad del MBN incentivan aún más esta ocupación ilegal. Como consecuencia anexa, se observa que el desarrollo urbano que se genera en el borde costero es totalmente precario, sin cumplir con estándares mínimos de una regulación territorial y ambiental que garantice el desarrollo adecuado del territorio (en el sentido de internalizar los impactos). En el Anexo n°6, se presenta un catastro de asentamientos irregulares en la zona norte de nuestro país.

- 2) *Se mezclan políticas territoriales con políticas redistributivas, lo que genera distorsiones que afectan a todos los chilenos.*

En general, los programas de saneamiento y regularización de la propiedad tienden a solucionar problemas de pobreza, como ocurre cuando se legalizan tomas de terrenos del borde sólo en caso de personas de escasos recursos. Sin embargo, es fundamental no mezclar políticas territoriales con políticas redistributivas y de superación de la pobreza, ya que éstas últimas deben ser asumidas por todos los chilenos a través del Estado Central y deben propender a ser en base a subsidios a la demanda, para no generar distorsiones que en definitiva afectan a todos los chilenos.

- 3) *El ánimo de regularización de la pequeña propiedad raíz se contrapone con la voluntad de proteger el patrimonio fiscal, ya que incentiva la ocupación irregular.*

La prevención de la ocupación irregular debe estar circunscrita a disminuir los incentivos a realizarla. Así, deben quedar explícitos los castigos (multas o procedimientos de desalojos) que el ministerio puede aplicar y su capacidad fiscalizadora. La educación preventiva no terminará con la ocupación ilegal si existe el incentivo a ocupar terrenos ilegalmente, porque la situación termina regularizándose posteriormente<sup>42</sup>. La protección de la propiedad en cuanto a ocupación ilegal, debe considerar la

---

<sup>42</sup> La Ley 20.062, de 2005, regularizó la situación de ocupaciones irregulares en los “terrenos de playa”. El origen de esta ley fue dar una solución legal a los ocupantes irregulares de 11 localidades del borde costero de la IV, V y VIII Regiones. Se trataba de aproximadamente 800 ocupantes ilegales, correspondientes principalmente a familias de



asignación de recursos de tal forma que el MBN pueda ejercer dicha protección de un modo efectivo. De lo contrario se pone en riesgo la preservación de bienes prioritarios.

- 4) *Se restringe la oferta de suelo, lo cual genera una escasez artificial de este recurso.*

Esto produce un aumento del precio del suelo, encareciendo todo tipo de desarrollos.

- 5) *Se genera incertidumbre respecto a la oferta de suelo.*

La variabilidad de las políticas en este ámbito genera incertidumbre, postergando o anulando las posibles inversiones. La principal razón que explica el que se dejen terrenos sin desarrollo es la incertidumbre sobre el futuro y el carácter irreversible de las inversiones. Actuar demasiado pronto puede resultar en una rentabilidad menor, por lo que el dueño opta por no desarrollarlo mientras la incertidumbre se resuelve. Las normativas cambiantes o arbitrarias generan una inseguridad adicional que retrasa o terminan impidiendo su desarrollo.

- 6) *Se generan menores recursos para la Región debido a la exención de contribuciones en los terrenos fiscales.*

En este sentido, el Norte Grande se encuentra en desventaja respecto del resto del país ya que no recibe ingresos por impuesto territorial de gran parte de la zona, que es de propiedad fiscal.

---

pescadores, que se encontraban en la franja fiscal de 80 metros del borde costero, razón por la cual no podían postular a beneficios sociales. Para regularizar su situación esta ley estableció, en forma excepcional, derechos de propiedad en el borde costero.

El problema básico de este mecanismo de traspaso de propiedad fiscal es que incentiva la ocupación ilegal de terrenos, y el desarrollo territorial que se genera en ellos es totalmente precario, sin cumplir con estándares mínimos de una regulación territorial y ambiental que garantiza el desarrollo adecuado del territorio.



## V. PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE BORDE COSTERO EN CHILE

La exhaustiva revisión del marco regulatorio que se aplica a las intervenciones en nuestro borde costero, así como los problemas asociados a ello, deja en evidencia la urgente necesidad de contar con una nueva Política Nacional del Borde Costero, que recoja una visión moderna de desarrollo del borde costero, a la vez audaz y respetuosa, para ocuparlo responsablemente<sup>43</sup>.

Con miras a una futura reformulación global de la actual Política Nacional de Borde Costero, la CChC ha definido siete principios orientadores. Estos intentan armonizar la conservación de los valores culturales, ambientales y paisajísticos de este territorio, con un desarrollo acorde a sus potencialidades.

### 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, al formar parte de su alimentación de sobrevivencia, sino además como medio de transporte, como fuente de recursos y suministros, y en todas las formas que el ingenio humano le ha permitido concebir y usar.

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 fuera de nuestra vista, a lugares donde se desintegran o se recuperan para otras aplicaciones naturales.

---

<sup>43</sup> Victor Gubbins, Premio Nacional de Arquitectura 2000, escribía en una columna cercana a esa fecha: “¿Se imagina Ud. señor, señora o joven lector, tener la posibilidad de pasar sus vacaciones del Tricentenario en una colonia de cápsulas submarinas dispuestas ordenadamente en el fondo marino, dotada de todos los avances en telecomunicaciones inalámbricas de información y entretenimiento y tener la oportunidad de salir a bucear en grupo a contemplar los cultivos de algas y especies?”. Esta visión, que hace algunos años parecía tan increíble es hoy en día una realidad. Proyectos como el Palm Island en Dubai o el Poseidon Undersea Resort, en la Isla Fiji son ejemplos que demuestran cómo el avance tecnológico ha permitido dar curso a iniciativas innovadoras y audaces. Por ello, nuestra política país necesitan asumir este futuro “más audaz” y someter a revisión las creencias y temores tradicionales que inspiraron nuestra actual política y el marco regulatorio que rige las intervenciones en nuestro litoral.



Lamentablemente, el hombre a menudo ha vertido sobre 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 éste. 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.

Lo anterior ha generado una reacción de resistencia por parte de las comunidades y/o autoridades a permitir el desarrollo de actividades humanas en las riberas, esperando con ello lograr la preservación en su estado natural. Esto no siempre se ha logrado, ocurriendo muchas veces un deterioro mayor por abandono, limitando de paso las oportunidades de desarrollo de las comunidades ribereñas.

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 resguardan estabilidad natural de los escenarios costeros, sino que además, son 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 una 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<sup>44</sup>, e incluso, cuando se concede una concesión temporal, la autoridad establece condiciones que dificultan el desarrollo de los proyectos.

---

<sup>44</sup> La única excepción es la aplicación del artículo 10 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas que permite propiedad privada cuando el desarrollador recupera terreno que antes era ocupado por las aguas.



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 moderno 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, y más aún, pretender generar condiciones comunes para la intervención del hombre en esa enorme variedad escénica, pareciera ser una tarea imposible.

De hecho, los impresionantes 83,400 kms. de línea de costa en Chile, que representan más de dos veces la circunferencia del planeta Tierra en el Ecuador, está conformada por situaciones y circunstancias específicas que merecen consideraciones, atención y cuidados particulares, no sólo entre las distintas áreas geográficas regionales, sino también al interior de ellas<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Algunos geógrafos han identificado a lo menos 5 agrupaciones morfológicas de borde costero a lo largo de Chile, intentando agrupar una diversidad que parece a veces inabordable.

- Primera agrupación regional: comprende las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama y se identifica como "REGION SEPTENTRIONAL DE LAS PAMPAS DESERTICAS Y CORDILLERAS PREALTIPLANICAS".
- Segunda agrupación: comprende las regiones de Coquimbo y Valparaíso y se identifica como "REGION DE LAS PLANICIES LITORALES Y CUENCAS DEL SISTEMA MONTAÑOSO ANDINO-COSTERO".
- Tercera agrupación regional: comprende las regiones Metropolitana, del Libertador General Bernardo O'Higgins,



Parecieran, entonces, inaplicables en esta diversidad, las definiciones que nos proponen nuestra actual legislación y reglamentación, en el sentido de asumir un espesor constante de 12 millas para la porción de agua del Borde Costero, y un espesor constante de 80 mts para la porción de tierra involucrada.

Una nueva aproximación, refrendada en un nuevo marco legal del Borde Costero deberían 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, cuyos contenidos y procedimientos de elaboración y aprobación se definen en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

No obstante las deficiencias que puedan tener estos instrumentos, el sistema asegura que las decisiones de planificación se toman localmente<sup>46</sup>, recogiendo en mucha 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

---

del Maule y del Bio-Bío y se identifica como "REGION CENTRAL DE LAS CUENCAS Y DEL LLANO FLUVIO-GLACIO-VOLCANICO".

- Cuarta agrupación regional: comprende las regiones de la Araucanía y de Los Lagos y se identifica como "REGION CENTRAL LACUSTRE Y DEL LLANO GLACIO-VOLCANICO".
- Quinta agrupación: comprende la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Región de Magallanes y la Región Polar, denominada "REGION PATAGONICA Y POLAR DEL INLANDIS ANTARTICO".

Fuente: [www.biblioteca.ucv.cl/poseidon/libros/libro2/i51.html](http://www.biblioteca.ucv.cl/poseidon/libros/libro2/i51.html)

Adicionalmente, Montserrat Pantoja ha sintetizado la diversidad de bordes costeros, en tres tipologías de base: Borde Abrupto, Borde Fragmentado y Borde Continuo, los que incluyen también la porción de agua ó “maritorio”.

<sup>46</sup> La aprobación de estos instrumentos recae en el Consejo Comunal, o bien en el Consejo Regional cuando no hay un plan regulador intercomunal en la zona.



64º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La CChC estima que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para la planificación del borde costero urbano distinto al que se ocupa en el resto del territorio urbano de nuestro país, en el sentido que la responsabilidad recaerá en las Municipalidades y no en organismos del Gobierno Central.

## 5\_

### **FUERA DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN (DE AMPLIO ESPECTRO) DEBE IMPLEMENTARSE UNA PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES QUE POSIBILITE LA INTERNALIZACIÓN DE EXTERNALIDADES<sup>47</sup>**

La CChC sostiene que dado los problemas que presenta el sistema de planificación tradicional que se aplica en Chile –planificación por zonificación<sup>48</sup>– 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.

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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. Lo anterior se realiza a través de un plan regulador comunal o intercomunal. Los problemas de este sistema son:

- (i) Tiende a ser centralizada y con deficientes mecanismos de participación ciudadana.
- (ii) Requiere de gran cantidad de información, no siempre disponible, por lo que normalmente falla en sus predicciones.
- (iii) Es estática, mientras que las variables territoriales son dinámicas, por lo que queda obsoleta rápidamente. Lo anterior se agrava por los enormes plazos de elaboración y tramitación de los instrumentos.
- (iv) Tiene serios efectos redistributivos, favoreciendo ciertas zonas y perjudicando otras.
- (v) Normalmente, no se observa una correlación entre la norma y la infraestructura requerida para sustentarla.



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 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 POR LA COMUNIDAD Y DEBEN TENER ASOCIADO RECURSOS ESTATALES PARA SU PRESERVACIÓN**

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 legislación<sup>49</sup>.

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, mantención, manejo, y desarrollo) orientados a su puesta en valor, accesibilidad y disfrute de la comunidad que decidió proteger dicha área.

En el caso que las áreas protegidas resulten ser de propiedad privadas, nuestra Constitución exige la compensación a su propietario<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Ley de Monumentos Nacionales, SNASPE u otros.

<sup>50</sup> Garantías Constitucionales:

- Derecho a desarrollar cualquier actividad económica (Art. 19 N°21).

- La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (Art. 19 N°22). Al definir terrenos donde se pueden desarrollar sólo ciertas actividades, menos rentables que otras, se establece una discriminación en contra de los propietarios de esos terrenos, ya que se ve disminuido su valor.





Los recursos para financiar los planes de conservación y/o la compensación a su propietario, debe ser provistos por el Estado, en el nivel que corresponda<sup>51</sup>, porque es parte de su rol subsidiario.

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, y también incentivando las áreas de conservación de propiedad privada.

## **7\_**

### **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 utilizando el sistema de concesiones de obras públicas.

---

<sup>51</sup> 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.



## VI. PROPUESTA DE BORDE COSTERO URBANO

### Aprobación de proyectos en el borde costero urbano EN LA ACTUALIDAD

De acuerdo a la LGUC, la responsabilidad de planificar los usos de suelo y condiciones de edificación en las áreas urbanas, así como de entregar los permisos de edificación de los distintos proyectos, es de la Municipalidad correspondiente. Para ello, la Dirección de Obras o el Departamento de Asesoría Urbana elabora un plan regulador comunal, o bien contrata su elaboración a una consultora especializada.

Los contenidos y procedimientos de estos instrumentos están claramente definidos en la LGUC<sup>52</sup>, incluyendo:

#### En la etapa de elaboración

1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, que se procederá a modificar el PRC. Lo anterior se realiza a través de carta certificada a organizaciones territoriales y un aviso en prensa
2. Una o más audiencias públicas informativas
3. Consulta al Consejo Económico y Social Comunal
4. Exposición del proyecto a la comunidad, por 30 días
5. Nueva audiencia pública
6. Plazo de 15 días para formular observaciones por escrito
7. Revisión de observaciones por el Consejo Económico y Social Comunal
8. Revisión de observaciones por el Concejo Comunal

#### En la etapa de aprobación

9. Aprobación de la Seremi MINVU
10. Aprobación de la COREMA, donde se consulta a otros organismos públicos.
11. Aprobación del Concejo Municipal, cuando hay un Plan Regulador Intercomunal vigente, o,
12. Aprobación del Consejo Regional, si es que no existe un Plan Regulador Intercomunal

Si un proyecto cumple con la normativa urbana expresada en el PRC, entonces la Dirección de Obras otorga el permiso de edificación del proyecto.

---

<sup>52</sup> Artículo 43 de la LGUC y Artículo 2.1.11 de la OGUC.



En el caso del Borde Costero urbano, nada de esto ocurre. La Ley de Concesiones Marítimas entrega el control, fiscalización y supervigilancia de este territorio<sup>53</sup>, al Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de Marina. Este organismo es el que tiene la competencia de permitir el uso de estas zonas a través del otorgamiento de concesiones marítimas, sin que esta decisión tenga relación directa con lo establecido en el PRC.

Si bien, el Reglamento de Concesiones Marítimas indica que el interesado debe solicitar al Municipio un certificado indicando que las obras proyectadas se ajustan a lo establecido en el PRC<sup>54</sup>, éste es un requisito más, junto a otros varios que debe cumplir el interesado, y no implica necesariamente que la concesión será otorgada. Más aún, la Subsecretaría de Marina local recoge los antecedentes y presenta los casos en un comité en Santiago, donde el Ministerio de Defensa decide finalmente la aprobación de ciertas concesiones y el rechazo de otras.

Además, en la práctica los planes reguladores no establecen normas explícitas para terrenos de playa, y menos aún lo hacen para porciones de agua o fondo de mar. De esta forma, lo habitual es que el Director de Obras emita los certifica en forma arbitraria, sin que exista un instrumento regulador que sustente sus decisiones<sup>55</sup>. Esta situación es cada vez más frecuente, dado que las tecnologías actuales permiten construir sobre estructuras flotantes o ancladas sobre rocas.

Claramente, el proceso descrito para la aprobación de una concesión marítima tiene importantes deficiencias:

- Los criterios de aprobación de las concesiones por parte de la Subsecretaría de Marina son

---

<sup>53</sup> Ver definición de borde costero administrado por la Subsecretaría de Marina en el punto II.

<sup>54</sup> El Artículo 26 del Reglamento de Concesiones Marítimas exige al interesado adjuntar a su solicitud un *“Certificado de la Dirección de Obras Municipales correspondiente, si la solicitud comprende terrenos de playa incluidos en áreas urbanas, indicando si las obras proyectadas y el destino que se pretende dar a la concesión marítima, se ajustan al uso de suelo establecido en el plano regulador vigente”*. Esto es recogido también por la LGUC en su Artículo 64: *“en las áreas urbanas, los bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables, se usarán en concordancia con lo dispuesto en el Plan Regulador y su Ordenanza Local. Las concesiones que la Dirección del Litoral otorgare sobre ellos requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales respectiva”*.

<sup>55</sup> De hecho, no existe una obligación legal de incorporar el borde costero en el plan regulador comunal. Solo existe una recomendación expresada en la Circular N°55 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU: *“Es conveniente, además, que el Plan contenga recomendaciones para el emplazamiento de edificaciones y/o instalaciones apoyadas en fondo marino, lacustre o fluvial, o en terrenos ganados al mar<sup>55</sup>, teniendo en consideración las decisiones de los organismos encargados de otorgar concesiones tanto en el borde de playa como mar adentro, y lo señalado en la Ley General de urbanismo y Construcciones, al respecto.”*



arbitrarios, lo cual genera incertidumbre en el sector privado.

- Las concesiones son aprobadas centralizadamente, sin representación de autoridades locales y menos aún de la comunidad.
- La normativa urbana del PRC es inexistente en la mayoría de los casos, lo cual incorpora un factor de arbitrariedad e incertidumbre adicional.

### **Propuesta para la aprobación de proyectos en el borde costero urbano**

Estimamos que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para planificar el borde costero urbano distinto al que se ocupa en el resto del territorio urbano de nuestro país, en el sentido que la responsabilidad recae en las Municipalidades.

La propuesta entonces es invertir este proceso, de modo que las decisiones de planificación se tomen localmente, recogiendo en mucha mayor medida las demandas de los ciudadanos. El mecanismo propuesto tendría tres etapas, siempre en el contexto de zonas costeras urbanas, y según definición propuesta en el segundo capítulo de este documento<sup>56</sup>.

4. Definición previa de las áreas de protección.
5. Definición de normativa urbana para el resto de la zona costera, a través de un PRC
6. Aprobación del PRC por parte del Concejo Comunal con informe previo favorable de la Subsecretaría de Marina.

A continuación se desarrolla esta propuesta:

1. Definición previa de las áreas de protección.

---

<sup>56</sup> La CChC define zona costera como la *Zona geográfica donde se produce la unión de tierra y agua. Su espesor es variable, de acuerdo a especificidades de carácter local:*

1. *Su condición de mar, bahía, golfo, estrecho, canal, río o lago.*
2. *Su geomorfología de acantilado, explanada de playa, o contorno rocoso<sup>56</sup>.*
3. *Las características propias del agua (turbulenta o tranquila), que permiten usos y aproximaciones diversas.*
4. *El interés tangible o intangible que la sociedad le otorga a la zona, de acuerdo a valores culturales, ecosistémicos y/o económicos.*



Aquellas que la sociedad considera valiosas y dignas de ser conservadas, dada las externalidades positivas que generan, y considerando los recursos adecuados para hacer posible dicha conservación. Al respecto, la opinión de la CChC es que el Estado debe necesariamente tener un rol activo en la conservación del patrimonio, en el sentido amplio del concepto, es decir, participando en la declaratoria de dicho patrimonio y también asumiendo el costo de su conservación<sup>57</sup>.

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 ó decisiones discrecionales de la autoridad. Siempre con la concurrencia ordenada, oportuna e informada de la comunidad afectada.

Las áreas protegidas deben ser definidas con participación de la comunidad, en los procesos de formulación del PRC, o mediante los mecanismos establecidos en nuestra legislación<sup>58</sup>. 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 recuperación, conservación, mantención, manejo, y desarrollo orientados a su puesta en valor, accesibilidad y disfrute de la comunidad que decidió proteger dicha área.

En el caso que las áreas protegidas resulten ser de propiedad privadas, nuestra Constitución exige la compensación a su propietario<sup>59</sup>. Lo anterior debe ser financiado por el Estado (en el nivel que corresponda) porque es parte de su rol subsidiario.

---

<sup>57</sup> Lo anterior se fundamenta en el hecho que existe un interés cultural de la comunidad en que una lugar se resguarde, lo cual va más allá del interés particular del propietario. En efecto, un bien patrimonial genera externalidades positivas a la sociedad y, en consecuencia, es necesario que ésta, en su conjunto, asuma los costos de la decisión de conservar dicho patrimonio. En este esquema, la sociedad podría estar representada por el Municipio, si se trata de un lugar que al ser conservado beneficia a toda una comuna, o bien por el Gobierno Regional si se trata de un lugar que al ser conservado beneficia a toda una región. Incluso se puede dar el caso que dicho lugar al ser conservados beneficie a todo un país, por lo cual son los habitantes de éste en su conjunto los que debieran asumir el costo de su conservación a través de, por ejemplo, el Gobierno Central. Más aún, de existir beneficios que van más allá de las fronteras de un país, la comunidad internacional también debiera aportar a la conservación de dicho patrimonio.

<sup>58</sup> Ley de Monumentos Nacionales, SNASPE u otros.

<sup>59</sup>Garantías constitucionales:

- Derecho a desarrollar cualquier actividad económica (Art. 19 N°21).
- La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (Art. 19 N°22). Al definir terrenos donde se pueden desarrollar sólo ciertas actividades, menos rentables que otras, se establece una discriminación en contra de los propietarios de esos terrenos, ya que se ve disminuido su valor.



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, y también incentivando las áreas de conservación de propiedad privada.

El área protegida NO tiene por qué estar circunscritas a una franja de 80 metros contados desde la línea de alta marea, sino que dada su naturaleza específica, podría ir incluso más allá de esos límites en la tierra, y/o abarcar porción de aguas, fondos de mar, roqueríos, u otros elementos constitutivos de su valor.

2. Definición de normativa para la zona costera urbana no definida como “área de protección”, a través de su incorporación al respectivo PRC

No hay razón para excluir una parte del territorio que está “dentro” del área urbana regulada, de la normativa explícita en el PRC. 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 el inversionista.

La Municipalidad tendría la responsabilidad de establecer la normativa urbana –usos de suelo y condiciones de subdivisión y edificación– para toda la zona costera dentro de su límite urbano. Para ello, se incorporaría en el plan regulador esta zona costera, de la misma forma y procedimiento que se utiliza para normar cualquier otra área de la comuna dentro del límite urbano definido en el PRC.

Dentro de la zona de borde costero, la normativa del PRC podría declarar zonas como “bienes nacionales de uso público” ajustándose a los mecanismos previstos en la legislación para la declaratoria de utilidad pública<sup>60</sup>, o bien reconocer los existentes. En ellos, y en las propiedades privadas incluidas dentro de la zona costera urbana que NO hubiesen sido declaradas de utilidad pública, se permitiría el desarrollo de cualquier proyecto siempre y cuando cumpla con la normativa establecida en el PRC, y con la reglamentación relativa a los bienes nacionales de uso público que les sean aplicables.

3. Aprobación del PRC por parte del Concejo Comunal con informe previo favorable de la Subsecretaría de Marina.

Sin perjuicio de los procedimientos que nuestra legislación establezca para la aprobación de los PRC, y reconociendo que la Autoridad Marítima es y debe ser una voz autorizada en esta materia, sugerimos

---

<sup>60</sup> De hecho, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades le otorga a las Municipalidades la atribución de administrar los bienes nacionales de uso público en las zonas urbanas.



que, en la instancia de aprobación del PRC por parte del Concejo Comunal, sea incorporado un Informe Favorable de la Subsecretaría de Marina relativo al impacto que el PRC propuesto pudiese causar en la zona de borde costero. Esto permitirá incorporar la visión de la Autoridad Marítima, y al mismo tiempo disponer de una regulación estable en el tiempo, que elimine la incerteza del análisis caso a caso que impera actualmente.

La normativa urbana para la zona costera, al ser parte del PRC, debiera seguir el procedimiento estipulado en la LGUC para la aprobación de cualquier PRC<sup>61</sup>, tanto de su formulación original como de sus modificaciones y/o enmiendas. No obstante lo anterior, y reconociendo que la Autoridad Marítima es y debe ser una voz autorizada en esta materia, para la aprobación de un nuevo PRC, y de sus modificaciones o enmiendas, se incorporaría el requisito de un informe previo favorable de la Autoridad Marítima, tal como hoy en día se exige el informe previo favorable de la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o de la CONAMA, relativo al impacto que el PRC propuesto pudiese causar en la zona de borde costero. De esta forma, la Subsecretaría de Marina –hoy Subsecretaría para las Fuerzas Armadas– podría informar sobre posibles incompatibilidades de la normativa propuesta respecto de la seguridad de la navegación, de la vida humana, u otros aspectos definidos por este organismo en su reglamento. De disponerse así, esto permitiría contar con 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 afectaría, en una primera instancia, sólo a los territorios costeros dentro de límites urbanos. A nivel nacional, este territorio es muy acotado, alcanzando un porcentaje muy 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 u otros instrumentos de planificación en zonas no urbanas, como podrían ser los proyectos condicionados.

#### **IV. CONCLUSIONES**

El análisis de las alternativas existentes en nuestro país para intervenir el borde costero costero (Ley de Concesiones Marítimas, Ley de Puertos, Ley Concesiones de Obras Públicas y Concesiones de Bienes Nacionales), permiten 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

---

<sup>61</sup> Artículo 43 de la LGUC y Artículo 2.1.11 de la OGUC.



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 ésta recoja una visión moderna de desarrollo del borde costero, a la vez audaz y respetuosa, 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 siete 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 de borde costero urbano, que implica la incorporación de este territorio a los instrumentos de planificación existentes, radicando en las Direcciones de Obras Municipales las autorizaciones de intervención en esa zona.

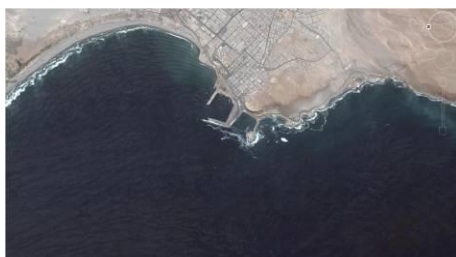


V. ANEXOS

ANEXO Nº1

Diversidad del Borde Costero Marítimo de Chile: Algunos ejemplos

Arica



Iquique



Antofagasta



Caldera



La Serena



Los Vilos



Viña del Mar – Valparaíso



Concepción-Talcahuano



Valdivia



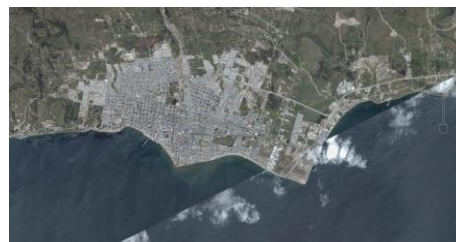
Puerto Montt



Chiloé



Punta Arenas



## ANEXO Nº2

### Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de la Ley de Puertos

En este Anexo se analizan dos proyectos que reconvierten áreas portuarias a usos turísticos-comerciales, ejecutados en virtud de una concesión portuaria; el proyecto Puerto Nuevo en Antofagasta y el proyecto Puerto Barón en Valparaíso. Asimismo se presenta información sobre algunos casos internacionales de reconversión de puertos industriales.

#### 1. Proyecto Puerto Nuevo, Antofagasta

Este proyecto 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 há de su propiedad, realizando al mismo tiempo un aporte urbanístico relevante para la ciudad, ya que el área de concesión se encuentra ubicada en el Borde Costero de Antofagasta, inmediatamente adyacente al centro cívico de la ciudad.

Figura nº1

Localización Puerto Nuevo en la ciudad de Antofagasta



- Primera etapa
- Segunda Etapa
- Empresa Portuaria Antofagasta (EPA)

Fuente: Presentación EPA a inversionistas por licitación Segunda Etapa.



### Primera etapa Puerto Nuevo

La concesión, en su primera etapa, fue adjudicada al Grupo Plaza por un período de 30 años. El proyecto buscó crear un distrito de uso mixto de borde-mar y consideró la construcción de un mall con dos tiendas anclas, 80 tiendas especializadas, salas de gimnasio, cine, supermercado, todo bajo una imagen arquitectónica reconocible. Además de obras complementarias requeridas por la empresa portuaria, como plazas y paseos, entre otros.

El área concesionada, de 10,3 há, se localizó en terrenos de relleno ganados al mar con un amplio frente de borde costero (470m), a la vez que presenta una largo frente hacia Avenida Balmaceda-Grecia y la ciudad (ver Figuras n°2 y n°3).

Esta concesión fue objeto de varios cuestionamientos ante la Contraloría General de la República respecto de la procedencia de otorgar concesiones en terrenos del puerto para usos comerciales, así como de supuestas interferencias con las atribuciones de la Subsecretaría de Marina y de la ilegalidad en el plazo de concesión de 30 años. En todos ellos la Contraloría determinó que la EPA actuó conforme a derecho al entregar en concesión terrenos del puerto, con el fin de propiciar el desarrollo portuario, turístico y comercial de dicha área por un plazo de 30 años<sup>62</sup>.

---

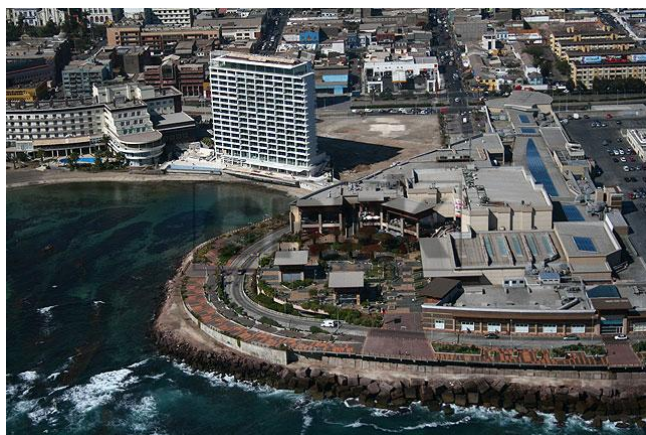
<sup>62</sup> Dictamen N° 48835, de 30 de octubre de 2003. En este dictamen, la Contraloría sostiene que de conformidad con los artículos 7 y 14 de la ley N° 19542 es procedente que la EPA disponga de las áreas que no se requerirán para desarrollo portuario durante los próximos treinta años, y llame a licitación pública para entregar en concesión parte del recinto portuario, con el objeto de propiciar el desarrollo y explotación portuaria, turística y comercial de éste, “*de conformidad con el Plan Regulador Comunal vigente que define dicho sector como de desarrollo condicionado, por cuanto reconoce su actual destino portuario pero fija su desarrollo alternativo en actividades comerciales y turísticas posibilitando la instalación de: acuarios, casinos, servicios profesionales, centro de convenciones, hoteles, áreas de esparcimiento, cines, equipamiento turístico y esparcimiento, entre otros*”. Respecto de la competencia que le cabe a la Subsecretaría Marina, la Contraloría, dictaminó que en virtud del artículo 6° de la Ley de Puertos, las empresas ejercerán sus funciones en los recintos portuarios, terrenos, obras físicas e instalaciones que administren, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que otorga el ordenamiento jurídico vigente al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y a los demás servicios públicos. En consecuencia la empresa portuaria ejerce sus funciones en un ámbito diferente, dentro del recinto portuario, sin perjuicio de que cualquier construcción que se realice debe contar con las autorizaciones y permisos correspondientes.

Dictamen N° 440 de 08 de enero de 2004. Respecto del plazo de 30 años de la concesión, la Contraloría establece la improcedencia de otorgar esta concesión por dicho período, para luego, un mes después, establecer todo lo contrario, a raíz de una reconsideración presentada por EPA y que queda manifiesta en de Dictamen N° 8322 de 20 de febrero de 2004. Al respecto, el Artículo 14 de la Ley distingue el período sobre el cual podrá otorgarse el arrendamiento o concesiones portuarias respecto de sus bienes, indicando que la regla general en esta materia es un plazo de 30 años. No obstante lo anterior, el plazo se reduce a 10, cuando la finalidad del arrendamiento o concesión sea ajena a la actividad portuaria. En este segundo dictamen la Contraloría la contraloría interpreta que, en virtud de los artículos 4 y 13

Figura n°2  
Emplazamiento primera etapa Puerto Nuevo Antofagasta



Figura n°3  
Imágenes primera etapa Puerto Nuevo



Fuente: Carlos González, Delegación Antofagasta y Presentación EPA a inversionistas por licitación Segunda Etapa.

### Segunda Etapa Puerto Nuevo

La segunda etapa (también llamada Área C) consiste en un terreno de 9 mil metros cuadrados, ubicado estratégicamente en el borde costero, a un costado de Mall Plaza Antofagasta. En este sector se espera la construcción de un Centro de Comercio Internacional con dos torres, de 23 y 18 pisos, destinadas a oficinas, un hotel, comercio, restaurantes y áreas verdes (ver Figura n°4).

La licitación de esta etapa se llevó a cabo en Julio de 2009, y podrá ser adjudicada bajo dos modalidades: teniendo como socio a EPA, que aportaría con el terreno, quedando la empresa con un 40% de la sociedad y el inversionista con un 60%, o por compra directamente del terreno a EPA. A la fecha (Enero 2010) no ha sido adjudicada.

**Figura n°4**

**Emplazamiento Segunda Etapa Puerto Nuevo e Imagen Objetivo**





Fuente: Carlos González, Delegación Antofagasta y Presentación EPA a inversionistas por licitación Segunda Etapa.

## 2. Proyecto Puerto Barón, Valparaíso

Este proyecto se licitó en marzo de 2006 por la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV), y tuvo como objetivo *“la creación, desarrollo y mantenimiento de un área portuaria –turística y comercial de alto nivel, en el cual se comprende la creación de un paseo peatonal en el área denominada paseo Borde Costero, la creación de un proyecto cultural, consistente en museos o acuarios, la construcción de locales comerciales y de viviendas habitacionales, para su venta a terceros, denominados usuarios finales”*<sup>63</sup>.

La concesión fue adjudicada al Grupo Plaza por un período de 30 años y considera la ocupación de 20 há, 65% de las cuales se destinarán a espacio público de libre acceso las 24 horas. El proyecto incluye el desarrollo de un centro urbano donde las personas podrán contar con una oferta integral que va desde áreas comerciales, entretención, cultura, vivienda, servicios mixtos, entre otros, con una inversión estimada sobre los \$100 millones de dólares.

Una particularidad del proyecto es que la EPV desafectó algunos terrenos de su área operacional, los que pasan a ser propiedad privada. En ellos se contempla el desarrollo de viviendas para la venta.

La infraestructura considerada será de más de 100.000 m<sup>2</sup> construidos, entre los cuales se consideran: 50.000 m<sup>2</sup> de estacionamientos subterráneos, 2 grandes plazas urbanas, un paseo borde costero de 840m, comercio y servicios, centro de convenciones y hotel, equipamiento de salud y educación, un museo, vivienda y oficinas. Además se crearán 2.500 empleos permanentes (ver Figura n°5 y n°6).

La normativa del proyecto fue aprobada el año 2005, pero Mall Plaza efectuó una serie de modificaciones al diseño original, cambios que luego de largas tramitaciones fueron aprobados por EPV y por la Municipalidad, a cargo de desarrollar el seccional. Finalmente, el seccional Puerto Barón fue aprobado por el Concejo Municipal en abril de 2009, y publicado el mes de Junio 2009<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Fuente: Bases de Licitación.

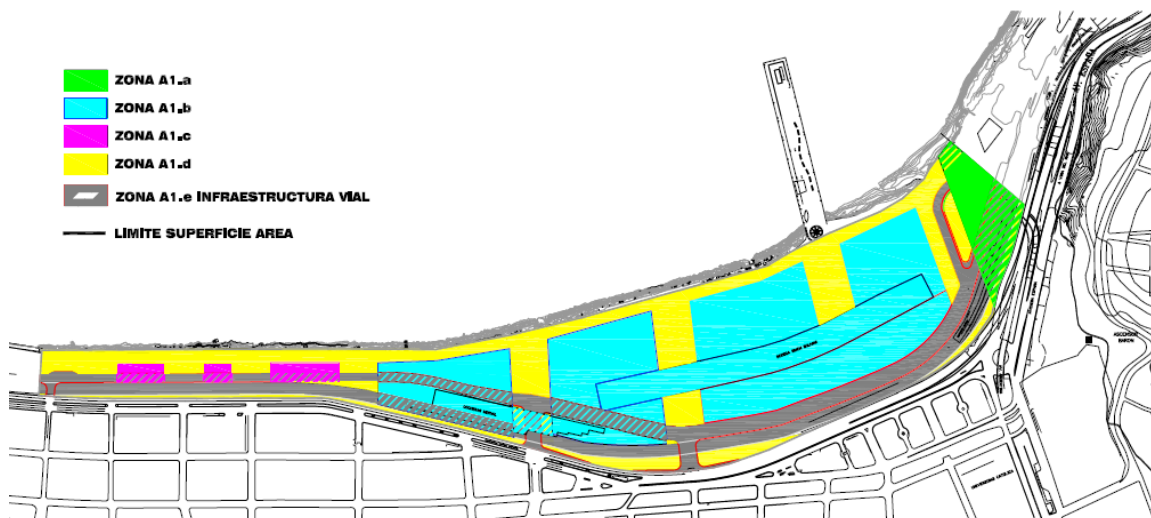
<sup>64</sup> El 15 de Junio fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Alcaldicio número 1.023 que aprobó el plano seccional borde costero sector Barón, planos PSPB-01 y PSPB-02, sector Muelle Barón, su memoria y texto resolutivo.

Figura n°5  
Imágenes objetivo Puerto Barón



Fuente: Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV) y Mercurio de Valparaíso, 17/04/2008.

Figura n°6  
Propuesta de Zonificación Proyecto Puerto Barón





Zona A1a: Uso residencial, altura máxima 60 m.  
Zona A1b: Uso residencial, altura máxima 21 m.  
Zona A1c: Espacio público  
Zona A1d: Área Verde  
Zona A1e: Infraestructura Vial

Fuente: DIA Proyecto Puerto Barón.

### Cuestionamientos al Proyecto Puerto Barón

El Proyecto Puerto Barón, desde su origen, ha sido objeto de múltiples cuestionamientos:

- (i) Se ha reclamado que la EPV, mediante la intervención de un tercero y utilizando el sistema de concesiones, pretendería desarrollar actividades absolutamente ajenas a su objeto social, incluyendo actividades lucrativas.
- (ii) Se ha cuestionado la validez de la enajenación de parte del recinto portuario (el terreno destinado a la venta de vivienda) sin que exista en forma previa autorización presidencial (Decreto Supremo<sup>65</sup>) y eludiendo la licitación pública como lo exige la ley de Puertos. Se argumenta que habría sido el Concejo Municipal quien, mediante una modificación del Plan Regulador Comunal, y con el sólo objeto de desarrollar el proyecto inmobiliario de la EPV, quien se atribuyó indirectamente la facultad de autorizar la enajenación. Lo anterior fue discutido en su legalidad ante los Tribunales Civiles de Valparaíso (Rol 1792/06).
- (iii) Se objetan las modificaciones al Plan Regulador Comunal (PRC), que determina usos de suelo y condiciones de edificación distintos a la actividad portuaria, siendo que el convenio suscrito por la Municipalidad y la EPV expresamente dispone que en el desarrollo del proyecto la EPV se compromete a “mantener el carácter de recinto portuario”.

Respecto al primer punto, la Contraloría manifestó que el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Ley de Puertos toda vez que *“...en dicho texto legal se ampliaron las actividades a realizar en los puertos con el objeto de dar un nuevo impulso económico a los lugares en que los mismos se ubican, permitiéndose, entre otras, las turísticas y recreativas”*<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Artículo 11 de la Ley de Puertos establece que “(...) el Directorio, previa autorización del Presidente de la República otorgada por decreto supremo expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá, por la mayoría de sus miembros, enajenar o gravar bienes inmuebles de propiedad de las empresas ubicados al interior de los recintos portuarios que no sean necesarios para la operación portuaria y que no estén destinados o puedan destinarse al atraque de naves y a la movilización de sus cargas, pasajeros y/o tripulantes.

<sup>66</sup> Dictamen N° 35559, de 14 de julio de 2004. Pese a que la Contraloría dictaminó que el proyecto *Puerto Barón* estaba en regla -de igual forma como lo hizo respecto del proyecto *Puerto Nuevo* licitado por EPA-, en el proyecto *Puerto Barón*





Con respecto a los otros puntos, la demanda contra la EPV por la enajenación de parte del recinto portuario fue rechazada por considerarse improcedente y carente de base<sup>67</sup>, ya que la ley especial que rige el recinto portuario de la EPV (ley 19.542) permite expresamente una serie de actividades al interior de los recintos portuarios diferentes del transporte de carga y atraque de naves, por lo que la EPV actuó dentro de las facultades que le entrega la ley.

El único aspecto que aún debe ser resuelto es lo relativo al Estudio de Impacto Sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) del proyecto *Puerto Barón*. En Noviembre de 2009 éste fue rechazado por el Ministerio de Transportes. El principal motivo de rechazo sería la necesidad de considerar un paso bajo nivel en la salida de vehículos desde el lugar hacia la ciudad.

### 3. Referentes Internacionales

Desde hace ya varias décadas, a nivel mundial, las áreas ocupadas por puertos están siendo transformadas hacia otros usos, especialmente las que se ubican dentro de las ciudades. Esto es así porque las áreas de puerto en las zonas urbanas generan externalidades negativas difíciles de manejar, lo que hace poco recomendable realizar ampliaciones de estas instalaciones portuarias e industriales en sus localizaciones originales. En consecuencia, los puertos han buscado crecer hacia otras zonas más alejadas de la ciudad, liberando espacio que puede ser destinados a usos más compatibles con la actividad urbana. Muchas veces estos usos más compatibles son desarrollados por el sector privado a través de concesiones.

Los referentes internacionales que más se mencionan a este respecto son la reconversión del Puerto de Barcelona en España y Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina.

- Reconversión del litoral de Barcelona, España

Un caso muy conocido es la transformación del litoral de la ciudad de **Barcelona** en España, el cual contempla 7 km de costa de propiedad del puerto y 7 km del ayuntamiento. Ambas zonas fueron

---

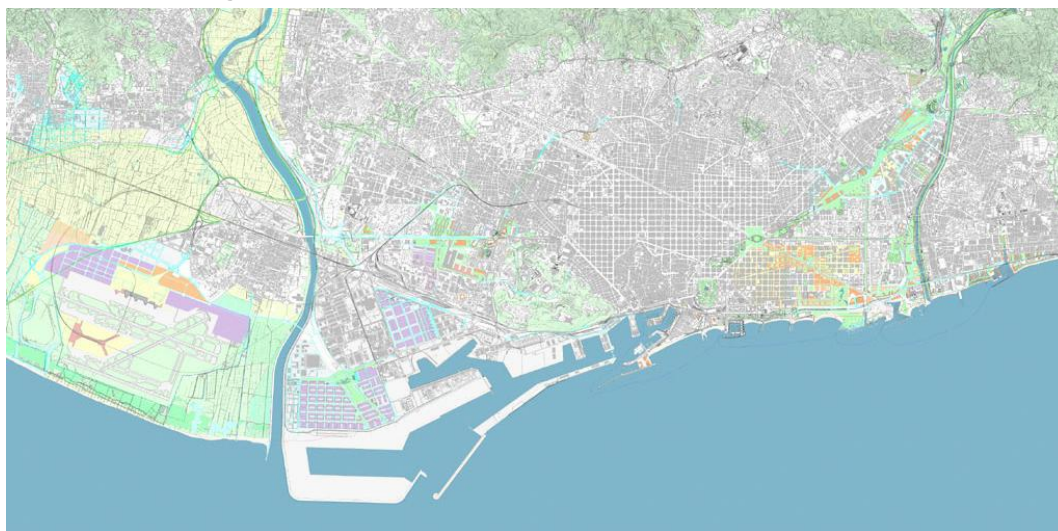
existe una diferencia sustancial, y es la inclusión de la actividad de construcción e inmobiliaria, específicamente la *venta, arrendamiento y administración de locales comerciales y viviendas habitacionales*. Según los detractores del proyecto, lo anterior transgrede lo dispuesto en los artículos 4º, 5º y 8º de la Ley de Puertos.

<sup>67</sup> Sentencia Causa C-1792/2006: "Solicita tener por contestada la demanda y rechazarla en todas sus partes, declarando: a) que la acción intentada es improcedente por inoportuna y manifiestamente extemporánea; b) que la acción también es improcedente por cuanto la declaración de nulidad de derecho público de las bases de licitación del proyecto Puerto Barón, del proceso de licitación del proyecto Puerto Barón, y del Contrato Preliminar del proyecto Puerto Barón, no tienen asidero ni base jurídica y siendo la acción intentada de derecho estricto, ella debe ser rechazada por carecer de base (...)". Fecha Sentencia: 29 Diciembre 2009.

transformadas completamente.

**Figura n°7**

**Plano general de Barcelona con la intervención de su borde costero**



Fuente: Presentación Aleksandar Ivancic de Barcelona Regional, en CChC Arica, 2009.

Por un lado, la intervención del puerto industrial se origina en su imposibilidad de acoger barcos de mayor tamaño, lo que lo hizo caer en obsolescencia. Por esta razón el puerto fue trasladado al oriente, liberando la zona del puerto original. Esto permitió integrar las 55 ha a la ciudad, con usos urbanos compatibles como marina, terminal de cruceros, centro de convenciones y zonas comerciales asociadas.

Este proyecto fue liderado por una Gerencia Urbanística con personalidad jurídica propia, con representantes del Puerto, de la Cámara de Comercio, del Ayuntamiento de Barcelona y del Gobierno de Cataluña. El modelo de intervención contempla principalmente la modalidad de concesiones a 30 años, aunque se plantea la posibilidad de ampliación de los plazos de concesión. Asimismo, se posibilita la participación de la empresa del Puerto como socio de los proyectos de inversión privada.

**Figura nº8**  
**Imagen Hotel y Terminal de Cruceros de Barcelona**



Fuente: Presentación Aleksandar Ivancic de Barcelona Regional, en CChC Arica, 2009.

Por otro lado, la transformación del resto del litoral fue gestionada por una entidad asociada al Ayuntamiento, *Barcelona Regional*, empresa de capital 100% público, creada para disponer de un instrumento técnico común y estable que permita la cooperación entre los diferentes agentes públicos que actúan en el área metropolitana de Barcelona. Esta empresa ha desarrollado importantes proyectos de reconversión de antiguas zonas industriales, como la Villa Olímpica y el Forum de las Culturas, entre muchos otros. Ambos proyectos consideraron un alto estándar de espacios públicos, incluida la habilitación de playas.

**Figura nº9**  
**Imágenes Borde Costero de Barcelona**



Fuente: Presentación Aleksandar Ivancic de Barcelona Regional, en CChC



- Desarrollo del Proyecto Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina<sup>68</sup>

El proyecto Puerto Madero es fruto de la reconversión del antiguo puerto principal de Buenos Aires.

Ubicado contiguo al centro histórico de la ciudad, nace hacia 1900 de la necesidad de exportación e importación en un periodo de bonanza económica de Argentina. Pero, debido al crecimiento acelerado de sus intercambios, al poco tiempo vio sobrepasada su capacidad y sufrió una obsolescencia y deterioro de aproximadamente cien años.

Luego, en 1989 el gobierno y el municipio formaron la Corporación Antiguo Puerto Madero para detener y resolver el deterioro. El Gobierno Nacional transfirió la propiedad de las 170 hectáreas del territorio de Puerto Madero -que tenía jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras- a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., mientras el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires brindó las correspondientes normas que regirían este desarrollo urbano.

En 1991, esta Corporación llamó a un concurso nacional de ideas para dar forma a un Plan Maestro, el que debía propender a:

- La reconversión del área, superando la situación de deterioro en que se encontraba.
- Un reordenamiento que contribuyera a recomponer su carácter urbano tendiente a equilibrar el déficit del área central, preservando su poder evocativo.
- Promover el alojamiento de actividades terciarias -oficinas públicas y privadas, servicios comerciales y culturales- acompañadas con asentamientos de tipo residencial.
- Reconquistar el acercamiento al río, incorporando áreas verdes para recreación y esparcimiento.

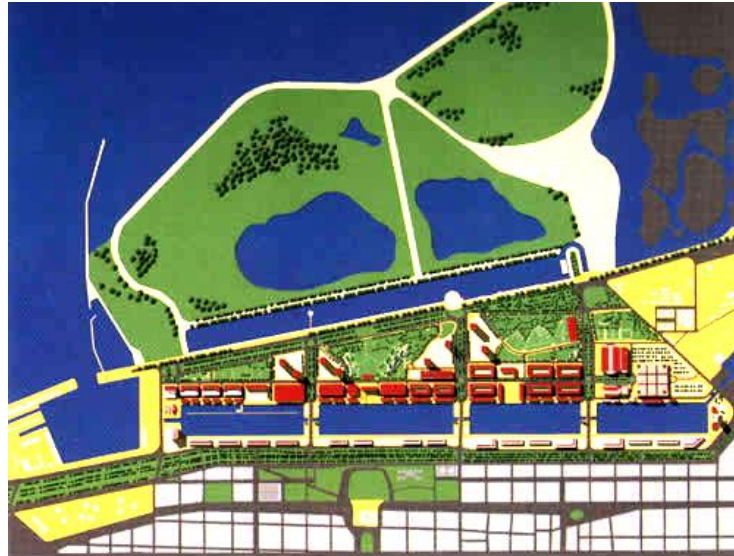
El proyecto definitivo tuvo como pauta rectora integrar las nuevas construcciones sin perder el carácter portuario que debía conservar la zona. Para esto determinaba la preservación de aquellas edificaciones de carácter histórico posibles de ser recicladas: los docks de ladrillo del sector oeste, además de otros edificios de valor patrimonial, sumando un total de 19 inmuebles.

Para el traspaso de las edificaciones a sus futuros usuarios se emplearon mecanismos mixtos de Concesión, venta directa y arriendo.

---

<sup>68</sup> Gran parte de la información de este apartado se obtuvo del sitio [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

Figura nº10  
Plan Maestro Puerto Madero



Fuente: [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

- Primera Etapa: Sector Oeste

En una primera etapa se llevó a cabo la puesta en valor de la franja oeste de los diques, donde se situaban los antiguos galpones de ladrillo, edificios que constituían el principal patrimonio histórico arquitectónico y de identidad portuaria de la zona. Con estrictas normas de protección, se licitaron y vendieron entre 1991 y 1992.

Figura nº11  
Recuperación galpones Sector Oeste



Fuente: [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

- Segunda etapa: Sector Este

El éxito del desarrollo del sector Oeste, potenció el lanzamiento del sector Este, con terrenos de mayores dimensiones y posibilidad constructiva, con un sello más moderno que el sector oeste. La urbanización de este sector fue puesta en marcha en 1996, a través de procesos licitatorios.

**Figura nº12**

**Edificaciones realizadas en el Sector Este de Puerto Madero**



Fuente: [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

Como resultado del proyecto, del total de la superficie intervenida (90,2há), un 43,8% fue destinada a edificación, un 36,2% a espacios públicos (calles y paseos) y un 20% a parques (ver Cuadro nº1).

**Cuadro nº1**

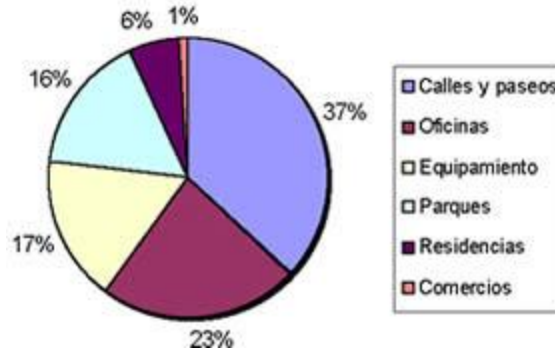
**Proyecto Puerto Madero**

<b>Distribución de Superficies</b>	<b>Superficie</b>	<b>Porcentaje</b>
Parcelas para construcción	39,5 ha.	43,8%
Calles y paseos públicos	32,7 ha.	36,2%
Parques	18 ha.	20%
<b>TOTAL</b>	<b>90,2 ha.</b>	<b>100%</b>

Fuente: [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

Por otra parte, la distribución de la superficie total según usos muestra que un 23% se destinó a oficinas, 17% a equipamientos, 6% a residencia y 1% a comercio, demostrando el carácter mixto de la intervención (Gráfico nº1).

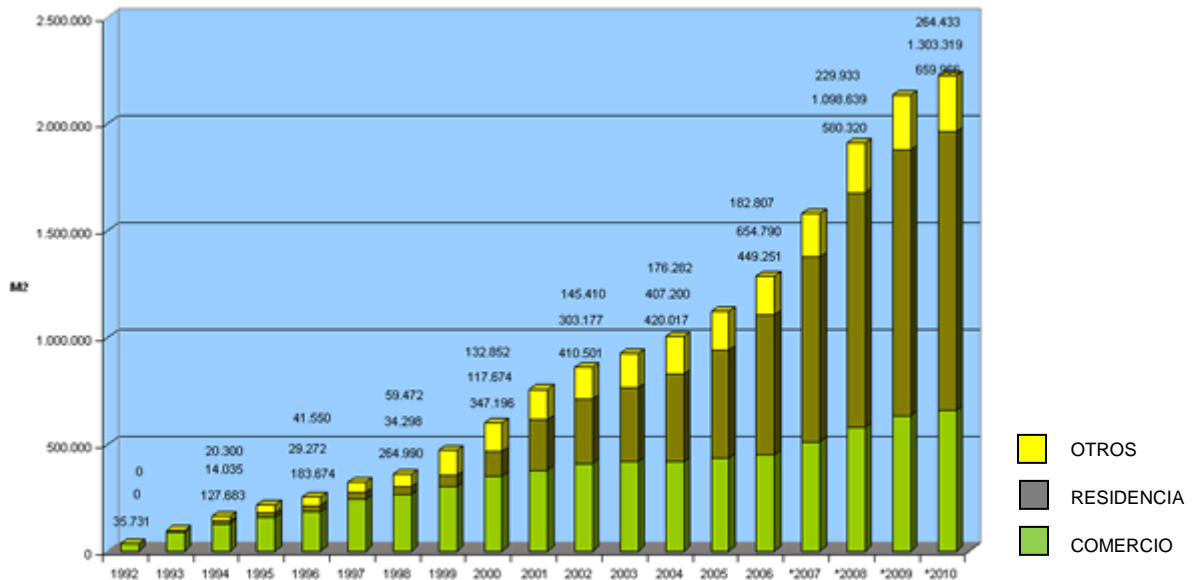
**Gráfico n°1**  
**Distribución de superficies según usos Proyecto Puerto Madero**



Fuente: www.puertomadero.com

Finalmente, el Gráfico n°2 muestra cómo la evolución de la construcción según usos en un principio se orientó principalmente a comercio, pero poco a poco fue inclinándose hacia la residencia.

**Gráfico n° 2**  
**Evolución de la construcción por usos**



Fuente: www.puertomadero.com

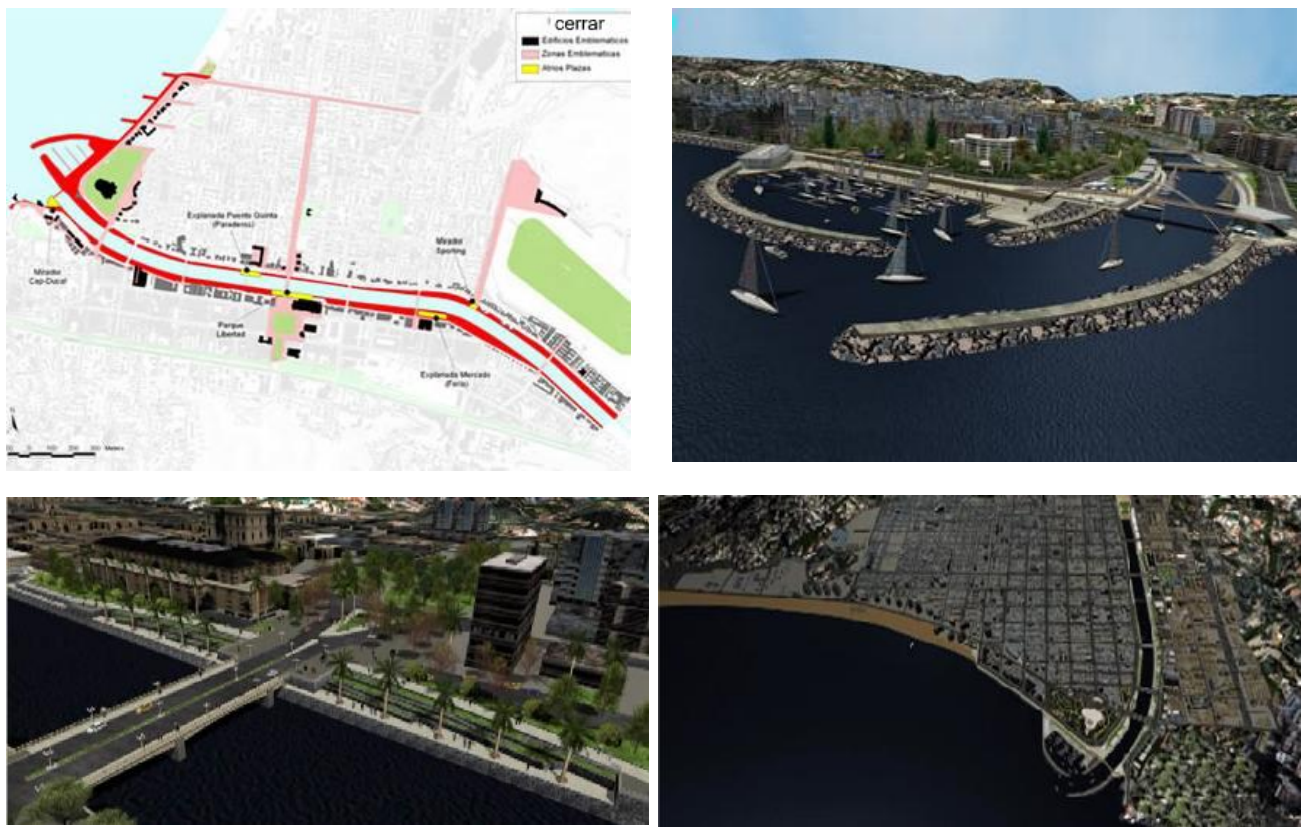
### ANEXO N°3

## Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de la Ley de Concesiones Públicas Proyecto “MargaMar”, Viña del Mar

Un ejemplo concreto de aplicación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas para desarrollar un proyecto en el Borde Costero lo constituye el proyecto "Margamar", actualmente en trámite. Éste consiste en un proyecto integral de renovación urbana y económica en torno al estero Marga-Marga, en la ciudad de Viña del Mar, y la implementación de una marina deportiva en su desembocadura, además de resolver distintas obras problemáticas, tales como las mejoras en los sistemas de aguas lluvias del lugar y obras de mitigación de inundaciones, con una inversión estimada de 78 millones de dólares. Ello permitirá potenciar el área degradada y revalorizar los recursos naturales que caracterizan el paisaje de Viña del Mar.

Figura n°13

Imágenes objetivo Proyecto Margamar



Fuente: Baird & Associates y [www.margamar.com](http://www.margamar.com)





La gestión del proyecto se hizo bajo una innovadora asociación público-privada en la que la Municipalidad de Viña del Mar y Baird & Associates se unieron para llevar a cabo la implementación del proyecto. A su vez éste fue declarado de interés público por el MOP.

Un aspecto interesante del proyecto es la posibilidad que tendrá el adjudicatario de acceder a terrenos en propiedad privada, haciendo uso de las disposiciones del artículo 10 de la Ley de Concesiones que dice:

***“...En aquellos casos en que, con ocasión de la ejecución de las obras, el concesionario recuperare 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.”***

En efecto, el proyecto recupera terrenos actualmente ocupados por aguas del Estero Marga-Marga, parte de los cuales se entregarán en propiedad al inversionista como pago por las obras realizadas. En este terreno la municipalidad de Viña del Mar elaboró un Seccional que permite el desarrollo de edificios residenciales, el que se encuentra en proceso de aprobación.

Un aspecto negativo de este proyecto es el tiempo que ha tomado su tramitación, que ha sido extremadamente largo. En efecto, el proyecto comenzó su desarrollo el año 2001, con lo cual lleva cerca de 9 años de tramitación. A la fecha (Enero 2010), el proyecto se encuentra en proceso aprobación del seccional que modifica el PRC de Viña del Mar para factibilizar el uso del nuevo suelo que el proyecto genera, proceso iniciado en abril de 2009. Por su parte, el MOP, que ha apoyado públicamente el proyecto, estima que el año 2010 se realizará su licitación.

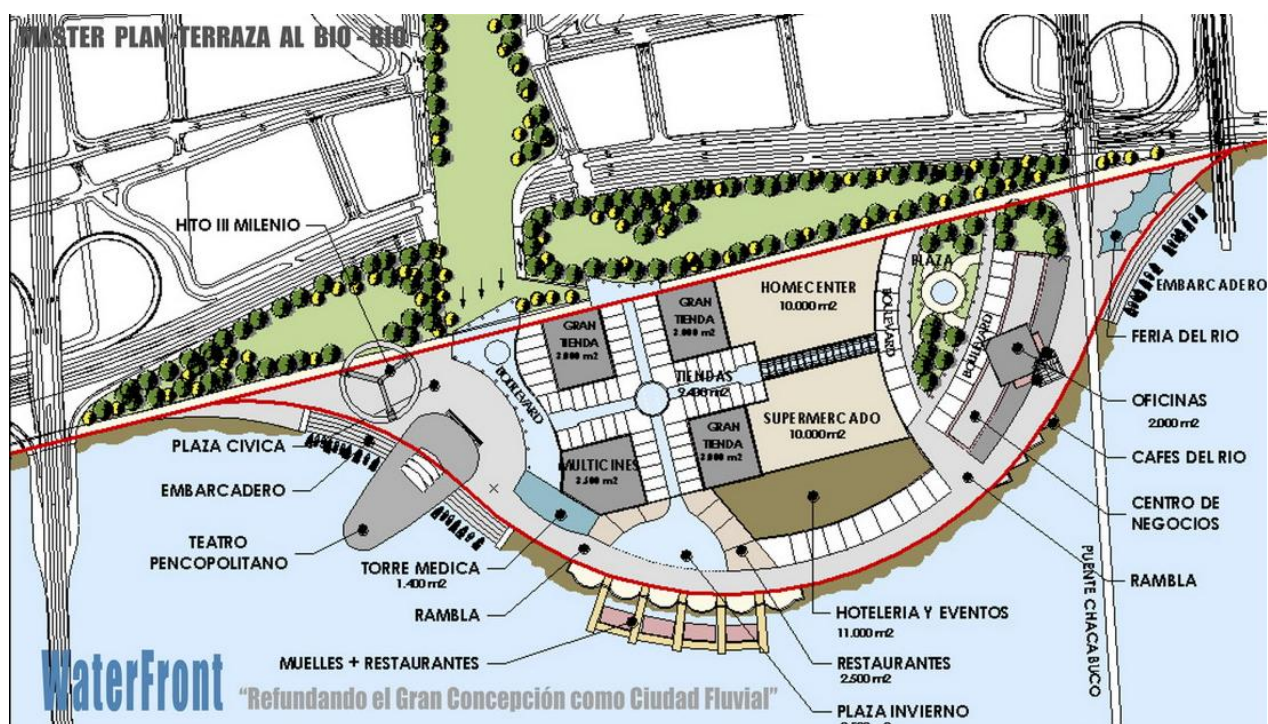
### ANEXO Nº4

## Proyectos urbanos costeros desarrollados a través de una Concesión de Bienes Nacionales Proyecto “Terraza al Bío-Bío”, Concepción

El proyecto “Terraza al Bío-Bío” es una iniciativa privada que plantea el relleno de 14 há en el río Bío-Bío, de las cuales 7 há se destinarían a construcción de un mall, oficinas, centro de negocios, hoteles y centro de evento, mientras que las 7 há restantes tendrían como destino espacios públicos como plaza cívica, rambla, Hito del Tercer Milenio y Teatro Pencopolitano. Se proyecta una inversión (netamente privada, sin participación fiscal) entre US\$100 y US\$120 millones (ver Figura nº14).

Figura nº14

Master Plan e Imagen Objetiva del proyecto “Terraza al Bío-Bío”





Fuente: Emilio Armstrong

Dado que el río Bío-Bío no cumple con la condición de ser navegable por buques de más de 100 toneladas de registro grueso, su administración no recae en la Subsecretaría de Marina, sino que en el Ministerio de Bienes Nacionales. Por ello, es este Ministerio quien tiene la atribución de permitir su uso, e incluso el relleno de parte de su lecho.

Si bien existen varios mecanismos por medio del cual el Ministerio de Bienes Nacionales puede enajenar un bien nacional de uso público, la sociedad gestora formada por los privados promotores de este proyecto decidió solicitar una concesión por 50 años. De este modo, la intervención es a beneficio fiscal *ad-eternum*, incluyendo todo lo que se construya sobre el terreno, beneficio percibido a través de Concesiones Onerosas Sucesivas. De esta forma se buscó aumentar las posibilidades de que el proyecto fuera bien acogido por el Ministerio de Bienes Nacionales y por la propia comunidad.

Para otorgar una concesión, el Ministerio de Bienes Nacionales debe formar un comité concesional con amplia participación de distintos organismos públicos, el que determina si el proyecto es de interés público. Si es así, puede otorgar la concesión directamente, sin licitar. Este último aspecto fue, en gran medida, lo que motivó a la sociedad gestora a optar por este mecanismo y no presentar el proyecto como una



Concesión de Obras Públicas, ya que en ese caso la ley obliga a licitar el proyecto con el riesgo de que el promotor no se adjudique la licitación.

Respecto a la normativa urbana, el Seccional Ribera Norte contempla la posibilidad de hacer rellenos al río y señala que el nuevo terreno deberá asimilar las normas urbanísticas de la zona colindante.

Lamentablemente, y pese a que el proyecto cuenta con el apoyo de todos los organismos públicos consultados<sup>69</sup> y que ha cumplido con la gran cantidad de informes técnicos y legales solicitados<sup>70</sup>, no ha logrado ser aprobado. A la fecha (Enero 2010), este proyecto lleva 7 años de tramitación.

---

<sup>69</sup> A través de protocolos de apoyo y prefactibilidades, el proyecto obtuvo el apoyo de la Municipalidad de Concepción, la Intendencia Regional, el Ministerio de Bienes Nacionales, SECTRA, Empresa Sanitaria ESSBIO, DOM Municipalidad de Concepción, Dirección General de Aguas, Dirección General de Obras Hidráulicas, COREMA VII Region del Bío-Bío, Seremi Bienes Nacionales, Seremi OOPP, Seremi Vivienda y Urbanismo.

<sup>70</sup> A la fecha el Ministerio de Bienes Nacionales ha solicitado a la sociedad gestora 29 prefactibilidades, además de estudios de concordancia con la normativa del Plan Regulador Comunal e Informe de Derecho respecto al procedimiento de concesión.



## ANEXO N°5

### Composición Comisiones Nacional y Regional de Uso del Borde Costero

#### Comisión Nacional de Uso del Borde Costero

- Ministra de Defensa Nacional, quien la Preside
- El Subsecretario de Marina
- Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.
- Un representante de la Subsecretaría de Pesca
- Un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación
- Un representante del M.OO.PP.
- Un representante del M.V. y U.
- Un representante del M.T. y TT.
- Un representante del M.BB.NN.
- Un representante de la Armada de Chile
- Un representante del SERNATUR
- Un representante de la CONAMA

#### Comisión Regional de Uso del Borde Costero

- El Intendente Regional, quien la presidirá.
- Los Gobernadores de las Provincias que tengan jurisdicción territorial sobre el Borde Costero de la Región.
- Los Alcaldes de las Municipalidades que tengan jurisdicción territorial sobre el Borde Costero de la Región.
- El Secretario Regional Ministerial de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- El Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, quien actuará como Secretario Ejecutivo de la Comisión.
- El Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- El Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.
- El Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales.
- Un representante de la Armada Nacional.



- Los Gobernadores Marítimos.
- El Director Regional de Obras Portuarias
- El Director Regional del Servicio Nacional de Turismo.
- El Director Regional del Servicio Nacional de Pesca.
- El Director Regional de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- El Director Zonal de Pesca correspondiente.
- Dos representantes elegidos por el Consejo Regional, entre sus integrantes.
- Dos representantes del sector pesquero artesanal.
- Dos representantes del sector acuícola.
- Dos representantes del sector turístico.
- Tres representantes de otros sectores, diferentes de los señalados precedentemente, nombrados por el Intendente Regional.

Los miembros de la Comisión desempeñarán sus funciones ad-honorem, debiendo acreditar su representatividad formalmente ante la Comisión Regional.

## ANEXO N°6

### Sectores de ocupación irregular del Borde Costero

#### I Región de Tarapacá



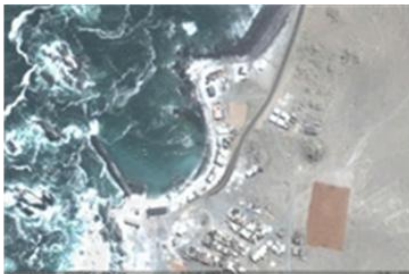
QUINTEROS



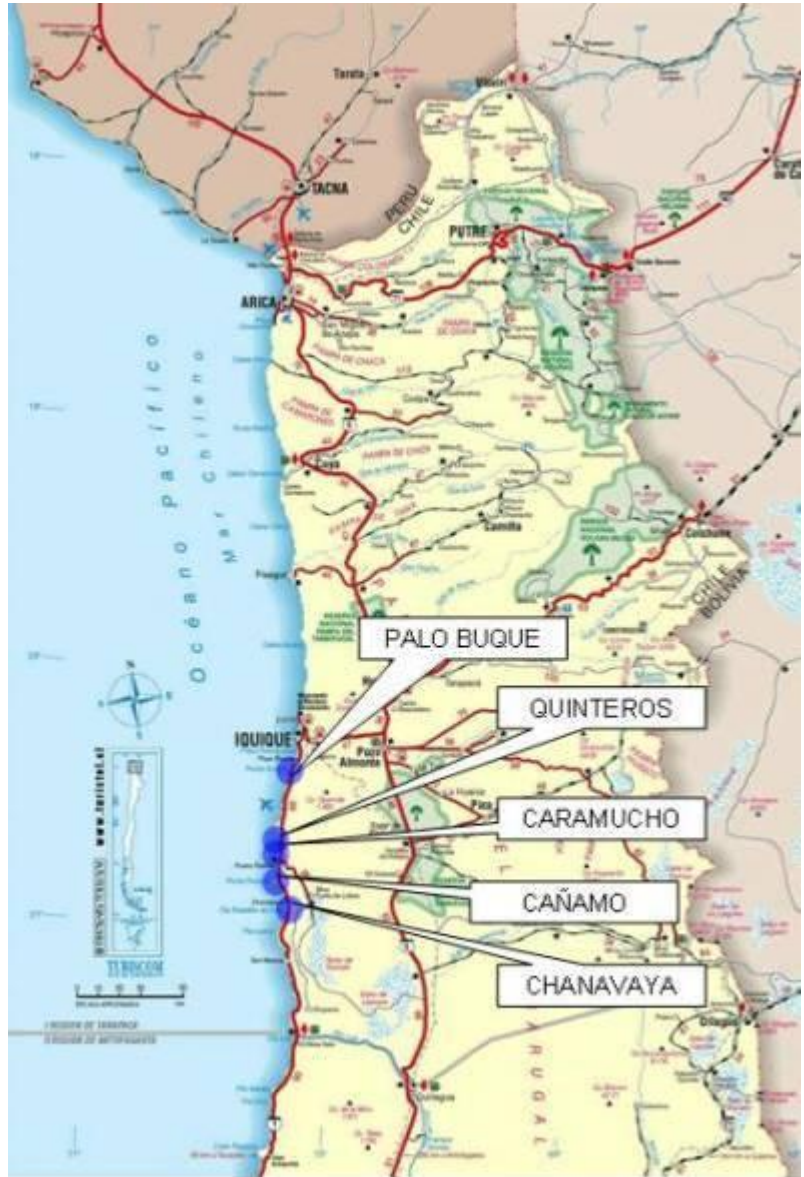
CARAMUCHO



CAÑAMO



CHANAVAYA



Fuente: Jorge Pantoja.

Nota: Caramucho y Cañamo son asentamientos de pescadores. Quintero y Chanavaya son asentamientos de segunda vivienda. Palo Buque también es un asentamiento de segunda vivienda (loteo estival) de gran relevancia (ver página siguiente).



### El Caso “Palo Buque”

Palo Buque, es una playa ubicada a 25 minutos del Centro de Iquique, por la Ruta Costera A-1. Es un “pozón” de aguas tranquilas protegido por roqueríos que atenúan el efecto de las mareas. Su plataforma continental contigua, de no más de 150 mts. de ancho en su parte más ancha, también está protegida por un pequeño farellón costero que reduce el impacto del viento sobre la playa. Un lugar ideal para el descanso playero, y que ofrece gran seguridad natural de sus aguas para el baño de sus visitantes.

Un fenómeno particular viene ocurriendo en Palo Buque (y también en otras playas del litoral de Iquique) desde hace algunos años. Fenómeno que visualizamos como los primeros balbuceos de lo que puede convertirse finalmente en una ocupación irregular del borde costero, de esas que finalmente terminan “regularizándose”.

De ser un terreno desolado durante el otoño, el invierno, y parte de la primavera, con los primeros rayos de sol primaveral y sobre todo con el verano, esta playa se transforma, convirtiéndose en un precario “Loteo Estival”, que una vez terminada la temporada, se esfuma volviendo nuevamente la playa a su estado natural.

Quienes “ocupan” este lugar, son familias iquiqueñas, que motivados por el entusiasmo de disfrutar un verano viviendo en la playa, dejan sus hogares de residencia habitual en la Ciudad de Iquique (los que arriendan a turistas durante la temporada), y se trasladan a Palo Buque, con sus autos, sus muebles, sus cocinas a gas, sus refrigeradores, grupo electrógeno, estanques de agua, y la familia completa incluidas sus mascotas. El jefe de hogar se desplaza diariamente a su trabajo en la Ciudad, y vuelve durante la tarde a la playa, con re-abastecimiento para la familia.

Año a año, las mismas familias comienzan su peregrinación. Haciendo uso de lo que ellos interpretan como “**derechos adquiridos por tradición**”, trazan sus lotes ya pre-asignados, levantan demarcadores y cercos, y comienzan su operación de consolidar un pequeño pueblo estival, sanitariamente precario, puesto que no disponen de agua potable, ni sistema de disposición de aguas servidas ni desechos sólidos. Es más, se traban en disputas públicas por la prensa, cuando la Autoridad Marítima, responsable de administrar la franja de 80 mts. de borde costero, intenta al menos regularizar su permanencia y cobrar derechos de ocupación temporal.

La presión social que ejercen estos grupos organizados (y otros similares en otras playas, que ven amenazada su permanencia en condiciones similares), termina por acallar la voz, tanto de la autoridad



marítima como de la autoridad política, incapaces de restablecer los términos de ocupación de esta fracción de borde costero.

Luego de casi tres meses de ocupación intensa, y coincidiendo con el inicio del período escolar, el pueblo se desarma, quedan solo sus desechos esparcidos por la playa, los que el viento, el mar, los roedores, y a veces los camiones municipales, se encargarán de eliminar, para dejar la playa nuevamente dispuesta para el próximo verano. Eso, hasta que alguien decida dejar en la playa sus mejoras instaladas, dando inicio a la construcción de edificaciones definitivas. Luego ya pedirán su “regularización”.



## II Región de Antofagasta



Fuente: Delegación Antofagasta



Nota: El asentamiento indicado es el único que se ha generado en el último tiempo en la Región y tiene importancia por su tamaño. En otros sectores consolidados como Hornitos, Punta Chacaya y Juan Lopez, existen situaciones puntuales que no son significativas. Al Norte de Tocopilla existen asentamientos transitorios principalmente de pescadores y recolectores de algas.

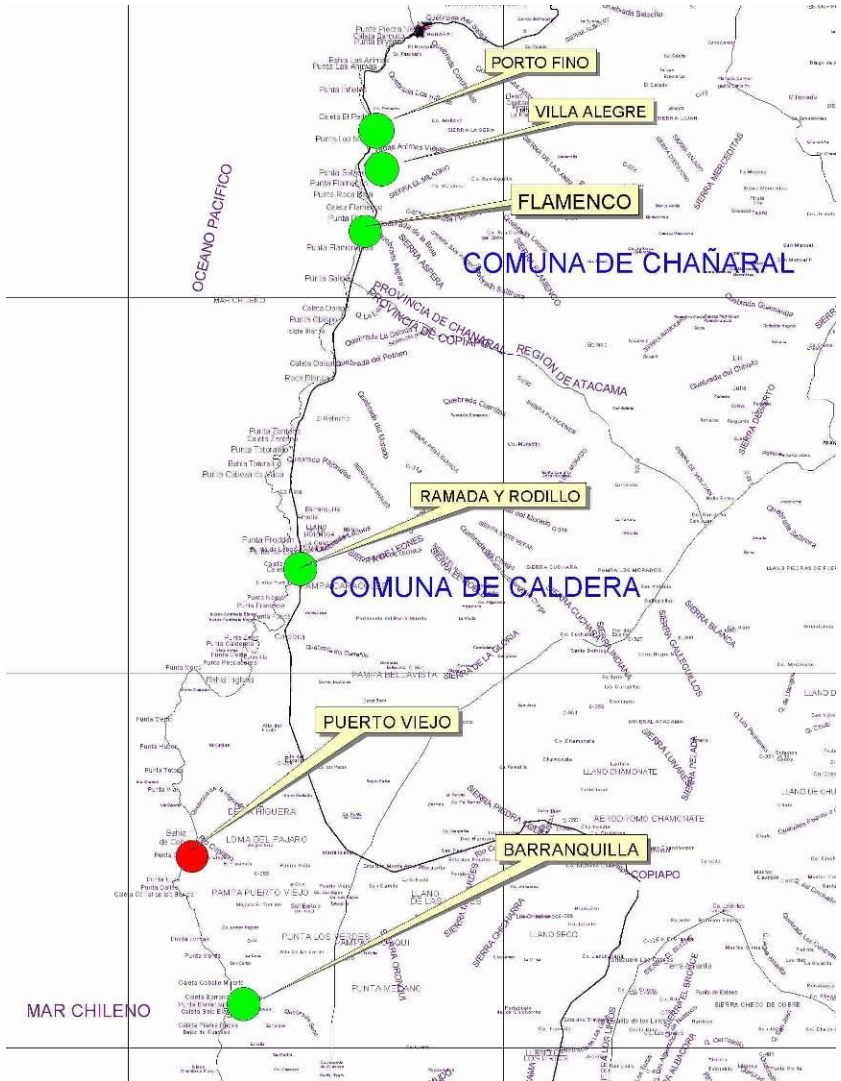
III Región de Atacama



RAMADA Y RODILLO



BARRANQUILLA



Fuente: Alberto Calvo



PUERTO VIEJO

