

# Prohibición de ingresar y circular en vehículos motorizados por el borde costero.

Regulación vigente y Proyectos de ley en trámite.

## Autor

Claudia Cuevas Saavedra  
Email [ccuevas@bcn.cl](mailto:ccuevas@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3146

Juan Pablo Cavada Herrera  
Email [jcavada@bcn.cl](mailto:jcavada@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3950

Documento elaborado para la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que Prohíbe y sanciona el tránsito y circulación de vehículos motorizados en el borde costero del territorio nacional, con las excepciones que indica (Boletín 14049-15).

N° SUP: 136477

## Resumen

Actualmente, la entrada y circulación de vehículos a playas en general, está prohibida por el Artículo 313° del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República: “entrar con vehículos y bañar animales en las playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, y por el artículo 13° del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, que prohíbe “entrar con vehículos y bañar animales en las playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima”.

Adicionalmente, la Circular Ordinario/Permanente N° O-22/023, de mayo de 2018, de DIRECTEMAR, modifica la responsabilidad administrativa en materia de ingreso y tránsito de vehículos en sectores del borde costero, ríos y lagos; dispone que las infracciones en esta materia serán de competencia la Autoridad Marítima, y que deben ser denunciadas a la Capitanía de Puerto en que aconteció la falta.

Estas infracciones, actualmente se sancionan con multas establecidas en determinadas cantidades de monedas de oro (“Pesos Oro”), debiendo cubrirse en moneda corriente según una conversión fijada mensualmente por el Ministro de Hacienda.

El Proyecto de ley que “Prohíbe y sanciona el tránsito y circulación de vehículos motorizados en el borde costero del territorio nacional, con las excepciones que indica”, propone una ley autónoma compuesta de dos artículos, no insertos en un cuerpo normativo integral; establece un lugar de prohibición muy amplio, pudiendo producir problemas importantes en su aplicación; y establece una pena de multa sin límite superior.

## Introducción

---

El siguiente informe da respuesta a la solicitud de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, de la Cámara de Diputadas y Diputados, de analizar las materias que trata el Proyecto de Ley que “Prohíbe y sanciona el tránsito y circulación de vehículos motorizados en el borde costero del territorio nacional, con las excepciones que indica sobre la regulación” (Boletín N°14.049-15, en adelante “el Proyecto”); y de verificar si, efectivamente existiría una sobrerregulación en la materia, y si hay otras iniciativas legales que se estén estudiando en el Congreso vinculadas a ella.

Para la elaboración de este informe se ha recurrido a la normativa legal y reglamentaria vigente, compuesta principalmente por el Código Civil; el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República; el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática; la Orden Ministerial N° 2 del Ministerio de Defensa y las Circulares O-22/023, O-41/004 y A-41/003 de la Armada de Chile; y para investigar los proyectos de ley en trámite, se utilizó la base de datos de tramitación de proyectos de ley Sistema de Información Legislativo (SIL) del H. Senado<sup>1</sup>.

## Antecedentes

---

Para la adecuada comprensión de la materia a analizar cabe precisar el contenido del Proyecto de ley, que dispone:

“Artículo 1- Prohibición. Prohíbese la circulación de vehículos motorizados en el borde costero del litoral de todo el territorio nacional. Para los efectos de esta ley, se entenderá por borde costero, la franja de territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre, y el mar territorial de la república definido en el artículo 593 del Código Civil. Exceptuase de la presente prohibición, la circulación de vehículos de emergencia, seguridad, fiscalización, vigilancia, mantención o aseo, y aquellas actividades debidamente autorizadas.”.

“Artículo 2- Sanciones. Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley serán denunciadas por los organismos fiscalizadores al Juzgado de Policía Local correspondiente, y serán sancionadas desde 4 UTM”.

## I. Normativa vigente sobre prohibición de entrada o circulación de vehículos a playas en general

---

### 1. Definiciones atinentes

En materia de definiciones, el artículo 589° del Código Civil dispone que el mar adyacente y sus playas son bienes nacionales de uso público o bienes públicos<sup>2</sup>, definiendo parte del objeto de estudio, sin establecer restricciones.

Luego, el artículo 504° del Código Civil define “playa de mar”<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> La información de los sitios web, chequeados al 23 de noviembre, puede variar a corto plazo.

<sup>2</sup> Chile. (2000, última modificación 2022). DFL 1 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, sobre Registro Civil, de la Ley N° 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley N° 16.618, Ley de menores, de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley N°16.271, de Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Disponible en <https://bcn.cl/2f8ub> (diciembre, 2022).

<sup>3</sup> *Ibidem*. DFL 1 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil.

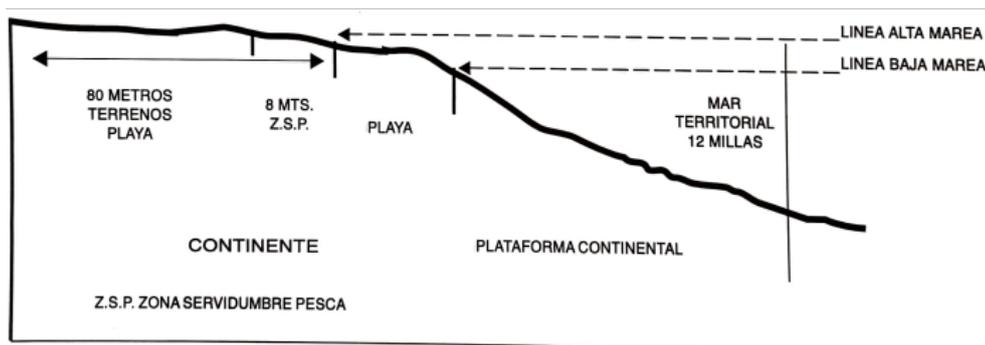
“La extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas”.

Respecto de la definición de “borde costero”, el Decreto N° 475 de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece la Política Nacional del Uso de Borde Costero del Litoral de la República, define “borde costero del litoral” en su artículo 2°, inciso 2, de la siguiente manera<sup>4</sup>:

“Aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.”

El Gráfico 1 permite distinguir las distintas zonas de playa, las zonas de servidumbre pesquera y el mar territorial<sup>5</sup>.

Gráfico 1: Borde costero de la República de Chile.



Fuente: Dibujo J.P.B. en Primer Seminario Nacional Política Pública de Uso del Borde Costero<sup>6</sup>.

Finalmente, en materia de definiciones, la orden administrativa Orden Ministerial N° 27 del Ministerio de Defensa, de 1998, ordena a la autoridad competente, en su N° 1:

“[velar] por el estricto cumplimiento de la prohibición de ingreso y tránsito de vehículos por las arenas de playa, terrenos de playa, dunas costeras y demás bienes nacionales sometidos a la competencia de este ministerio.”.

<sup>4</sup> Chile. (1995). Decreto N° 475, Establece Política Nacional de uso del borde costero del litoral de la Republica, y crea Comisión Nacional que indica. Disponible en <https://bcn.cl/2ijwj> (diciembre, 2022).

<sup>5</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (1996). Política Nacional de Uso del Borde Costero. Regulación, implementación y aplicación. Primer Seminario Nacional. [Santiago, Chile], Subsecretaría de Marina. 1996. 211 p. Disponible para préstamo en <http://catalogo.bcn.cl> (diciembre, 2022).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Subsecretaría de Marina. (1998). Orden Ministerial N° 2, que Instruye sobre prohibición de ingreso y tránsito de vehículos en toda la costa del litoral de la República, sus playas, terrenos de playa, en ríos y lagos y demás bienes nacionales de competencia de este Ministerio. Disponible en <http://bcn.cl/2bk9q> (diciembre, 2022).

## 2. Restricciones sobre prohibición de entrada o circulación de vehículos a playas en general

A continuación se presentan segmentadas, de acuerdo al lugar de prohibición y la autoridad que prohíbe, las restricciones sobre la materia:

### a) Lugar donde tiene objeto la prohibición :

- i. **Playas para baños públicos.** El artículo 313° del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República<sup>8</sup>, que prohíbe la entrada a playas con vehículos, de la siguiente manera:

“Art. 313.- Se prohíbe (sic) entrar con vehículos y bañar animales en las playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”. Las “playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, a que se refiere este Reglamento son designadas mediante Resoluciones dictadas por las Capitanías de Puerto<sup>9</sup>.

A modo de ejemplo, las playas de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Constitución fueron declaradas playas habilitadas, no habilitadas, aptas y no aptas para el baño, para el periodo estival 2021/2022<sup>10</sup>.

- ii. **Balnearios.** El artículo 13° del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática<sup>11</sup>, que prohíbe entrar con vehículos a las playas declaradas balnearios, establece que:

“Artículo 13.- Queda prohibido entrar con vehículos y bañar animales en las playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima.”.

Si bien, no se han encontrado normas dictadas en virtud de este Reglamento, se han encontrado referencias a balnearios en Resoluciones dictadas por Capitanías de Puerto, en virtud del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, ya analizado.

Es el caso, de la resolución que declara la condición de Playas de concurrencia masiva en la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Constitución la cual también se refiere a los “balnearios”, en forma tangencial, en el N° 2, letra d), al regular obligaciones de los Concesionarios que habilitan playas y balnearios “APTAS PARA EL BAÑO”<sup>12</sup>.

Otro ejemplo, es el caso de la Resolución de la Capitanía de Puerto de Valdivia, que “Informa condición de playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Valdivia, para el

<sup>8</sup> Chile. (1941, última modificación 2012). Decreto N° 1340 BIS, de 1941, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, que deroga el Decreto N° 211, de 1924, que aprobó el Reglamento general de orden, seguridad y disciplina en las naves y litoral de la República. Disponible en: <https://bcn.cl/2q72b> (diciembre, 2022).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Capitanía de Puerto de Constitución. C.P. Constitución ORD. N° 12.000/ 82 /VRS. Declara playas habilitadas, no habilitadas, aptas y no aptas para el baño, en la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Constitución para el periodo estival 2021/2022. Disponible en <http://bcn.cl/39jiz> (diciembre, 2022).

<sup>11</sup> Chile. (1992, última modificación 1993). Decreto N° 1, de 1992, del Ministerio de Defensa Nacional. Reglamento para el control de la contaminación acuática Disponible en: <https://bcn.cl/2f7h6> (diciembre, 2022).

<sup>12</sup> *Ibidem*.

período estival 2021/2022”<sup>13</sup>. No obstante, esta Resolución solo se refiere a los balnearios en el título y no dispone nada sobre ellos.

Lo mismo ocurre con la Resolución de la Capitanía de Puerto de Coquimbo, que “Habilita playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Coquimbo, por el periodo estival 2021/2022”<sup>14</sup>.

Por lo tanto, hasta esta parte del análisis, se podría concluir que las Resoluciones dictadas por las Capitanías de Puerto referentes a “playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, a las que se refiere el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, también abarcan a las “playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima” a que se refiere el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática.

Ambas normas, artículos 313° y 13° de los Reglamentos citados, coinciden en prohibir la acción de “entrar con vehículos y bañar animales en playas”, pero difieren en la autoridad facultada para prohibir, y en el lugar-objeto de prohibición: el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República se refiere a “playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, mientras que el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática se refiere a las “playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima”.

## **b) Autoridad que establece la prohibición**

### **i. Capitán de Puerto:**

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante<sup>15</sup>:

“ART.15.- Las Gobernaciones y Subdelegaciones Marítimas estarán a cargo de funcionarios del servicio de la Dirección, o de Jefes de la Armada en Servicio Activo, designados con las denominaciones de Gobernadores Marítimos y Subdelegados Marítimos, respectivamente, los cuales actuarán como delegados de la Dirección dentro de sus respectivas jurisdicciones. El nombre genérico de estas autoridades marítimas será el de Capitanes de Puerto.”.

Por ende, Capitán de Puerto es el nombre genérico de autoridades marítimas a cargo de las Gobernaciones y Subdelegaciones Marítimas, funcionarios [...] designados con las denominaciones de Gobernadores Marítimos y Subdelegados Marítimos, respectivamente, los cuales actuarán como delegados de la Dirección dentro de sus respectivas jurisdicciones.

### **ii. Autoridad Marítima:**

Conforme a la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (“DIRECTEMAR”), la autoridad marítima corresponde a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. En tal sentido, su Director es la Autoridad Marítima superior. Por su parte, el

<sup>13</sup> Capitanía de Puerto de Valdivia. C.P. VLD. Ordinario N° 12.000/ 5 Vrs. Informa condición de playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Valdivia, para el período estival 2021/2022. Disponible en <http://bcn.cl/39psi> (diciembre, 2022).

<sup>14</sup> Capitanía de Puerto de Coquimbo. CP. COQ. ORD. N° 12000/ 06 VRS. Habilita playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Coquimbo, por el periodo estival 2021/2022. Disponible en <http://bcn.cl/39ptk> (noviembre, 2022).

<sup>15</sup> Chile. (1953, última versión 2002). DFL N° 292 Aprueba La Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Disponible en <https://bcn.cl/2fk8o> (diciembre, 2022).

Decreto Ley N° 2.222 de 1978<sup>16</sup>, señala que los gobernadores marítimos y los capitanes de puerto actúan, dentro de sus respectivos territorios jurisdiccionales, por mandato legal como delegados del Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, y en ese orden de cosas aplicará y fiscalizará el cumplimiento de las leyes, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, previamente definidas [...].

Por otra parte, la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR<sup>17</sup> señala que corresponderá a esa Dirección, entre otras funciones:

- l) Ejercer la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre. [...]
- m) Ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas, cuyo control y fiscalización otorgan las leyes al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina<sup>18</sup>.

La revisión de la normativa permitiría afirmar que las dos prohibiciones establecidas en el Artículo 313° del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República y en el Artículo 13° del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, operarían como una misma prohibición<sup>19</sup>.

### 3. “Centralización” de prohibición administrativa de ingreso y tránsito de vehículos en sectores del borde costero, ríos y lagos.

La Circular Ordinario/Permanente N° O-22/023<sup>20</sup> de DIRECTEMAR, a partir del reconocimiento de las regulaciones existentes, dispone entre otras materias:

- i. Que, los artículos 313° del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, y 13° del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, prohíben el ingreso de vehículos o animales a los sectores de playa o balnearios declarados como tal por la Autoridad Marítima, con el objeto de proteger la seguridad y brindar lugares de esparcimiento a todos los ciudadanos de la república.
- ii. Reitera que la Orden Ministerial M.D.N. (M) N° 2 prohíbe el ingreso y tránsito de vehículos en toda la costa del litoral de la república, sus playas, terrenos de playa, en ríos y lagos y demás bienes de competencia del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>16</sup> Chile. (1978, última versión 2002). Decreto Ley N° 2.222 Sustituye Ley de Navegación. Disponible en <https://bcn.cl/2fk93> (diciembre, 2022).

<sup>17</sup> *Op. Cit.* DFL N° 292 Aprueba La Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

<sup>18</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, hoy Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

<sup>19</sup> La revisión de la normativa permitiría afirmar que no hay claridad sobre a quién se alude cuando se habla de "Autoridad Marítima" facultada para prohibir el ingreso de vehículos motorizados a las “playas declaradas balnearios”, referidas en el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática. Conclusión que se ve reforzada por el hecho, ya señalado, de que las Resoluciones dictadas por las Capitanías de Puerto referentes a “playas designadas para baños públicos”, a que se refiere el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República también abarcarían las “playas declaradas balnearios”.

<sup>20</sup> Armada de Chile. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). Ordinario/Permanente Circular O-22/023. DGTM. y MM. Ordinario N° 12.300/8 VRS. Aprueba Nueva Circular de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Ordinario N° O-22/023. Disponible en <http://bcn.cl/3a15w> (diciembre, 2022).

- iii. Modifica la responsabilidad administrativa en materia de ingreso y tránsito de vehículos en sectores del borde costero, ríos y lagos, estableciendo y diferenciando dos (2) clases de espacios<sup>21</sup>:
- Playas solaneras o balnearios<sup>22</sup>: Los sectores del borde costero del litoral, de ríos y lagos declarados como playas solaneras o balnearios, son autorizados mediante una resolución administrativa del Capitán de Puerto, [donde] **está prohibido el ingreso de vehículos** de acuerdo a lo establecido en el art. 313° del Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República.
  - Restantes espacios: En restantes espacios del borde del litoral, de ríos y lagos, la Autoridad Marítima de la jurisdicción, **condicionará el ingreso de vehículos** a estos espacios mediante una resolución exclusiva y específica.

Esta circular en materia de organización, define que la Dirección de Seguridad y Operaciones Marítimas, debe controlar que las resoluciones emitidas por las Gobernaciones Marítimas, por las que se autoriza el ingreso y tránsito de vehículos, se encuentren conforme a las disposiciones establecidas en la Orden Ministerial M.D.N. (M) N° 2.

Y finalmente, en materia de infracciones, ésta dispone que las que se cometan en el borde costero, ríos o lagos, son de competencia la Autoridad Marítima y de acuerdo a la disposición contemplada en la Orden Ministerial N° 2, deben ser denunciadas a la Capitanía de Puerto en que aconteció la falta, para recabar antecedentes y proceder a sancionar.

Así las cosas, las Capitanías de Puerto son las que definen mediante resoluciones administrativas, los espacios de playas solaneras o balnearios, correspondientes al borde costero del litoral. En dichos lugares está prohibido el ingreso de vehículos<sup>23</sup>.

En similar contexto, corresponde a la Autoridad marítima, a saber, las Gobernaciones Marítimas<sup>24</sup>, las resoluciones exclusivas y específicas que condicionan el ingreso y tránsito de vehículos en los espacios que no son playas solaneras ni balnearios<sup>25 26</sup>.

Así por ejemplo, como ya vimos, la Resolución de la Capitanía de Puerto de Constitución que declara playas habilitadas, no habilitadas, aptas y no aptas para el baño para el periodo estival 2021/2022, que además declara la condición de “playas de concurrencia masiva” y también se refiere a los

---

<sup>21</sup> *Op. Cit.* Ordinario/Permanente Circular O-22/023.

<sup>22</sup> Lugar donde su puede tomar el sol, pero no bañarse.

<sup>23</sup> *Op. Cit.* Ordinario/Permanente Circular O-22/023.

<sup>24</sup> Éstas deben informar a las respectivas municipalidades de los nuevos sectores habilitados y coordinar con los municipios la instalación de señalética que informe al usuario de las prohibiciones, restricciones y uso del borde costero.

<sup>25</sup> A objeto de desarrollar cualquiera de las siguientes actividades: Apoyo a pesca artesanal e industrial; Apoyo a pescadores deportivos; Apoyo a deportistas náuticos, y Tránsito de concesionarios con decreto vigente.

<sup>26</sup> *Op. Cit.* Ordinario/Permanente Circular O-22/023.

“balnearios”, en forma tangencial, en el N° 2, letra d), al regular obligaciones de los Concesionarios que habilitan playas y balnearios “aptas para el baño”<sup>27</sup>.

Otro ejemplo, que hace referencia a balnearios –sólo en el título sin disponer nada sobre ellos– en Resoluciones dictadas por Capitanías de Puerto, es la Resolución antes citada de la Capitanía de Puerto de Valdivia, que “Informa condición de playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Valdivia, para el período estival 2021/2022”<sup>28</sup>.

Lo mismo ocurre con la Resolución mencionada anteriormente, de la Capitanía de Puerto de Coquimbo, que habilita playas y balnearios de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Coquimbo, por el periodo estival 2021/2022<sup>29</sup>.

Todas estas resoluciones dictadas por las Capitanías de Puerto, tal como dispone la Orden Ministerial N° 2, hacen alusión a playas y/o balnearios.

En la misma línea, dado el establecimiento de la existencia de los dos espacios consignados en la Circular N° 022/023, podría concluirse que:

- Por una parte, es la Capitanía de Puerto quien declara y autoriza las playas solaneras (no aptas para el baño) o balnearios<sup>30</sup> de los sectores del borde costero del litoral, de ríos y lagos. Sectores donde está prohibido el ingreso de vehículos; y
- Por otra parte, es la Autoridad Marítima la cual condiciona [autoriza] el ingreso de vehículos en todos los otros espacios restantes del borde litoral, de ríos y lagos

En consecuencia, a la luz de los antecedentes expuestos, se podría advertir que no parece existir una única autoridad denominada legal y taxativamente “Autoridad Marítima”, como un único sujeto –valga la redundancia– facultado para prohibir el ingreso de vehículos motorizados a playas solaneras y/o balnearios, a los que se refiere el artículo 313° del Reglamento para Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República y la Circular N° 022/023 (que alude a los Reglamentos ya antes citados y a la Orden Ministerial N°2).

Conclusión que se ve reforzada por el hecho ya señalado de que las Resoluciones dictadas por las Capitanías de Puerto referentes a “playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, a que se refiere el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, también pretendería abarcar a las “playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima”.

Y, por último, dada la aparente inexistencia de esta única Autoridad Marítima –mientras la Capitanía de Puerto, autoriza los sectores objeto de prohibición; las Autoridades Marítimas condicionan dichas

<sup>27</sup> *Op. Cit.* C.P. Constitución ORD. N° 12.000/ 82 /VRS.

<sup>28</sup> *Op. Cit.* C.P. VLD. Ordinario N° 12.000/ 5 VRS.

<sup>29</sup> *Op. Cit.* CP. COQ. ORD. N° 12000/ 06 VRS.

<sup>30</sup> De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, una playa es simplemente un tramo de costa, generalmente de arena, mientras que un balneario es un destino recreativo con comodidades como baños, salvavidas, vestuarios y mesas de picnic.

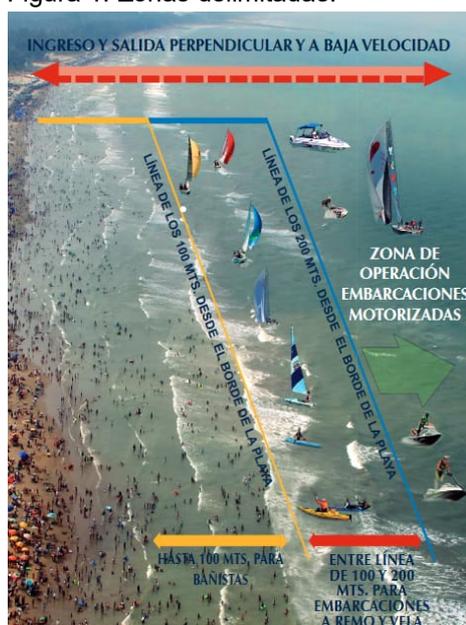
autorizaciones, previa coordinación con las municipalidades– podría pensarse que una y otra podrían autorizar y/o condicionar el ingreso<sup>31</sup> de vehículos.

Por otra parte, respecto a las infracciones, la Circular O-22/023 señala que éstas son de competencia de la Autoridad Marítima y deben ser denunciadas a la Capitanía de Puerto en que aconteció la falta [...]<sup>32</sup>.

Finalmente, cabe mencionar las circulares de DIRECTEMAR (Figura 1):

- Circular Ordinario/Permanente N° O-41/004<sup>33</sup>, que, entre otras cuestiones, establece para las playas aptas para nadar, zonas reservadas de recreación y, en el caso de las playas lacustres: las zonas de baño, área de deportes náuticos no motorizados y el área para todo tipo de embarcaciones;
- Circular Ordinario/Permanente N° A-41/003<sup>34</sup>, que entre otras materias, delimita las áreas donde confluyen varias actividades deportivas y recreativas náuticas autorizadas que define la zona de 200 m. y más m. como el área autorizada para embarcaciones marítimas motorizadas.

Figura 1: Zonas delimitadas.



Fuente: DIRECTEMAR<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Nótese que la actual regulación norma la entrada, acceso y/o ingreso de vehículos; mientras que el Proyecto de ley en cuestión regula la circulación de vehículos.

<sup>32</sup> *Op. Cit.* Ordinario/Permanente Circular O-22/023.

<sup>33</sup> Armada de Chile. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). Ordinario/Permanente Circular O-41/004. DGT.M. y MM. Ordinario N° 12.600/ 868 VRS. Aprueba Circular de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Ordinario N° O-41/004. Disponible en <http://bcn.cl/3a98o> (diciembre, 2022).

<sup>34</sup> Armada de Chile. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). Ordinario/Permanente Circular A-41/003. DGT.M. y MM. Ordinario N° 12.400/2 VRS. Actualiza Circular de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Ordinario N° A-41/003. Disponible en <http://bcn.cl/3a93a> (diciembre, 2022).

<sup>35</sup> Armada de Chile. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). Medidas de seguridad para la práctica de deportes náuticos y buceo deportivo. Disponible en <http://bcn.cl/3a4vi> (diciembre, 2022).

#### 4. Resumen sobre normas regulatorias de acceso de vehículos a playas en general

La Tabla 1 permite apreciar, resumidamente, las distintas restricciones al ingreso de vehículos a playas en general, así como la norma que lo establece, el lugar y objeto de la prohibición y la autoridad pertinente.

Tabla N° 1: Resumen normas regulatorias vigentes relativas a acceso y áreas delimitadas de playas.

Regulación	Define	Norma	Lugar	Autoridad
Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República (1941, modificado 2012)	Artículo 313°	Entrada con vehículos	Playas designadas Baños públicos	Capitanía de Puerto
Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (1992, modificado 1993)	Artículo 13°	Entrada con vehículos	Playas declaradas Balnearios	Autoridad Marítima
Orden Ministerial N°2 (1998)	N° 1	Ingreso y tránsito de vehículos	Arenas de playa, terrenos de playa, dunas costeras y demás bienes nacionales sometidos a la competencia del Ministerio. Se exceptúan del ámbito de aplicación de la presente Orden Ministerial, el ingreso y tránsito de vehículos en labores de mantención o aseo, vigilancia, fiscalización, seguridad y socorro, así como otras actividades debidamente autorizadas.	Ministerio de Defensa Nacional
Circular O-41/004 (2007)	Resuelvo: I. D I. E I. F. 1 III. B, C y D	Verifica zonas reservadas a recreación;  Demarca áreas delimitadas.	Zonas reservadas a recreación en las playas aptas para nadar.  Áreas demarcadas de las playas lacustres, entre otras:  1. Área deportes náuticos no motorizados; 2. Área para todo tipo de embarcación	Autoridad Marítima

Regulación	Define	Norma	Lugar	Autoridad
Circular O-22/023 (2018)	Resuelvo: I. D.6 I. F. 1 y 2 II. A, B y C III	Ingreso y tránsito de vehículos	Sectores del borde costero, ríos y lagos. Divididos en 2 clases de espacios:  1. Playas solaneras o Balnearios;  2. Restantes espacios del borde del litoral, de ríos y lagos [playas aptas para baño]	1. Capitanía de Puerto: - Propone sectores para habilitar ingreso de vehículos para: 1) Apoyo pescar artesanal e industrial; 2) Apoyo pesca deportiva; 3) Apoyo deporte náutico; 4) Tránsito concesionarios con decreto vigente. - Declara, autoriza playas solaneras o balnearios; - Recibe denuncias de infracciones.  2. Gobernaciones Marítimas: - Autoriza, condiciona sectores de ingreso de vehículos (propuestos por las Capitanías de Puerto); - Coordina señalética que norma prohibiciones, restricciones y uso de estos sectores. - Le compete las infracciones.
Circular A-41/003 (2020)	Resuelvo: I. G. 7, 8 y 9 II. A. 1, 2 y 3	Actividades de turismo aventura y deportivas.  Delimita áreas actividades deportivas y recreativas náuticas	Delimita zonas o áreas donde confluyen varias actividades deportivas y recreativas náuticas autorizadas:  0 – 100 m: Área reservada a bañistas;  100 – 200 m: Área reservada embarcaciones no motorizadas;  200 y más m: Área autorizada para embarcaciones motorizadas.	Autoridad Marítima Local

Fuente: Elaboración propia.

## II. Observaciones de técnica legislativa al Proyecto de ley Boletín 14.049-15

Teniendo en vista el texto del Proyecto, se plantean las siguientes observaciones de técnica legislativa:

### 1. Ubicación normativa:

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, el Proyecto propone una ley autónoma, compuesta de dos artículos. Por razones de orden legislativo, podría ser conveniente insertar esta modificación legal en un cuerpo legal más completo, como por ejemplo, la Ley de Tránsito<sup>36</sup>. En tal caso, la norma debería remitirse a la legislación o reglamentación vigente, para mantener las normas actualmente en vigor sobre fiscalización, denuncias, procedimiento, reincidencias, determinación de multas y otras sanciones, etc.

### 2. Objeto de la prohibición:

Puede ser recomendable definir en qué situaciones y bajo qué circunstancias distintas a las condicionadas (por ej., pesca artesanal o industrial, pesca deportiva, deporte náutico y/o tránsito de concesionarios) el lugar no será objeto de prohibición.

Ahora bien, eventualmente en todos los balnearios donde se realice pesca artesanal, industrial, deportiva, deporte náutico y/o donde hay tránsito de concesionarios es posible ingresar y circular a menos que se condicione lo contrario. Es así como la prohibición, bajo la norma propuesta, parece ser inaplicable o podría llevar a casos extremos.

### 3. Lugar de prohibición:

El Proyecto propone prohibir la circulación de vehículos motorizados en el borde costero del litoral de todo el territorio nacional, y para los efectos de esta ley, entiende por borde costero, “la franja de territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre, y el mar territorial de la república definido en el artículo 593° del Código Civil”<sup>37</sup>.

El borde costero del litoral está definido por el Decreto N° 475 de 1994, que Establece Política Nacional del Uso de Borde Costero del Litoral de la República<sup>38</sup>, como:

“aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país.”

Por lo tanto la nueva definición legal propuesta es distinta de la definición administrativa vigente y, a la vez, incluye el mar territorial de la república definido en el artículo 593° del Código Civil.

<sup>36</sup> Chile. (2009, última modificación 2022). DFL N° 1 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito. Disponible en <https://bcn.cl/2f8iq> (diciembre, 2022).

<sup>37</sup> *Op. Cit.* DFL N° 1 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil.

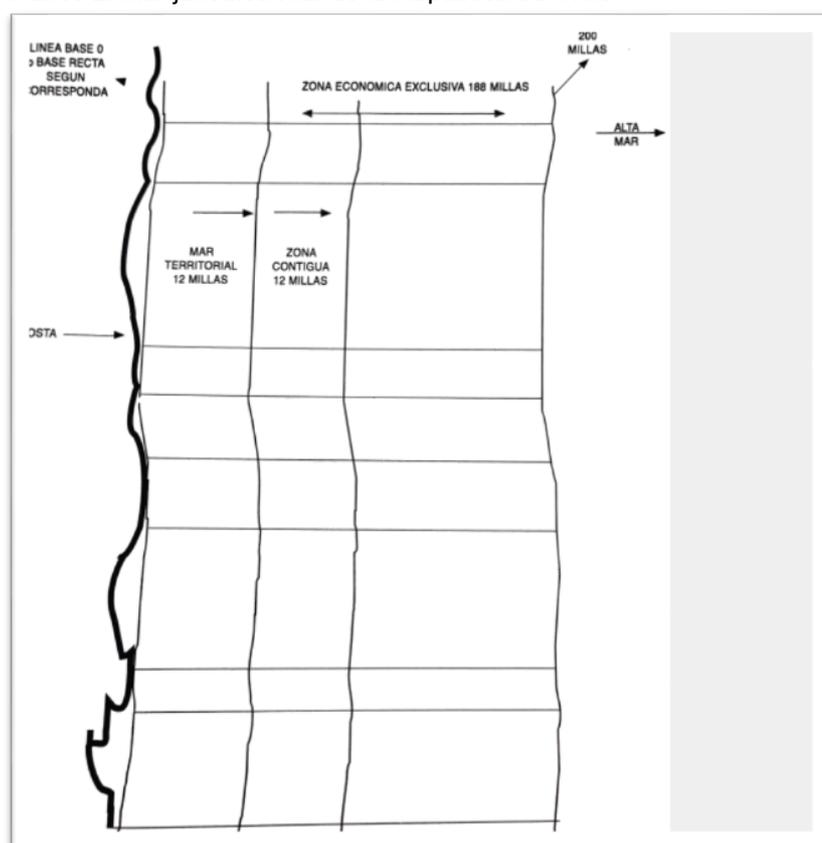
<sup>38</sup> *Op. Cit.* Decreto N° 475.

La definición propuesta podría ocasionar consecuencias, tal vez indeseadas o imprevistas, como por ejemplo:

- Imposibilidad de ingreso y tránsito de vehículos motorizados en zonas de manejo, concesiones, pesquerías;
- Imposibilidad de acercar una embarcación al botadero, etc., o transitar por caminos que actualmente pasan por dentro del borde costero;
- Imposibilidad de ingresar en vehículo a una propiedad privada ribereña del borde costero, y que, por su extensión, quede ubicada dentro de ésta. Ya que el borde costero incluiría el mar territorial de la República, tampoco podría circularse en vehículos motorizados acuáticos dentro de las 200 millas (la norma propuesta no distingue entre vehículos motorizados terrestres o acuáticos).

Respecto de este último punto, el Gráfico N° 2 permite apreciar el efecto de la norma propuesta en el borde costero, en la zona de tierra y en el mar territorial.

Gráfico 2: Mar jurisdiccional de la República de Chile.



Fuente: Dibujo J.P.B. en Primer Seminario Nacional Política Pública de Uso del Borde Costero<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> *Op. Cit.* Política Nacional de Uso del Borde Costero.

Cabe precisar que, además de la Política Nacional del Uso de Borde Costero del Litoral de la República, es el Reglamento sobre concesiones marítimas el que define también el borde costero en la forma precisada en el proyecto<sup>40</sup>:

Franja del territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Se entenderá por mar territorial aquel que se encuentra definido en el artículo 593 del Código Civil.

#### 4. Tiempo verbal de la prohibición:

La norma propuesta dispone “Prohíbese”, utilizando el tiempo verbal futuro en vez de presente. Aunque es evidente que la norma quiere prohibir la conducta señalada, puede ser conveniente reemplazar el término por “Se prohíbe”.

#### 5. Sanción aplicada:

El Proyecto propone una multa “desde 4 UTM”, por lo que la pena señalada solo tiene un límite inferior, y ningún límite superior. Por lo tanto, es conveniente que la norma señale un rango de penas. Para estos efectos, puede tenerse como ejemplo el rango de multas de la Ley de Tránsito<sup>41</sup>. Sin embargo, estas multas podrían ser inferiores a las aplicables actualmente en materia de ingreso no autorizado de vehículos a playas.

Dado todo lo anterior, se estima que esta materia no está sobre regulada, en el sentido de que existan diversas normas de un mismo nivel, jerárquico, coincidentes o superpuestas entre sí. Por el contrario, se advierte que existe poca normativa de rango legal, la que luego es complementada, al parecer, adecuadamente, por normas administrativas. Lo anterior por cuanto:

- i. Las prohibiciones vigentes son de rango reglamentario, no legal.
- ii. La conducta prohibida no es la misma. Mientras las normas vigentes prohíben la “entrada/ingreso”, la norma propuesta prohíbe la circulación. Dado que ambos verbos no son incompatibles en una misma prohibición, podría prohibirse tanto la entrada como la circulación.
- iii. Lugar de prohibición: Las normas vigentes se refieren a “las playas designadas por la Capitanía de Puerto para baños públicos”, “las playas declaradas balnearios por la Autoridad Marítima” y “las playas solaneras” (no aptas para el baño) también autorizadas por la Capitanía de Puerto. Además, como ya se vio, la norma vigente referida al borde costero, ríos y lagos dividió estos bordes en 2 clases de espacios: Playas solaneras o Balnearios; y los Espacios restantes de estos bordes.

<sup>40</sup> Chile. (2018, última actualización 2020). Decreto N° 9 Sustituye reglamento sobre concesiones marítimas, fijado por Decreto Supremo (M) N° 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <https://bcn.cl/2gqgqg> (diciembre, 2022).

<sup>41</sup> Faltas gravísimas: 1.5 a 3 UTM; Faltas graves: 1 a 1.5 UTM; Faltas menos graves: 0.5 a 1 UTM; Faltas leves: 0.2 a 0.5 UTM. *Op. Cit.* DFL N° 1 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito.

### III. Proyectos de ley en trámite

---

Las siguientes mociones parlamentarias se encuentran en primer trámite legislativo en el H. Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, respectivamente:

1. Modifica la ley N° 18.362 con el objeto de prohibir el tránsito de vehículos motorizados en áreas silvestres protegidas (Boletín 14.552-12). El texto propuesto es<sup>42</sup>:

Artículo único: Modifícase la Ley N°18.362, de 1984, que Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, en lo siguiente:

1. Modifícase el Artículo 25, agregando un literal n) nuevo, con el siguiente texto:

“n) Ingreso y utilización de vehículos motorizados de dos, tres o más ruedas, por vías no autorizadas; circular por senderos, cortafuegos o caminos no asfaltados y circular en grupo de más de 3 vehículos sin la correspondiente autorización.”

2. Agréguese un nuevo tercer inciso al Artículo 26, con el siguiente texto:

“Para el caso de las infracciones a lo contemplado en la letra n) las multas se aplicarán aquellas contempladas en los artículos 484, 485 N°4 y 486 del Código Penal.”

2. Prohíbe el ingreso de vehículos motorizados en dunas, humedales, bordes de lagos, ríos y esteros, y en zonas incluidas en el Registro Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 14.706-12). El texto propuesto es<sup>43</sup>:

Artículo 1°: Prohíbese la circulación de vehículos motorizados en dunas, playas, humedales, bordes de lagos, ríos y esteros así como en las áreas incluidas en el Registro Nacional de Áreas Protegidas o en las áreas verdes establecidas en instrumentos de planificación territorial.

Exceptuase de la presente prohibición, el ingreso y tránsito de vehículos que se utilicen para labores de mantención o aseo, vigilancia, fiscalización, seguridad y socorro y otras que pueda establecer la autoridad competente siempre considerando que deberá observarse el principio de respeto y conservación de los ecosistemas.

Artículo 2°: Se sancionará con multa de 10 hasta 50 UTM a quienes infrinjan la prohibición consagrada en el artículo precedente.

Con multa de 5 hasta 20 UTM a quienes organicen y publiciten eventos que impliquen el ingreso y circulación de vehículos motorizados a zonas de resguardo.

---

<sup>42</sup> SIL. (2021). Proyecto de ley que Modifica la ley N° 18.362 con el objeto de prohibir el tránsito de vehículos motorizados en áreas silvestres protegidas (Boletín 14552-12). Disponible en <http://bcn.cl/3a3d3> (diciembre, 2022).

<sup>43</sup> SIL. (2021). Proyecto de ley que Prohíbe el ingreso de vehículos motorizados en dunas, humedales, bordes de lagos, ríos y esteros, y en zonas incluidas en el Registro Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 14706-12). Disponible en <http://bcn.cl/3a126> (diciembre, 2022).

Toda contravención a los artículos anteriores podrá ser denunciada por cualquier persona a la Superintendencia del Medio Ambiente o a la autoridad marítima, según sea el caso, quienes serán las entidades competentes para observar el cumplimiento de la presente ley.

---

### **Nota aclaratoria**

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)