



Autoridad concesiones marítimas

Proyecto de Ley que establece la administración del borde costero y concesiones marítimas (Boletín 8467-12)

Autor

Gabriela Dazarola L.
gdazarola@bcn.cl
Anexo 3189.

Resumen

En nuestro país, la tutela del medio ambiente marino se encuentra bajo las competencias de la autoridad marítima. Las facultades de control, fiscalización y supervigilancia corresponden a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, órgano dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, en lo que respecta al uso del borde costero en su ámbito espacial.

Específicamente, la administración del borde costero compete al Departamento de Asuntos Marítimos, perteneciente a la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Realiza el soporte técnico-profesional de dicha labor y tiene entre sus principales tareas implementar y materializar la Política Nacional del Uso del Borde Costero, mediante la tramitación de solicitudes tanto de concesiones marítimas como de acuicultura.

En relación a esta materia, la primera administración de Sebastián Piñera, presentó el 31 de julio de 2012 un Proyecto de Ley que establece la administración del borde costero y concesiones marítimas (Boletín 8467-12). A través de la iniciativa, se busca traspasar la administración del borde costero y el sistema de concesiones marítimas desde el Ministerio de Defensa al Ministerio de Bienes Nacionales. En relación a su contenido, en exposición en la Comisión de Medio Ambiente del Senado (mayo de 2022), la actual administración, a través de una representante del Ministerio de Bienes Nacionales, expresó que no era de interés de la cartera seguir impulsando su tramitación.

A través del Proyecto de Ley, se crea en el Ministerio de Bienes Nacionales la División del Litoral, para hacerse cargo de la administración de las concesiones marítimas, cuya dotación se conformaría con el traspaso a dicho ministerio de funcionarios titulares de planta y a contrata, que se desempeñen en el Departamento de Concesiones Marítimas de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Introducción

En respuesta a la consulta realizada sobre la estructura institucional del Ministerio de Bienes Nacionales y la propuesta de hacerse cargo del tema de concesiones marinas, se describe en el siguiente informe, la autoridad competente en materia de concesiones marítimas a nivel administrativo en cuanto a su ámbito espacial.

Posteriormente se hace referencia a algunos hitos en la tramitación del proyecto de ley sobre administración del borde costero y concesiones marítimas (Boletín 8467-12), presentado en el año 2012 por el gobierno de Sebastián Piñera, que busca traspasar desde el Ministerio de Defensa al de Bienes Nacionales las competencias administrativas relacionadas con las concesiones marítimas. Finalmente, se destacan algunos aspectos del proyecto de ley, relacionados con la nueva orgánica propuesta para el cumplimiento de las funciones traspasadas.

En general, se utilizan como fuente de información las distintas normas que regulan la materia, las fuentes que indican el avance de la tramitación del proyecto de ley y sitios oficiales de las instituciones involucradas.

I. **Autoridad competente administración del borde costero**

En nuestro país, la tutela del medio ambiente marino se encuentra bajo las competencias de la autoridad marítima. Para efectos de permitir su aprovechamiento, dicho órgano posee diferentes instrumentos de policía administrativa. Estos, en general, se encuentran regulados en el DFL N° 340, que le otorga facultades de control, fiscalización y supervigilancia a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, órgano dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

En el ámbito administrativo, la administración del borde costero compete al Departamento de Asuntos Marítimos, perteneciente a la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas¹: Dicho organismo, realiza el soporte técnico-profesional de dicha labor y tiene entre sus principales tareas implementar y materializar la Política Nacional del Uso del Borde Costero, mediante la tramitación de solicitudes tanto de concesiones marítimas como de acuicultura, así como participar del procedimiento de otras afectaciones dentro del territorio de su competencia, tales como las Áreas Apropriadadas para el Ejercicio de la Acuicultura (AAA), Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios (ECMPO), entre otras.

El Departamento está compuesto por 3 secciones o áreas:

- 1- La **Sección de Concesiones Marítimas** es la encargada de analizar y gestionar la tramitación de solicitudes relativas a derechos de uso y goce, sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia

¹ Disponible en: <https://portalconcesiones.ssffaa.cl/> (abril, 2024)

corresponde al Ministerio, para el desarrollo de un determinado proyecto o actividad y que se encuentra regulada mediante el Reglamento sobre Concesiones Marítimas.

- 2- La **Sección de Concesiones de Acuicultura** es la encargada de analizar y gestionar la tramitación de solicitudes relativas a derechos de uso y goce sobre determinados bienes nacionales, situados dentro de las áreas fijadas como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, para fines de cultivo de especies hidrobiológicas y que se rigen por las disposiciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura y su reglamento
- 3- Por su parte, la **Sección de Borde Costero** es la encargada de revisar los planos asociados a los requerimientos de concesiones, tanto marítimas como de acuicultura, recopilar información para la base de datos territorial y además, con la colaboración de profesionales de las dos secciones antes mencionadas, estudiar y analizar políticas y normas que se aplican en el borde costero. Todo lo anterior con el objetivo de permitir un desarrollo armónico social, económico y ambientalmente sostenible, de dicha faja del territorio nacional.

Por otra parte, cabe señalar que el Dictamen N°18082 de 2014 de la Contraloría General de la República (reiterando dictámenes anteriores²) indica que, conforme lo dispuesto en el DFL N° 340, la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante en relación con los artículos 2°, letra c), y 6° del Decreto Ley N° 2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación,

la labor de control y fiscalización, de las playas y terrenos fiscales de playa colindantes con estas en el mar, deberá ser ejercida por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la actual Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, teniendo como órgano ejecutor de tales acciones a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina y en específico, a los Gobernadores Marítimos y Capitanes de Puerto en sus respectivas jurisdicciones”.

El mismo dictamen, antes indicado, aclara que los municipios tienen dentro de sus atribuciones esenciales la potestad para administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, exceptuándose aquellos que en atención a su naturaleza o fines, y de conformidad a la ley, son administrados por otros órganos de la Administración del Estado. Éste es el caso de aquellos cuya administración efectiva le corresponde a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina (Directemar).

Legislación Vigente sobre borde costero

La regulación relacionada con el borde costero se encuentra dispersa en distintos cuerpos legales, entre los que se pueden enumerar los siguientes:

- Código Civil, (artículos 589, 593, 595 y 596).

² Dictámenes números. 4.101, de 2003, y 49.387, de 2012.

- DL 1.939/1977, normas sobre adquisición, administración y disposiciones de bienes del Estado.
- DFL 340/1960, sobre concesiones Marítimas.
- Ley General de Pesca y Acuicultura (Decreto 430, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.892 y sus modificaciones)
- Ley Orgánica Directemar (DFL 292, aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante)
- Ley de Navegación (Decreto Ley 2222)
- Ley de Caletas (Ley N°21.027, regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación)
- Ley N° 20.249, que Crea el Espacio Marítimo Costero de los Pueblos Originarios (Ley Lafquenche)
- Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto 458)

II. Proyecto de Ley que regula la Administración del borde costero (Boletín 8467-12)

El Proyecto de Ley que busca regular la Administración del borde costero y concesiones marítimas, fue presentado a través de Mensaje, durante la primera administración de Sebastián Piñera, el 31 de julio de 2012.

La propuesta busca traspasar la administración del borde costero y el sistema de concesiones marítimas desde el Ministerio de Defensa al Ministerio de Bienes Nacionales. En términos generales, la iniciativa regula el proceso de zonificación del borde costero, a lo largo del territorio nacional, en aquellas áreas que no se encuentren ya normadas por un instrumento de planificación territorial, estableciendo usos preferentes que permitan compatibilizar los derechos de los particulares con las necesidades de la comunidad y del país.

Además, pretende regularizar el proceso de fijación y modificación de la política nacional del uso del borde costero, radicando en el Ministerio de Bienes Nacionales, su administración y coordinación.

A su vez, se señala que la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) ejerza en conjunto con el Ministerio de Bienes Nacionales la tarea de fiscalizar las concesiones marítimas, a través de inspecciones periódicas destinadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, su reglamento y el respectivo decreto de concesión marítima, debiendo los concesionarios otorgar las facilidades que sean necesarias para el buen cometido de esta función fiscalizadora³.

³ Disponible en: https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=81005 (abril, 2024)

De acuerdo a lo presentado por el Ministerio de Bienes Nacionales en el año 2012, la idea central del proyecto, consiste en avanzar hacia una política de gestión del territorio, exponiendo como problemas vigentes en relación al borde costero, los siguientes⁴:

- Borde Costero administrado por un Ministerio con vocación de defensa y no territorial, lo que no se condice con la legislación comparada;
- Regulación antigua, inorgánica y esencialmente reglamentaria;
- Falta de coherencia territorial en la administración del borde costero (Subs FFAA) y los terrenos fiscales aledaños (Ministerio Bienes Nacionales)
- Zonificación parcial del Borde Costero. Desde 1995 a la fecha sólo las regiones de Aysén (2004) y de Coquimbo (2005) han concluido su proceso de zonificación del Borde Costero
- Deficiencia de política para la administración del Borde Costero y para otorgamiento de concesiones (casuística, facultad privativa);
- Inexistencia de plazos genera demoras en la tramitación de concesiones;
- Inseguridad jurídica de concesionarios (títulos precarios).

El proyecto de ley, ingresó a tramitación, a través de la Cámara de Diputados, primero se discutió en la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente y posteriormente la Sala acordó remitirlo a la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos. Durante su primer trámite el Ejecutivo presentó en dos oportunidades indicaciones, pasando al Senado en segundo trámite en octubre de 2013.

Desde dicha fecha hasta abril de 2019, el Proyecto de Ley no tuvo movimiento. En la fecha señalada, la Sala del Senado acordó que una vez despachado por la Comisión de Medio Ambiente sea informado por la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía.

En el año 2019, bajo la segunda administración de Sebastián Piñera, el Proyecto de Ley tuvo un leve movimiento, se discutió en el Senado y parlamentarios de oposición presentaron reparos sobre su tramitación, destacando como de mayor prioridad avanzar en legislación de protección del borde costero⁵.

Posteriormente, bajo la administración actual, en Sesión de la Comisión de Medio Ambiente del Senado del 30 de mayo de 2022⁶, la Jefa de la División de Bienes Nacionales, María Elisa Puig, expuso los puntos de vista del Ejecutivo ante los senadores.

Reconoció que el texto propuesto fija una política nacional de uso del borde costero del litoral y crea un sistema de gobernanza único con instrumentos de ordenamiento a través de zonificaciones. Sin embargo, el Ministerio cuestiona que el proyecto pone el acento en una

⁴ Disponible en: <https://www.bienesnacionales.cl/wp-content/uploads/2012/11/2012.11.05.-Seminario-borde-costero-Subse.pdf> (abril, 2024)

⁵ Disponible en: <https://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/ISAL-N21-semana-2-al-6-de-septiembre.pdf> (abril, 2024)

⁶ Disponible en (minuto 22): <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-y-bienes-nacionales/2022-05-30/075306.html> (abril, 2024)

única forma de administración, las concesiones marítimas, siendo que hay otras figuras normativas vigentes como las concesiones acuícolas (Ley de Pesca) y los espacios costeros marítimos de pueblos originarios (Ley 20.249).

Por otra parte, la representante del Ministerio de Bienes Nacionales expresó que “también vemos que la fiscalización en el proyecto está tratada de una forma muy acotada al dejarla por igual en el Ministerio de Bienes Nacionales y en la Dirección de Territorio Marítimo, pero no fija ni las competencias ni las responsabilidades de cada institución”.

Otro punto que fue cuestionado, es que el proyecto de ley otorga un único tratamiento a los bordes marítimos, lacustres y fluviales pese a que se trata de zonas con diferencias evidentes.

En definitiva, el Gobierno ve el proyecto como una norma insuficiente, que no tiene consideraciones medio ambientales y que sólo ordena los usos productivos del territorio. Agregó que “establece un cambio de institucionalidad mayor que no genera una perspectiva de protección y conservación medioambiental y por lo tanto, en el contexto de transición política y administrativa en que está el país actualmente, no es de interés de esta cartera seguir impulsándolo ni que avancen en su tramitación”.

Ministerio de Bienes Nacionales

Actualmente el Ministerio de Bienes Nacionales, es el encargado de:

- Administrar y disponer de los bienes fiscales (DL 1.939/1977 y DL 3274 de 1980)
- Formar y conservar el catastro de los bienes raíces de propiedad fiscal (DL 1.939/1977)
- Elaborar políticas de aprovechamiento del territorio (DL 3.274/1980)
- Ejercer el control superior de los bienes nacionales de uso público (DL 1939/1977)
- Garantizar el libre acceso a las playas de mar, ríos o lagos (DL 1939/1977)
- Regularizar la pequeña propiedad raíz (DL 2695 de 1979) (DL 1939/1977)
- Coordinar a las instituciones del Estado y generar las políticas en materia de información territorial a través del SNIT (DS 28/2006)

El Decreto Ley N° 3.274, de 1980, que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, establece en su artículo 6° que dependen de la Subsecretaría de Bienes Nacionales:

- La División de Bienes Nacionales.
- La División del Catastro Nacional de los Bienes del Estado.
- La División de Constitución de Propiedad Raíz.
- EL Departamento Jurídico.
- El Departamento Administrativo.

A través del Proyecto de Ley que regula la administración del borde costero y concesiones marítimas, se propone la creación de la **División del Litoral**. Según plantea en su redacción, a dicha división le corresponderán las siguientes funciones:

1. “Desarrollar las acciones para implementar y materializar la política nacional de uso del borde costero y los procesos de zonificación.
2. Coordinar e instruir a las secretarías ejecutivas de las comisiones regionales en el proceso de proposición de los proyectos de zonificación.
3. Dirigir el proceso de tramitación de las solicitudes de concesiones marítimas.
4. Coordinar e instruir a las Secretarías Regionales Ministeriales en la tramitación de las concesiones marítimas.
5. Proponer el otorgamiento o denegación de las concesiones marítimas y de acuicultura.
6. Llevar y mantener actualizado los catastros de concesiones marítimas y de acuicultura.
7. Tramitar los procedimientos administrativos conducentes a la aplicación de multas a los concesionarios que infrinjan las disposiciones de esta ley.
8. Ejercer las atribuciones que, en relación con su cometido, se le deleguen específicamente”.

En cuanto a la dotación para cumplir con dicha labor, el proyecto de ley a través de artículos transitorios, incrementa la dotación máxima del Ministerio de Bienes Nacionales, en 1 cupo, que corresponde a un cargo directivo.

En relación al resto de la dotación, determina el traspaso al Ministerio de Bienes Nacionales de funcionarios titulares de planta y a contrata afectos a la Escala Única de Sueldos, que se desempeñen en el **Departamento de Concesiones Marítimas** de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Este traspaso será sin solución de continuidad. Los funcionarios conservarán la calidad jurídica y grado que tenían al momento del traspaso. Se transferirán asimismo los recursos presupuestarios que se liberen por el traspaso.

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.