

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN DE ZONAS COSTERAS EN CHILE. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO AMBIENTAL.

[Agency coordination in the management of coastal zones in Chile. An approach from Environmental Law]

MATÍAS FIGUEROA HERRERA¹

RESUMEN

El presente trabajo entrega un análisis normativo sobre el rol de la coordinación administrativa y los órganos públicos en la gestión de las zonas costeras en Chile, atendiendo a fines jurídicos de protección ambiental. Primero, se conceptualiza la coordinación administrativa, las zonas costeras y su marco institucional. Luego, se presenta un panorama general de los órganos con competencias costeras y sus funciones más relevantes. Finalmente, se examinan ciertas técnicas administrativas aplicables a estos espacios.

PALABRAS CLAVES

Coordinación administrativa - zonas costeras - preservación de la naturaleza - función ambiental de la propiedad - justicia ambiental.

ABSTRACT

This paper provides a normative analysis of the role of agency coordination and public organisms in the management of coastal areas in Chile, attending legal purposes of environmental protection. First, administrative coordination, coastal zones and their institutional framework are conceptualized. Then, a general overview of the public agencies with coastal competences and their most relevant functions is presented. Finally, certain administrative techniques applicable to these spaces are examined.

KEY WORDS

Agency coordination - coastal zones - nature preservation - environmental function of property - environmental justice.

¹ Estudiante de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Ayudante del Centro de Derecho del Mar, Facultad de Derecho PUCV.

INTRODUCCIÓN

En las zonas costeras se desarrollan diversas actividades y usos, siendo un ámbito propicio para el asentamiento humano. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en las zonas costeras bajas, es decir, aquellas bajo los 10 metros sobre el nivel del mar, “actualmente residen alrededor de 680 millones de personas (casi el 10 % de la población mundial de 2010), y se prevé que esta cifra se elevará a más de 1.000 millones en 2050”². Sin embargo, las zonas costeras se encuentran bajo una condición de vulnerabilidad climática y, en consecuencia, “existe una alta probabilidad de ocurrencia de riesgos, que son dinámicos y aumentan debido a los cambios observados en la infraestructura costera, los medios de vida de las comunidades, la agricultura y la habitabilidad”³.

Frente a tales fenómenos demográficos y de vulnerabilidad climática en estas zonas, se vuelve esencial contar con una adecuada gestión de las zonas costeras.

Lo señalado, resulta aún más relevante para Chile, debido a que, por la extensión de su zona costera, es posible catalogarlo como un país eminentemente costero. A nivel nacional, según un reciente estudio científico, en 106 comunas costeras hay 972.623 personas habitando en zonas costeras bajas, en las que se ubican 546 caletas de pescadores, 1692 humedales, 256 campos dunares, 1172 playas, 156 lugares de interés para la biodiversidad, 1198 equipamientos (colegios, jardines infantiles, carabineros, entre otros), 171 terminales marítimos, 475 elementos de infraestructura costera y 477 asentamientos, entre otros⁴.

En este contexto, la presente investigación surge motivada por el interés que reviste la protección del medio ambiente costero marino desde la disciplina del Derecho, particularmente desde las áreas del derecho ambiental y el derecho administrativo. Ello se ve confirmado al constatar diversos planteamientos jurídicos, de carácter principalmente jurisprudencial que, en los últimos años, han aludido de forma explícita e inequívoca a la necesaria coordinación administrativa para propender a la gestión adecuada de las zonas costeras. En su mayoría, dichos planteamientos jurisprudenciales han emanado tanto de la Corte Suprema, como de los Tribunales Ambientales. En particular, cabe mencionar el fallo del máximo tribunal relativo a los episodios de contaminación en las comunas costeras de Quintero y Puchuncaví, que dio lugar a una amplia discusión en la materia, marcando un hito de referencia, al enfatizar que localidades han estado expuestas al fenómeno de industrialización, desde su surgimiento, caracterizado por el aumento sostenido de proyectos, los que no han tenido en consideración el factor social y ambiental de la zona y sus consecuentes efectos nocivos para las comunidades locales.

En términos metodológicos, la hipótesis de este trabajo consiste en que la protección ambiental de las zonas costeras en Chile, requiere que, la gestión de las mismas, cuente con una coordinación administrativa de los órganos de la Administración del Estado con competencias costeras. Su objetivo general es de examinar el sentido y alcance del principio de

² IPCC. H.-O. PÖRTNER, *et. al.* 2019. Summary for Policymakers, en *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, (2019), p. 5. (traducción propia del autor)

³ OPPENHEIMER, M., *et al.* 2019. *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*, en *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (2019), p. 323. (traducción propia del autor).

⁴ GOBIERNO DE CHILE, Ministerio del Medio Ambiente. WINCKLER, P., *et al.* 2019. *Determinación del riesgo de los impactos del Cambio Climático en las costas de Chile 2* (2019), p. 5.

coordinación administrativa en la gestión de las zonas costeras, atendiendo a los fines jurídicos de protección ambiental. Luego, sus objetivos específicos son: conceptualizar el principio de coordinación administrativa y la gestión de las zonas costeras, presentar un breve panorama de los órganos del Estado con competencias costeras y examinar la implementación de dicho principio en la gestión de zonas costeras en base a los resultados de los objetivos anteriores.

Estructuralmente, el presente trabajo consta de tres capítulos, cada uno de los cuales aborda uno de los objetivos mencionados.

El primer capítulo presenta un marco conceptual del principio de coordinación administrativa y la gestión de las zonas costeras. De esta manera, por una parte, se conceptualiza dicho principio, explicando sus dimensiones, alcances e importancia junto con revisar su rol en la institucionalidad ambiental, y, por otra, se desarrollan los conceptos de borde costero y zona costera a efectos de explicar las implicancias que se producen con la utilización de uno u otro término en la gestión de estos espacios, para luego conceptualizar su gestión desde el factor ambiental.

El segundo capítulo expone un panorama de los órganos de la Administración del Estado con competencias costeras, definiéndolos y sistematizando sus competencias e instrumentos asociados a la gestión de las zonas costeras. Lo anterior con el propósito de realizar ciertos contrapuntos en relación a estos órganos y el contenido de su función pública desde un enfoque ambiental, como también vislumbrar la coordinación administrativa desde un punto de vista orgánico.

El tercer y último capítulo, por una parte, aborda algunos desafíos de la implementación del principio de coordinación administrativa en general y en relación a las zonas costeras, atendiendo a su configuración y a su preservación y conservación; y, por otra, se esgrimen algunos planteamientos desde la coordinación administrativa misma, identificando eventuales duplicaciones e interferencias de funciones a nivel normativo entre los órganos, constatando superposiciones de actividades y usos desarrollados sobre estas zonas y presentando algunos criterios jurisprudenciales en la aplicación de este principio en la materia.

I. CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO NORMATIVO DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS ZONAS COSTERAS.

1. *Coordinación administrativa: concepto, dimensiones, alcances e importancia*

El principio de coordinación administrativa se encuentra consagrado en el inciso segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -en adelante LOCBGAE-⁵, que prescribe “*los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones*”. Asimismo, la LOCBGAE establece, en el inciso segundo de su artículo 3, el deber de observancia por parte de la Administración del Estado a una serie de principios, entre ellos, el de coordinación.

Doctrinalmente, el concepto de coordinación, como ocurre con otros que esbozan distintos tipos de relaciones jurídicas producidas en el marco de la organización administrativa, es amplio, intrincado de precisar, sobre el que existen diversas acepciones doctrinales⁶.

Siguiendo a Cordero, es posible “encontrar un concepto genérico de coordinación, que en algunos preceptos legales se utiliza como principio de la organización administrativa mediante el cual se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema administrativo, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema”. Este es el caso del artículo 5 de la LOCBGAE. Luego, afirma que en relación a esa finalidad intrínseca “la coordinación puede ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hacen posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las diversas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”⁷.

Asimismo, en doctrina, se distinguen clases de coordinación. Por un lado, una primera clasificación es la que distingue entre coordinación horizontal y vertical, la primera se presenta entre dos órganos que comparten ámbitos de competencia y se encuentran en un plano de igualdad, mientras que la segunda se observa en la relación de sujeción y dependencia entre dos órganos respecto a una determinada materia.

Por otro, una segunda clasificación es la que diferencia entre coordinación forzosa o en sentido estricto y voluntaria o de cooperación. La primera “supone la adopción por parte de un órgano de la Administración del Estado de una decisión de obligado cumplimiento para otro u otros órganos, que condiciona el ejercicio de sus propias competencias”⁸, mientras que la segunda

⁵ Contenida en el Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicado el 17 de noviembre de 2001

⁶ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La coordinación administrativa como concepto jurídico*, en *Documentación Administrativa* 230-231 (1992), p. 11.

⁷ CORDERO, Eduardo, *El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos*, en *Revista de derecho* 29 (2007) pp. 282-283.

⁸ CORDERO, Eduardo, *El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos*, en *Revista de derecho (Valparaíso)* 29 (2007) p. 283.

consiste en la actuación concertada de órganos sobre la base de la colaboración sin un vínculo de obligatoriedad.

En este trabajo se tratará la coordinación administrativa en sentido estricto o coordinación forzosa que “supone la adopción por parte de un órgano de la Administración del Estado de una decisión de obligado cumplimiento para otro u otros órganos, que condiciona el ejercicio de sus propias competencias”, así se revisarán las atribuciones, competencias y potestades de que tienen los órganos de la Administración del Estado sobre la zona costera. Esto en contraposición a la coordinación voluntaria o cooperación⁹.

Respecto a otros principios que se vinculan con el de coordinación, especial atención cobra su capacidad organizativa, es decir, su capacidad para “ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica”¹⁰. Dentro de los principios que rigen la actuación de la Administración Pública, junto al principio de coordinación y ligado estrechamente a él, se encuentra el principio de eficiencia y eficacia.

El principio de eficiencia y eficacia está consagrado en el inciso primero del artículo 5 de la LOCBGAE que establece “*Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública*”. En materia ambiental la dictación de leyes eficaces es relevante para el cumplimiento de los objetivos de protección ambiental, esto se contempla como un deber de los Estados en el artículo 11 de la Declaración de Río que prescribe “*Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales, y los objetivos y prioridades en materia de ordenación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican*”.

El principio de coordinación, en la práctica, opera en el contexto de una organización, que puede ser definida como “el conjunto de reglas o disciplinas que coordinan los medios necesarios para obtener un resultado determinado con el mínimo de gastos y de esfuerzos”¹¹. Concretamente, en la organización pública, junto a la cooperación, la coordinación se puede implementar a través de canales o mecanismos formales e informales. Por una parte, la coordinación en mecanismos formales, es posible identificarla en comisiones o conferencias, negociaciones ad-hoc, instancias integradas por grupos de la sociedad civil y/o de expertos, mecanismos parlamentarios y decisiones judiciales. De estos mecanismos el principal en cuanto a su rol coordinador corresponde al de las comisiones o conferencias que están “reguladas mediante algún tipo de fórmula legal e integradas por representantes –gerentes públicos o políticos- pertenecientes a diversos niveles de gobierno, que se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados, generalmente de carácter sectorial”. Por otra, los mecanismos informales surgen de forma espontánea, a través de la práctica y la costumbre¹².

La importancia del deber de coordinación y su cumplimiento por parte de los órganos de la Administración del Estado estriba en que tiene como derecho correlativo el de una buena

⁹ CORDERO, Eduardo, cit. (n° 6), p. 283.

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, en *Revista de Administración Pública* 40 (1963), p. 194.

¹¹ ORTIZ, José, *El principio de coordinación en la organización administrativa* (1ª edición, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2015), p. 4.

¹² JORDANA, Jacint. 2001. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*, en *Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea BID*, (2001), pp. 41 - 55.

administración pública, cuyos sujetos titulares son los ciudadanos; y que se vincula con los medios que posee la administración y sobre el modo en que debe emplearlos. De hecho, la coordinación administrativa ha sido considerada por parte de la doctrina y jurisprudencia europea como un principio integrante del derecho a una buena administración junto con los de racionalidad, objetividad, transparencia, eficiencia y eficacia¹³.

A nivel nacional, si bien la jurisprudencia no ha realizado un reconocimiento en términos similares, la Corte Suprema sí se ha pronunciado expresamente sobre ella, en materia de funcionamiento de servicios y organismos públicos, los que se han visto comprometidos tanto por sus actuaciones como omisiones en diversos ámbitos competenciales, tales como contaminación, gestión de riesgos, energía eléctrica, vertederos y bancos¹⁴.

De lo planteado, se concluye que los fines proveen el marco de acción para la actuación de los órganos de la Administración del Estado con competencias ambientales, cada uno de los cuales, dentro de la esfera de sus competencias, han de dar cumplimiento a sus deberes estatales ambientales de forma eficiente y eficaz. Lo anterior cobra relevancia pues, como constata un estudio, “con demasiada frecuencia, la aplicación y el cumplimiento de las leyes y los reglamentos en materia de medio ambiente no están al nivel que se necesita para hacer frente a los problemas ambientales”¹⁵.

2. *Institucionalidad ambiental y coordinación administrativa*

La institucionalidad ambiental surge en 1994, año en que se promulga la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente – en adelante LBGMA-¹⁶ y, en consecuencia, por primera vez, se implementó en nuestro país una legislación destinada a regular de manera integral la protección del medio ambiente¹⁷. Mediante dicho cuerpo normativo se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente, una agencia estatal que tenía por objeto velar por la adecuada aplicación y cumplimiento de esta legislación, como también configurar e implementar la política nacional de protección del medioambiente¹⁸.

Respecto a la implementación del principio de coordinación administrativa, en dicha institucionalidad, Bermúdez afirma que “pudo haber sido idóneo, en la medida que las consideraciones ambientales hubieren sido incorporadas de manera permanente en la formulación de políticas, regulaciones y fiscalizaciones sectoriales. La práctica demuestra que ello no fue así”. Uno de los motivos de aquello ha obedecido a las dificultades prácticas en la

¹³ LINAZASORO, Izaskun. 2018. *El derecho a una buena administración pública en Chile*, en *Revista de Derecho Público* 88 (2018), pp. 97 - 101.

¹⁴ CORTE SUPREMA, Rol N.º 5888-2019, Corte Suprema, Rol N.º 79105-2020, Corte Suprema, Rol N.º 6869-2019, Corte Suprema, Rol N.º 79.462-2020, Corte Suprema, Rol N.º 127435-2020, respectivamente.

¹⁵ UNEP. 2019. *Environmental Rule of Law: First Global Report*, Resumen ejecutivo (2019) p. 16

¹⁶ Ley N° 19.300 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que “Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, publicada el 9 de marzo de 1994.

¹⁷ La Administración Pública Ambiental ha tenido una constante y permanente evolución que adquiere un mayor impulso, principalmente, durante los años 2010 y 2012, con la promulgación de la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, por un lado, y, por otro, de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, respectivamente.

¹⁸ FIGUEROA, Eugenio; HERVÉ, Dominique, *Evaluación del marco institucional de la gestión ambiental en Chile*, en *Series En Foco* (2006), p. 1.

ejecución de las competencias de coordinación, siendo un factor relevante el hecho de que la Comisión Nacional del Medio Ambiente comprendía cerca de catorce ministerios y veintidós servicios públicos con competencias sectoriales¹⁹.

Actualmente, en reemplazo de ella se encuentra el Ministerio del Medio Ambiente que conforme al artículo 69 de la LBGMA es una “*Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa*”.

Por último, en la LBGMA es posible encontrar algunas alusiones a la coordinación, como sucede en el inciso final de su artículo 8, que consagra el deber del Servicio de Evaluación Ambiental - en adelante, SEA- de dar cumplimiento al principio de coordinación en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -en adelante, SEIA-²⁰. En el mismo sentido, su artículo 14 al establecer que el procedimiento administrativo para la evaluación de impacto ambiental, considerará varios aspectos, entre ellos, “*a) Forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado con atribuciones ambientales sectoriales que digan relación con el otorgamiento de permisos para el proyecto o actividad evaluado (...)*”.

Un análisis más detallado de la institucionalidad ambiental y la coordinación administrativa en el ámbito de las zonas costeras será abordado en el capítulo segundo.

3. Zona costera, borde costero e implicancias

En cuanto al ámbito material de la investigación, abundan expresiones para referirse al espacio geográfico relativo a la noción de costa marina, las que poseen variada extensión. Esta cuestión no es indiferente, sino que cobra especial relevancia si se presta atención al objeto de protección ambiental, pues, necesariamente, envuelve una noción sistémica. Ante ello, y desde un criterio normativo, se utilizarán dos conceptos en nuestro sistema vinculados con esta realidad espacial, pero que tienen alcances distintos. Estos son los conceptos de zona costera y borde costero.

En primer lugar, respecto al concepto de zona costera, el Protocolo para Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, prescribe que “*El ámbito de aplicación del presente Convenio será el área marítima y la zona costera del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las Altas Partes Contratantes y más allá de dicha zona, el alta mar hasta una distancia en que la contaminación de ésta pueda afectar a aquella*”. Luego, afirma que “*para los efectos del presente convenio, cada Estado definirá su zona costera*”, agregando que ella es el área “*(...) donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera será determinada por cada Estado Parte, de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes*”²¹.

¹⁹ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso: Editorial Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015) pp. 82-83.

²⁰ “*Corresponderá al Servicio de Evaluación Ambiental, la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos a que se refiere el inciso anterior*”.

²¹ Incorporado al ordenamiento jurídico nacional mediante Decreto 827 del Ministerio de Relaciones Exteriores que “*Promulga el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste*”, publicado el 31 de agosto de 1995.

Si bien, no se ha aportado una definición clara de la zona costera a partir de lo prescrito por dicho instrumento internacional ratificado por Chile, a nivel reglamentario, la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -en adelante, OGUC- alude a dicho concepto al definir la figura de Zona de Protección Costera en su artículo 1.1.2 de la siguiente manera: “*área de tierra firme de ancho variable, de una extensión mínima de 80 metros medidos desde la línea de la playa, en la que se establecen condiciones especiales para el uso del suelo, con el objeto de asegurar el ecosistema de la zona costera y de prevenir y controlar su deterioro*”²².

En segundo lugar, la expresión borde costero se encuentra consagrada en la Política Nacional de Uso del Borde Costero -en adelante, PNUBC-²³, dicho instrumento normativo, que otorga un marco referencial en la materia, habla de “borde costero del litoral” definiéndolo como “*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 concepto de playa de mar es definido por el Código Civil en su artículo 594 que establece “*se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde lleguen en las más altas mareas*”. Asimismo, en el derecho común se encuentra regulado el concepto de mar territorial, el que es definido por el inciso primero del artículo 593 del Código Civil de la siguiente manera: “*El mar adyacente, hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde las respectivas líneas de base, es mar territorial y de dominio nacional*” y en su inciso segundo establece que “*Las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, forman parte de las aguas interiores del Estado*”. Luego, en su artículo 595 señala que “*todas las aguas son bienes nacionales de uso público*”.

El Decreto Supremo N° 9 de 2018, que sustituye el Reglamento sobre Concesiones Marítimas²⁴, por su parte, en el numeral 5 de su artículo 1 define borde costero como: “*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. (...)*”.

El concepto de borde costero adoptado, trae consigo que, en la práctica, se ha dividido en dos ámbitos la zona costera de Chile, dejando por un lado el acuático y por otro el terrestre, lo que ha evidenciado la necesidad de lograr una coordinación adecuada entre los diversos órganos competentes sobre dichos ámbitos espaciales, con el propósito de que el manejo de estas áreas se verifique de forma integral²⁵. Por otra parte, debido a lo restrictivo que resulta este concepto, si se atiende al prisma de protección y conservación, es que actualmente se sostiene por un grupo

²² Contenida en el Decreto 47 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que “Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, publicado el 5 de junio de 1992.

²³ Contenida en el Decreto N° 475 del Ministerio de Defensa Nacional que “Establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea la Comisión Nacional que indica”, publicado el 11 de enero de 1995.

²⁴ DECRETO 9 DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, que “Sustituye Reglamento sobre Concesiones Marítimas”, fijado por Decreto Supremo (M) N° 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 17 de marzo de 2018.

²⁵ SEPÚLVEDA, Paulo. 2013. “Zonificación del Borde Costero y Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación del litoral”, en BERMÚDEZ SOTO, Jorge; HERVÉ ESPEJO, Dominique, eds., *Justicia Ambiental, Derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero* (Santiago, Editorial LOM, 2013) p. 384.

de expertos la necesidad de elaborar una Ley de Costas que adopte la expresión de “zona costera” en términos generales, atendidos los enfoques sistémico y científico que envuelve²⁶.

En virtud de la ilustración realizada, es posible constatar la naturaleza jurídica compleja de este espacio geográfico que se compone de bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad del Estado y de bienes privados. Esta complejidad produce que los tomadores de decisiones, los propietarios y usuarios de las zonas costeras tengan que detenerse a revisar una regulación desperdigada, que realiza numerosas distinciones y, por tanto, dificultosa tanto para su aplicación como cumplimiento²⁷.

En el curso del presente trabajo, se concebirá a la zona costera como “una franja de ancho variable, donde interactúan el mar, la tierra y la atmósfera, determinando un ambiente de interfase en el que se establecen condiciones de equilibrio precario y ocurren procesos dinámicos intensos que le confieren características únicas de fragilidad ambiental”²⁸. Dicha definición es seguida por el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas²⁹.

De este último concepto, en contraste con la definición estática de borde costero que la concibe como una unidad fija e invariable, resalta su carácter dinámico pues la zona costera se encuentra envuelta por eventos extremos como inundaciones y marejadas, fenómenos que requieren ser atendidos por los órganos de la administración con competencia sobre esta.

4. *Gestión de las zonas costeras y factor ambiental*

La gestión se puede caracterizar como aquella “acción que implica planificar, organizar, motivar, dirigir y controlar, desde un punto de vista general, y, en forma específica, prever, ordenar, atender a los objetivos, la integración de los esfuerzos y la efectividad de las aportaciones de los demás, con el fin de lograr el desarrollo de las organizaciones”³⁰.

En particular, respecto a la zona costera, esta materia ha sido abordada desde diversos modelos. Sin embargo, el de la Gestión Integrada de Zonas Costeras desde su formulación en la década de los 80³¹, ha adquirido amplia aceptación y consiste en un “proceso dinámico, continuo e interactivo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral”³¹.

²⁶ MARTÍNEZ, Carolina; MARTÍNEZ, Ignacio, *et al.*, *¿Por qué Chile necesita una ley de costas?*, (2020), p. 14.

²⁷ A este respecto, la doctrina del “Public Trust” se presenta como una alternativa interesante, véase: *“Protección de la naturaleza y una nueva Constitución para Chile: Lecciones de la doctrina del Public Trust”*. Bauer *et. al.*

²⁸ ANDRADE, Belisario; ARENAS, Federico y GUIJÓN, Rodrigo. 2208. *Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera*, en *Rev. geogr. Norte Gd.* 41 (2008), p. 26.

²⁹ BOLETÍN N° 9404, segundo trámite constitucional (Cámara de Diputados). En el numeral noveno de su artículo 3 la consagra como “*espacio o interfase dinámica donde interactúan los ecosistemas terrestres con los acuáticos marinos, y en algunos de ellos con los continentales*”.

³⁰ GALINELLI, Bernardo; MIGLIORE, Alejandra. 2015. “*Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?*”, en *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015), p. 15.

³¹ BARRAGÁN, Juan Manuel, *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales : introducción a la planificación y gestión integradas*, (Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003), p. 282.

En la actualidad debido al creciente desarrollo de diversas actividades en la zona costera y el aumento de la población, se hace necesario considerar una pluralidad de factores en los cuales repercute la regulación del espacio, tales como el económico, social, cultural y ambiental³².

En este contexto, se prestará especial atención al factor ambiental, entendiéndolo como aquel que apunta a la conservación del patrimonio ambiental, el desarrollo sustentable y la preservación de la naturaleza, todos conceptos consagrados en la LBGMA:

“Conservación del Patrimonio Ambiental: el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración(...),

“Desarrollo Sustentable: el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras(...),

(...) Preservación de la Naturaleza: el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”³³.

Los factores mencionados -económico, social, cultural y ambiental- en ciertas ocasiones, se presentan como incompatibles puesto que los intereses y fines que promueven son contradictorios, esta tensión es particularmente intensa en la zona costera, que históricamente ha sido un espacio de asentamiento humano. Bajo este panorama, una gestión que responda a los intereses y fines que promueven los diversos factores se vuelve imprescindible.

La gestión de la zona costera requiere precisar que, en cuanto objeto de análisis, dicha zona es un sistema complejo que se puede clasificar en tres subsistemas: el físico-natural, el socio-económico y el jurídico-administrativo³⁴. Para esta investigación, al consistir en un análisis normativo y jurisprudencial, evidentemente, el subsistema jurídico-administrativo es el que más interesa. Claro que, al tratarse de un estudio desde el Derecho Ambiental, igualmente su relación con los subsistemas físico-natural y socio-económico es relevante. De esta forma, se atenderá al conjunto de principios, instituciones y normas de relevancia ambiental en relación con la zona costera, precisando aquellos que, debido a la particularidad de este espacio, presentan mayor relevancia.

En materia de principios, cabe mencionar especialmente el principio de justicia ambiental, el de equidad intergeneracional y el preventivo, los que a continuación se conceptualizan.

El principio de justicia ambiental, según Hervé, consiste en “la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan”³⁵. Este principio se relaciona

³² CORDERO, Eduardo, *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 36 (2011), p. 215.

³³ Letras b), g) y p) del artículo 2 de la LBGMA, respectivamente.

³⁴ BARRAGÁN, Juan Manuel, cit. (n. 29), p. 21.

³⁵ HERVÉ ESPEJO, Dominique, *Noción y Elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*, en *Revista de derecho* 23 (2010) 1, p. 17.

con las zonas costeras puesto que, a nivel nacional, en ellas se ubican varias “zonas de sacrificio”, denominación utilizada para referirse a “zonas semi-industriales donde persiste una forma peligrosa y a veces letal de discriminación racial y económica”³⁶.

El principio de equidad intergeneracional “supone que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros”³⁷. La exigencia de su cumplimiento, en materia costera, es intensa, pues estas zonas nos brindan variados servicios ecosistémicos.

El principio preventivo se encuentra contenido en el mensaje de la LBGMA que señala “*mediante este principio, se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales*” y está íntimamente ligado al principio precautorio. Este último, “surgió en el derecho ambiental, se extendió posteriormente al derecho del mar y en los 90 a la problemática de biodiversidad”³⁸, y la Declaración de Río³⁹ en su artículo 15 prescribe “*con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*”.

Ambos principios, preventivo y precautorio, son fundamentales en la gestión de la zona costera debido a su fragilidad ambiental, característica de la que derivan riesgos como marejadas e inundaciones, todo ello en cuanto constituye un ambiente de interfase.

Junto con los principios, cabe mencionar la institución de la función ambiental de la propiedad que, como afirma Lorenzetti, se sitúa en la relación entre derecho de propiedad y medio ambiente, consistiendo en que “la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios debe coordinarse de manera tal que se orienten en la preservación del bien colectivo”⁴⁰. De tal forma, es posible vincularla con la finalidad de conservación del patrimonio ambiental, que se consagra en el artículo 19 N° 24 de la Constitución -en adelante, C. Pol.- como un límite al derecho de propiedad e integrante de la función social de la misma. Esta institución consiste, en términos generales, en que el uso que cada propietario le dé a su derecho de propiedad no cause directa o indirectamente impactos en el ambiente que afecten su preservación, tales como erosión y degradación, en este caso, costera.

II. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ZONAS COSTERAS

1. Rasgos generales de los sistemas de organización administrativa

El inciso segundo del artículo 3° de la carta fundamental alude a la administración del Estado prescribiendo que “*será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de*

³⁶ LERNER, Steve, *Sacrifice zones: the front lines of toxic chemical exposure in the United States*, (Cambridge, The MIT Press, 2010), p. 2. (traducción propia)

³⁷ CAFFERATTA Néstor, *Introducción al Derecho Ambiental* (1ª edición, Ciudad de México, Instituto Nacional de Ecología, 2004) p. 37.

³⁸ CAFFERATTA, Néstor A., *El principio precautorio*, en *Gaceta Ecológica Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* 73 (2004), p. 6.

³⁹ NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (1992).

⁴⁰ LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental* (Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010), p. 5.

conformidad a la ley". En efecto, alude a la función administrativa que se distingue de la función de gobierno, ambas desempeñadas por el Poder Ejecutivo.

Por un lado, la función de gobierno está relacionada con la dirección suprema de los asuntos del Estado y se concretiza mediante la implementación de políticas y planes encaminados hacia la constitución de un programa social y político. Estos instrumentos de rango infralegal tienen una potencialidad importante para el cumplimiento del principio de coordinación administrativa, pues establecen muchas veces relaciones interorgánicas de distinta índole, entre ellas, de colaboración y coordinación orientadas al logro de determinados objetivos.

Por otro lado, la función administrativa es aquella que tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades públicas, siendo ejercida por órganos investidos para tales propósitos y ejecutada, principalmente, en dos dimensiones: normativa y material. Su dimensión normativa, se expresa mediante la ejecución de las leyes a través de normas jurídicas de rango infralegal dictadas por los órganos de la administración del Estado, aplicando y desplegando las políticas del Estado, mientras que su dimensión material se expresa mediante el otorgamiento de prestaciones por los órganos de la administración del Estado, que posibiliten la satisfacción de variadas necesidades públicas.

Luego, se desprenden los denominados sistemas de organización administrativa cuyo objeto "será determinar la estructura orgánica y la forma de llevar a cabo la función administrativa y cómo se organizan e interactúan entre sí los diversos órganos que integran la Administración del Estado"⁴¹. En Chile, al ser un Estado unitario, conforme al inciso primero de la citada disposición, los sistemas o formas de organización administrativa que se pueden presentar son: la centralización, la descentralización y la desconcentración, esta última es susceptible de implementarse en cualquiera de las anteriores.

La centralización administrativa se conceptualiza como "aquella forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello"⁴².

La descentralización, en términos generales, se define como "una forma de organizar la administración del Estado en un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde el gobierno central a las administraciones subnacionales o unidades más pequeñas, entregándoles autonomía en la toma de decisiones y poder decisorio local acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central". Se trata de un concepto amplio, utilizado en materia administrativa, política y fiscal. Particularmente, a estos efectos, reviste interés la descentralización administrativa territorial consistente en la distribución de competencias entre niveles de gobierno⁴³.

La desconcentración administrativa es un "fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de estos

⁴¹ BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General* (3ª edición, Santiago, Thomson Reuters, 2014), p. 84.

⁴² PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo, Organización y empleo público*, (Madrid, Marcial Pons, 1996) 2, p. 39.

⁴³ DAZAROLA, Gabriela, *Descentralización en Chile: Avances y Temas Pendientes* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, 2019), p. 2.

a aquellos"⁴⁴. Ella puede verificarse en órganos centralizados como descentralizados y, a su vez, puede ser territorial como funcional.

Los órganos descentralizados, a diferencia de los órganos desconcentrados, no están sujetos a la dependencia, pero sí a la supervigilancia del órgano central, a través de los Ministerios respectivos y, mediante ellos, al Presidente de la República. Existe un grado de verticalidad entre el aparato central y el órgano descentralizado, no obstante, el nivel de relación que existe entre ambas entidades es de menor intensidad que el vínculo entre el nivel central y el órgano desconcentrado. Una diferencia importante en relación a los desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Finalmente, en el inciso final del artículo 3 de la carta fundamental se establece “*Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional*”. Este deber de fortalecimiento de la regionalización⁴⁵, es reforzado en el artículo 115 de la carta fundamental que, en su inciso 1°, prescribe “*Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos*”. En esta línea, la Ley N° 21.073, que regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos, y la Ley N° 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que se revisarán posteriormente a propósito de los Gobiernos Regionales, adquieren un rol relevante.

2. *Clasificación de los órganos de la Administración del Estado con competencias en la zona costera*

Un gran número de órganos de la Administración del Estado despliegan sus competencias sobre la zona costera conformando un complejo marco institucional. Los variados fines e intereses que promueven y representan, se materializan sobre este espacio a través de la gestión que realizan sobre el mismo. Por tanto, desde una perspectiva ambiental, no es indiferente el contenido de la función pública que cada uno de ellos realiza si se mira el factor ambiental.

La complejidad del marco institucional costero devela, entonces, la importancia que tienen las costas para el desarrollo de diversos fines e intereses que no son excluyentes, pero que en ciertos casos pueden ser incompatibles y hasta contradictorios. A su vez, la existencia de distintos tipos de relaciones interorgánicas que pueden ser, principalmente, de colaboración o de subordinación y dependencia, acrecienta esta complejidad y necesariamente obliga a detenerse en ellas para obtener un análisis comprensivo de este fenómeno.

⁴⁴ AYLWIN AZOCAR, Patricio y AZOCAR BRUNNER, Eduardo. *Derecho Administrativo*, (Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1996), p. 154.

⁴⁵ El fortalecimiento de la regionalización se vuelve necesario y deseable ante el hecho, constatado en el Informe “*Desigualdad regional en Chile: ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*” del PNUD, de que hay importantes brechas interregionales en indicadores más complejos de desarrollo, como la prevalencia de salarios bajos, el acceso a recursos sanitarios, el aumento y las desigualdades de calidad de educación escolar y superior, entre otros. PNUD, Resumen Ejecutivo, (2018), p. 10.

En este sentido, a continuación se presentará una clasificación de los distintos órganos del Estado con competencias sobre la zona costera bajo un criterio ministerial⁴⁶. Así, en materia costera, es posible identificar, principalmente, órganos centralizados bajo directa subordinación y dependencia de ciertas carteras de gobierno y órganos descentralizados. Hay también, aunque en menor medida, órganos desconcentrados territorialmente, organismos constitucionalmente autónomos y empresas públicas creadas por ley que tienen incidencia en la gestión de las mismas.

En la misma línea, si bien algunos órganos no se encuentran bajo un vínculo de directa subordinación y dependencia respecto a un determinado ministerio, sí guardan relación y proximidad con estos o sus órganos dependientes y subordinados al mirar el contenido específico de la función pública que desempeñan. A este respecto, las municipalidades, por ejemplo, a pesar de no encontrarse bajo un determinado ministerio en cuanto a subordinación y dependencia, se relacionan con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, órgano centralizado bajo directa subordinación y dependencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En razón de lo señalado y con fines metodológicos, se agrupan diversos órganos bajo determinados ámbitos ministeriales⁴⁷. Así, se esbozará un breve panorama de estos órganos, definiéndolos y sistematizando sus principales competencias e instrumentos sobre las zonas costeras, bajo el criterio aludido y observando con mayor atención el factor ambiental.

a) Ámbito ministerial de Interior y Seguridad Pública

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública se define en el inciso 1° del artículo 1° de la Ley N° 20.502 como *“el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior”*.

Luego, el artículo 3° de la referida ley enumera un listado no taxativo de facultades conferidas a esta cartera ministerial, entre ellas, a estos efectos, destacan: *“i) Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público”* y *“k) Desempeñar las restantes funciones y ejercer las demás atribuciones que le encomiende la ley”*.

Por último, el inciso 1° de su artículo 7 prescribe *“En el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública interior y orden público, el Ministro del Interior y Seguridad Pública contará con la colaboración*

⁴⁶ La utilización de este criterio responde a que permite una mejor comprensión de la complejidad del marco institucional costero y la conflictividad de los diversos usos y actividades que se desarrollan sobre este espacio. Así, en ciertos casos, cada cartera ministerial impulsa sus propios fines e intereses sobre la zona costera en ausencia de coordinación con otras, situación que resulta problemática.

⁴⁷ El inciso 1° del artículo 22 de la LOCBGAE define a los ministerios como *“órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”*. Luego, su inciso 2° prescribe *“Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”*.

inmediata de las Subsecretarías del Interior y de Prevención del Delito. Asimismo, contará con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para el cumplimiento de las funciones relativas al desarrollo regional y local y demás que le confiere a la misma la legislación vigente, así como también, las tareas que le encomiende el Ministro del Interior y Seguridad Pública". Siguiendo el tenor literal de la citada disposición es posible afirmar que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene un rol secundario en comparación con las Subsecretarías de del Interior y de Prevención del Delito. De hecho, su inclusión bajo el espectro tutelar de este ministerio llama la atención y puede parecer forzado si se mira la finalidad principal de este último, que corresponde al orden público y la seguridad pública.

i) Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Actualmente, la SUBDERE cuenta con cuatro divisiones, dos de las cuales son la de Desarrollo Regional y la de Municipalidades. Sus funciones se encuentran contenidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio del Interior⁴⁸. Específicamente, en su artículo 2 se asignan las siguientes funciones en materia de desarrollo regional, provincial y local:

- a) *Estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local;*
- b) *Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las Subsecretarías, Servicios Públicos y Organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional;*
- c) *Proponer las normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional, provincial y local;*
- d) *Evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional, provincial y local;*
- e) *Velar por la aplicación de los programas que se establezcan para impulsar el desarrollo regional, provincial y local;*
- f) *Participar en las comisiones que determine el Ministro del Interior y servir de contraparte técnica en los proyectos nacionales o internacionales que digan relación con el desarrollo regional;*
- g) *Ejercer las funciones que realiza el Ministerio del Interior en materias de: (...)*
- h) *Velar por la coherencia de los planes y estrategias regionales con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.*

ii) Municipalidades

Las municipalidades, conforme al inciso cuarto del artículo 118 de la C. Pol., son "*corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna*". Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades⁴⁹, la Ley General de Urbanismo y Construcciones -en adelante, LGUC- y la OGUC⁵⁰.

⁴⁸ Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio del Interior, que "Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo", publicado el 20 de diciembre de 1985.

⁴⁹ Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que "Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades", publicado el 26 de julio de 2006

⁵⁰ Decreto 458 "Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y construcciones", publicado el 13 de abril de 1976 y el Decreto 47 "Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, publicado el 5 de junio de 1992, ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, respectivamente.

Sus principales competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: elaborar e implementar un Plan de Desarrollo Comunal y elaborar los Planes Reguladores Comunales -en adelante, PRC- como atribución exclusiva⁵¹. También tienen competencias vinculadas a figuras de Humedales Urbanos, Reserva Natural Municipal y permisos.

iii) Gobiernos Regionales

En primer lugar, la figura del Gobierno Regional, se consagra en el artículo 111 de la C. Pol. que, en su inciso 1º, prescribe “*La administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región*”. Luego, en el inciso 2º del mismo precepto, se establece que “*estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio*”. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional -en adelante, LOCGAR- y la C. Pol.

En relación a la función pública desarrollada por los Gobiernos Regionales, tanto la Ley N° 21.074 como la Ley N° 21.073 tendrán importantes efectos en ella⁵². Estos cuerpos normativos modifican la LOCGAR y otras leyes complementarias. Concretamente, la mayor modificación se materializó a través de la creación de los gobernadores regionales, cuya elección es por votación directa⁵³. Asimismo, se elimina la figura del Intendente y se crean las figuras del Delegado Presidencial Regional y del Delegado Presidencial Provincial⁵⁴.

Por una parte, respecto al Gobernador Regional, el inciso 3º del artículo 113 de la C. Pol. expresa que aquel “*será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional*”. Por otra, el órgano del Consejo Regional, se señala en el artículo 113 de la C. Pol. que, en su inciso 1º, prescribe que “*será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende*”.

Las principales competencias del Gobierno Regional con incidencia en la gestión de la zona costera, conforme a la LOCGAR, corresponden a: elaborar los Planes Regionales de

⁵¹ Artículo 7 y Artículo 41 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, respectivamente.

⁵² En el Mensaje del proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la Regionalización del país, se menciona que uno de sus contenidos se refiere a la “Coordinación entre órganos de la Administración del Estado”, a este respecto se establece que “Se propone introducir en la Ley N° 19.175 un reconocimiento expreso a la facultad de los gobiernos regionales para desarrollar sus competencias, funciones y atribuciones, tanto de forma directa como con otros órganos de la administración del Estado. Esto materializa el mandato legal de asegurar la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales”.

⁵³ IRARRÁZAVAL, Ignacio; RODRÍGUEZ, Jorge, *Descentralización: ¿hacia dónde vamos?*, en *Temas de la Agenda Pública Centro de Políticas Públicas UC* 13 (2018) 108, pp. 1-8.

⁵⁴ El intendente tenía una doble función: por un lado, era un órgano desconcentrado del Presidente de la República, y, por otro, también era presidente del Consejo Regional y parte del Gobierno Regional como un ente descentralizado. Entonces, se dividen estas funciones, se crean los Gobernadores Regionales como parte del Gobierno Regional y la figura del delegado presidencial regional entendiéndolo como el órgano desconcentrado territorialmente del Presidente de la República.

Ordenamiento Territorial -en adelante, PROT-; aprobar los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos -en adelante, PRI y PRM respectivamente-; aprobar los PRC que no formen parte de un territorio normado por un PRC previo y proponer proyecto de zonificación de borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente. Especialmente, respecto de este último instrumento, dicha proposición deberá ser en concordancia con la PNUBC y será reconocida en el respectivo PROT⁵⁵. A dichas competencias se encuentran asociados los instrumentos mencionados.

Por otra parte, el Delegado Presidencial Regional tendrá competencias vinculadas al gobierno interior de cada región, y *“será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza”*, en conformidad al inciso 1° del artículo 1 de la LOCGAR. A su vez, el artículo 2 del mismo cuerpo normativo enumera las funciones que se le confieren, entre ellas resultan relevantes las de dirección del gobierno interior; velar por el respeto de la tranquilidad, orden público y resguardo de personas y bienes; coordinar, fiscalizar o supervigilar los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el presidente mediante un ministerio; presentar a la autoridad central las necesidades regionales; adoptar todas las medidas indispensables para enfrentar y prevenir situaciones de catástrofe o emergencia y dictar resoluciones e instrucciones que considere necesarias para el desempeño de sus funciones⁵⁶.

Este representante tiene un importante rol en relación al factor ambiental, pues, de conformidad con el reciente Dictamen N° E118757 de la Contraloría General de la República, le corresponde integrar y presidir las Comisiones de Evaluación que establece el artículo 86 de la LBGMA. La emisión de este dictamen por parte del órgano contralor se da respecto a la consulta del SEA respecto a quién le corresponde presidir esta comisión, a propósito de la eliminación del cargo de Intendente⁵⁷. El órgano contralor concluye que *“la participación que el legislador ha entregado en el artículo 86 de la ley N° 19.300 al intendente, no es en la calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, sino como representante del Presidente de la República, debiendo ser asumida, en conformidad con la disposición vigésimo octava transitoria de la Constitución Política, por los futuros delegados presidenciales regionales”*⁵⁸, en una interpretación ajustada a la C. Pol.

El Delegado Presidencial Provincial conforme al inciso 1° del artículo 4 de la LOCGAR *“ejercerá las atribuciones que menciona este artículo, informando al delegado presidencial regional de las acciones que ejecute*

⁵⁵ Artículo 17, letra a); Artículo 2, letra f); Artículo 36, letra c), incisos 2° y 3°; Artículo 17 letra a) inciso final de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, respectivamente.

⁵⁶ a) *Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;*

b) *Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;*

j) *Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio;*

m) *Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región;*

ñ) *Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;*

o) *Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones*

⁵⁷ El artículo 86 de la LBGMA, establece la conformación de la Comisión de Evaluación Ambiental Regional, cuyo texto vigente sigue incluyendo como presidente de la misma al Intendente de cada región. La modificación realizada a la LOCGAR por la Ley N° 21.074 tampoco reguló expresamente como iban a quedar conformadas estas comisiones.

⁵⁸ Dictamen N° E118757, de 2 de julio de 2021 de la Contraloría General de la República.

en el ejercicio de ellas”. Luego, su inciso 2º señala que tendrá todas las atribuciones que le sean delegadas por el delegado presidencial regional y añade una listado no taxativo de atribuciones que directamente se le confieren, entre las cuales destacan las que tienen por objeto: emergencias y catástrofes, vigilancia de bienes fiscales y bienes nacionales de uso público, programas y proyectos de desarrollo, medidas de coordinación, de necesidad y necesidades territoriales⁵⁹.

Por último, una cuestión novedosa de la nueva normativa es lo relativo a la transferencia de competencias desde el gobierno central a los Gobiernos Regionales. Así, en virtud de esta nueva forma de colaboración en la administración del Estado, se faculta al Presidente de la República a transferir a uno o más gobiernos regionales, de manera parcial o definitiva, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos. Para tal objeto, se estructura un procedimiento que circunscribe la eventual transferencia de competencias a los siguientes ámbitos: ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural⁶⁰. En este sentido, el Gobierno Regional podría tener un rol central en relación al factor ambiental.

b) Ámbito ministerial de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional se define en el inciso 1º del artículo 3 de la Ley N° 20.424⁶¹ como *“el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional”*. El contenido de la función pública de este ministerio se enmarca en el deber del Estado de dar protección a su población y resguardar la seguridad exterior del país como señala el inciso 1º del artículo 1 de dicho cuerpo normativo. Luego, en virtud del inciso 3º de la citada disposición, se afirma que el Presidente de la República para los efectos de ejercer la autoridad en todo lo relativo a la seguridad externa de la República conforme a la C. Pol. y las leyes como para conducir la defensa nacional, dispone de la colaboración directa e inmediata del ministro de esta cartera, en los términos consagrados en la carta fundamental y en los preceptos legales.

Si bien el fin principal de este ministerio, como se desprende del mismo nombre, es la defensa nacional, hay varios órganos dependientes y relacionados a la misma cuyas competencias sobre la zona costera son de diversa índole por lo que podría ser cuestionable su inclusión bajo el espectro tutelar de esta cartera. Tales son los casos de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero -en adelante, CNUBC- y las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero -en adelante, CRUBC- que responden a la PNUBC, instrumento cuyo contenido se vincula estrechamente con el ordenamiento territorial, teniendo, en consecuencia, una mayor proximidad con una vocación de conservación y preservación ambiental que con un interés de

⁵⁹ e) *Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;*

b) *Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público.*

En uso de esta facultad, el delegado presidencial provincial velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entorpezca su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda;

i) *Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas;*

j) *Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia, que no dependan o se relacionen con el gobierno regional;*

k) *Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial; l) Hacer presente al delegado presidencial regional o a los respectivos secretarios regionales ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observare en su territorio jurisdiccional.*

⁶⁰ IRARRÁZAVAL, Ignacio; RODRÍGUEZ, Jorge, cit. (nº 51), p. 9.

⁶¹ Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” del Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra, publicada el 4 de febrero de 2010.

defensa nacional, respondiendo así a una lógica distinta. Además, llama la atención que se encuentren al alero de este ministerio, considerando que nuestro país tiene altos niveles de vulnerabilidad climática, situación que requiere ser abordada a través de un enfoque distinto.

i) Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas -en adelante, SSFFAA-, conforme al artículo 20 de la Ley N° 20.424 que fija el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, es *“el órgano de colaboración del Ministro en aquellas materias que dicen relación con la formulación de políticas y con la gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas requieran para el desarrollo de la fuerza y el cumplimiento de sus funciones”*. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: la Ley N° 20.424, la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento y la Ley General de Pesca y Acuicultura -en adelante, LGPA-⁶².

Algunas de sus competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: ejercer las funciones y atribuciones especificadas en el artículo 21 de la Ley N° 20.424⁶³, controlar, fiscalizar y ejercer supervigilancia sobre toda marina, fluvial y lacustre y del mar territorial⁶⁴, otorgar las concesiones marítimas⁶⁵, fijar las Áreas Apropiadas para el ejercicio de la Acuicultura -en adelante, AAA-⁶⁶, otorgar las concesiones acuícolas y autorizar su modificación⁶⁷, entregar en destinación los sectores solicitados bajo el régimen de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos -en adelante, AMERB- a nombre del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura -en adelante, SERNAPESCA-⁶⁸ y entregar en destinación los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios -en adelante, ECMPO- a nombre de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura -en adelante, SUBPESCA-⁶⁹. Además, cuenta con competencias relacionadas a concesiones acuícolas y caletas pesqueras artesanales.

⁶² Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, publicada el 4 de febrero de 2010; Decreto con Fuerza de Ley N° 340 “Decreto con Fuerza de Ley N° 340 sobre Concesiones Marítimas” del Ministerio de Hacienda, publicado el 6 de abril de 1960; Decreto 9 del Ministerio de Defensa Nacional que “Sustituye Reglamento sobre Concesiones Marítimas, fijado por Decreto Supremo (M) N° 2, de 2005”, del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 17 de marzo de 2018; y Decreto 430 que “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura” del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado el 21 de enero de 1992, respectivamente.

⁶³ A estos efectos, cabe destacar las letras b) y h). *b) Proponer al Ministro y coordinar políticas sectoriales para el personal de la defensa nacional en materias que sean de su competencia.*

h) Coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y asesorar al Ministro en aquellos asuntos que tengan relación con la aplicación de las normas y planes para la elaboración y ejecución presupuestaria del Ministerio y de sus instituciones dependientes.

⁶⁴ Artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 340 del Ministerio de Hacienda y Artículos 1° n° 5° y 2° del Decreto 9 del Ministerio de Defensa Nacional.

⁶⁵ Artículos 2° y 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 340 del Ministerio de Hacienda y artículo 4° del Decreto 9 del Ministerio de Defensa Nacional. Dentro de estas, concesiones marítimas mayores y menores, destinaciones marítimas y permisos y autorizaciones.

⁶⁶ Artículo 67 del Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado el 21 de enero de 1992.

⁶⁷ Artículo 16 y artículo 21 del Reglamento de Concesiones de Acuicultura contenido en el Decreto Supremo N° 290 de 1993 (actualizado por el Decreto Supremo N° 114 de 2019), respectivamente.

⁶⁸ Artículo 55 A del Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado el 21 de enero de 1992.

⁶⁹ Artículo 9° de la Ley 20.249 que “Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios” del Ministerio de Planificación, publicada el 16 de febrero de 2008.

ii) Departamento de Asuntos Marítimos (División jurídica)

La SSFFAA se organiza en divisiones y departamentos, entre ellos se encuentra la División Jurídica compuesta por tres departamentos, uno de los cuales es el Departamento de Asuntos Marítimos, conforme a la letra c) del artículo 25 del Título II “De la Subsecretaría de Defensa” del Decreto 248 aprueba Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional⁷⁰. Este Departamento según el precepto referido, tiene dos competencias con incidencia en la gestión de la zona costera: desarrollar acciones para implementar y materializar la PNUBC, y analizar y gestionar solicitudes relacionadas con concesiones marítimas y acuícolas de competencia del Ministerio.

iii) Comisión Nacional de Uso del Borde Costero

Es el órgano interministerial encargado de proponer al Presidente de la República, las acciones que impulsen la aplicación y cumplimiento de la PNUBC, específicamente, de la zonificación del borde costero del litoral. Si bien es un órgano interministerial, la principal vinculación administrativa, en términos orgánicos, es con el Ministerio de Defensa. Sus fuentes normativas en relación a la zona costera son: la PNUBC y su Reglamento Interno de Funcionamiento⁷¹.

Sus principales competencias con incidencia en la gestión de la zona costera se encuentran especificadas en los artículos 2 de la PNUBC y 1 de su Reglamento, algunas de ellas son: proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero; formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los PRI y los PRC, y proponer y procurar soluciones a los conflictos o discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero que la autoridad competente someta a su consideración.

iv) Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero

Las CRUBC, conforme al inciso 1° del artículo 1 de su Reglamento Interno de Funcionamiento, tienen *“como función principal entregar a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, la propuesta de acciones tendientes a materializar en la respectiva región, la Política Nacional de Uso del Borde Costero diseñada por el Gobierno”*. Luego, su inciso 2° señala que *“La Comisión Regional de Uso del Borde Costero y la Oficina Técnica de Apoyo, dependerán funcional y administrativamente del Gobierno Regional”*. Las CRUBC son órganos desconcentrados del CNUBC, sin embargo, como indica el citado precepto, tienen una relación de dependencia en relación al Gobierno Regional el que, al reestructurarse mediante la Ley N° 21.074, adquiere una dinámica de funcionamiento diferente. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: su Reglamento Interno de Funcionamiento⁷², la Ley N° 20.249, la LGPA y el Reglamento de Concesiones Marítimas.

⁷⁰ Decreto 248 “Aprueba Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional” del Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

⁷¹ Decreto Exento N° 35 “Aprueba reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República” del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, de 17 de diciembre de 1996.

⁷² Oficio Gab. Pres. N° 001, de 28 de febrero de 2005 “Establece el nuevo Reglamento interno de funcionamiento de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero”.

Sus principales competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: entregar a la CNUBC la propuesta de acciones tendientes a materializar en la región la PNUBC⁷³; ejercer las funciones y atribuciones especificadas en el artículo 2 de su Reglamento⁷⁴; pronunciarse respecto al establecimiento de los ECMPO, pudiendo aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al mismo⁷⁵; pronunciarse en los casos en que la SUBPESCA proponga AAA⁷⁶ y puede requerírsele informe en el marco del procedimiento de otorgamiento de una concesión marítima, lo que es obligatorio en el caso de Isla de Pascua⁷⁷.

v) Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante -en adelante, DIRECTEMAR-, conforme al artículo 1 de su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento N° 7-50/2, es *“el organismo de alto nivel de la Armada de Chile que tiene por misión, cautelar el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para dar seguridad a la navegación, proteger la vida humana en el mar, preservar el medio ambiente acuático, los recursos naturales marinos y fiscalizar las actividades que se desarrollan en el ámbito de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la Nación”*. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, su Ley Orgánica Constitucional⁷⁸, la Ley de Navegación⁷⁹ y el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática⁸⁰.

Sus principales competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: ejercer las funciones y atribuciones especificadas en los artículos 3 y 4 de su Ley Orgánica Constitucional⁸¹; aplicar y fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Navegación, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología del mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional⁸², y cautelar el cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática mediante la fiscalización, aplicación y exigencia de todas las normas legales,

⁷³ Artículo 1° del Oficio Gab. Pres. N° 001, de 28 de febrero de 2005

⁷⁴ Entre ellas: Elabora y formaliza la Política Regional de Uso del Borde Costero. Elabora y presenta a la CNUBC la propuesta de ZUBC y las eventuales modificaciones a la zonificación vigente. Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los Planes Reguladores Intercomunales y los Planes Reguladores Comunales.

⁷⁵ Artículo 3° de la Ley 20.249.

⁷⁶ Artículo 67 del Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado el 21 de enero de 1992.

⁷⁷ Artículos 61 y 62 del Decreto 9 del Ministerio de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 17 de marzo de 2018.

⁷⁸ Decreto con Fuerza de Ley N° 292 “Aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante” del Ministerio de Hacienda, publicado el 5 de agosto de 1953.

⁷⁹ Decreto Ley N° 2222 “Sustituye Ley de Navegación” del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 31 de mayo de 1978.

⁸⁰ Decreto 1 “Reglamento para el control de la contaminación acuática” del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 18 de noviembre de 1992.

⁸¹ Entre ellas destacan: Velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar. Otorgar títulos, matrículas, licencias, permisos y libretas de embarques. Ejercer la policía marítima, fluvial y lacustre. Ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos y, en general, a lo largo de las costas de las costas del litoral y de las islas.

⁸² Artículo 5° del Decreto Ley N° 2222 del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 31 de mayo de 1978.

reglamentarias y administrativas sobre preservación del medio ambiente marino y la sanción de su contravención⁸³.

c) **Ámbito ministerial de Economía, Fomento y Turismo**

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo surgió en 1941, aunque, bajo este nombre, opera desde el 2010 con la dictación de la Ley N° 20.423. Esta cartera ministerial, a lo largo del tiempo, ha tenido cambios en su nomenclatura un sinnúmero de veces, situación que trae consigo la adopción de diversos enfoques⁸⁴. Actualmente, tiene la función de “promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país; la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados; además del desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de Chile”. Asimismo, a estos efectos, destaca su cometido particular en “promover el desarrollo sustentable de la actividad turística en el país”⁸⁵.

El factor ambiental en relación a la actividad turística se identifica en el artículo 1 de la Ley N° 20.423 que hace alusión a mecanismos destinados a la conservación de los recursos y atractivos turísticos nacionales, dentro de los cuales, es posible afirmar que se encuentran las zonas costeras, esto en el contexto del objeto de la ley⁸⁶. Posteriormente, de igual forma, su artículo 2 señala la exigencia de que el turismo, en cuanto actividad estratégica para el desarrollo del país, debe ser promovida por el Estado de forma armónica e integral, impulsando, en consecuencia, su crecimiento sustentable atendidas las características de las regiones, comunas y localidades del país. Por último, destaca la incorporación en la letra l) de su artículo 5 del concepto de ecoturismo⁸⁷.

i) **Subsecretaría de Turismo**

La Subsecretaría de Turismo se consagra en el artículo 11 de la Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo como un “*órgano de colaboración inmediata del Ministro Presidente del Comité, a quien corresponderá, además, la coordinación de los servicios públicos del sector*”⁸⁸. Dicha ley es su principal fuente normativa en relación a la zona costera.

Sus principales competencias con incidencia en la gestión de la zona costeras son: elaborar y proponer al Comité de Ministros del Turismo los planes, programas y proyectos para el fomento, promoción y desarrollo del turismo; proponer priorización de Áreas Silvestres Protegidas para desarrollo turístico y proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la respectiva

⁸³ Artículo 5° del Decreto 1 del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 18 de noviembre de 1992.

⁸⁴ En primer término se denominó Ministerio de Comercio y Abastecimiento, luego Ministerio de Economía y Comercio, más tarde Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y finalmente Ministerio de Economía Fomento y Turismo.

⁸⁵ MINISTERIO ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2020. *Cuenta Pública (2020)* p. 2.

⁸⁶ Artículo 1°.- *La presente ley tiene por objeto el desarrollo y promoción de la actividad turística, por medio de mecanismos destinados a la creación, conservación y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales.*

⁸⁷ l) *Ecoturismo: modalidad de turismo ambientalmente responsable, de bajo impacto, que promueve la conservación del medio ambiente y propicia la inclusión activa y socioeconómicamente benéfica de las poblaciones locales.*

⁸⁸ Ley 20423 “Del sistema institucional para el desarrollo del turismo” del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada el 12 de febrero de 2010.

Secretaría Regional, o de los municipios, según corresponda, las modificaciones a los PRC, PRI y PRM que estime necesarias⁸⁹.

ii) Comité de Ministros del Turismo

El Comité de Ministros del Turismo se consagra en el artículo 7 de la Ley N° 20.423 que señala que su función “*será, a través del Ministro Presidente del mismo, asesorar al Presidente de la República en la fijación de los lineamientos de la política gubernamental para el desarrollo de la actividad turística*”. Dicha ley es su principal fuente normativa en relación a la zona costera.

Sus principales competencias en relación a la zona costera son: proponer los lineamientos generales de la Política Nacional de Promoción del Turismo, aprobar los planes y programas nacionales que deberán seguir los órganos de la administración del Estado para el fomento y desarrollo del turismo, declarar las Zonas de Interés Turístico, y determinar las Áreas Silvestres Protegidas del Estado que, de acuerdo a su potencial, serán priorizadas para ser sometidas al procedimiento de desarrollo turístico⁹⁰.

iii) Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

La SUBPESCA, conforme al Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1992 que fija su nueva estructura orgánica y funciones, es “*la instancia normativa directa del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, para proponer la política pesquera y sus formas de aplicación y para dirigir y coordinar las actividades que corresponde realizar al Estado en relación con el sector pesquero*”. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: la LGPA, el Reglamento de Concesiones de Acuicultura, la Ley N° 20.249 y su Reglamento⁹¹.

Algunas de sus competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: declarar o establecer, por decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, las AMERB, previos informes técnicos del Consejo Zonal de Pesca y la SSFFAA⁹²; proponer a la SSFFAA la determinación de las AAA, previa elaboración de estudios técnicos en la materia⁹³; analizar y aprobar o rechazar el proyecto técnico de acuicultura, planos y otros antecedentes presentados por el solicitante en el marco del procedimiento de otorgamiento o modificación de una concesión acuícola⁹⁴; y recibir las solicitudes de ECMPO y realizar el análisis de admisibilidad de las mismas y de sobreposición con otros usos⁹⁵.

⁸⁹ Artículos 12 N° 2, 18 y 15 de la Ley N° 20.423 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada el 12 de febrero de 2010, respectivamente.

⁹⁰ Conforme al Artículo 2 N° 2, Artículo 2 N° 3, Artículo 2 N° 7, Artículo 2 N° 8 de la Ley 20423 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada el 12 de febrero de 2010.

⁹¹ Decreto N° 134 “Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios” del Ministerio de Planificación, publicado el 26 de mayo de 2009.

⁹² Artículo 55 A del Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

⁹³ Artículo 67 Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

⁹⁴ Artículo 14, 14 bis, 14 ter y 20 del Reglamento de Concesiones de Acuicultura contenido en el Decreto Supremo N° 290 de 1993 (actualizado por el Decreto Supremo N° 114 de 2019)

⁹⁵ Según el artículo 7° de la Ley N° 20.249

iv) Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

El SERNAPESCA, es un órgano administrativo al que, conforme al artículo 13 del Decreto Ley N° 2442, tiene como función general *“ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos”*. Su principal fuente normativa en relación a la zona costera es la LGPA.

Algunas de sus competencias con incidencia en la gestión de la zona costera son: recibir las solicitudes de concesiones de acuicultura y/o de su relocalización, realizar un examen de admisibilidad de las mismas y elaborar el respectivo informe técnico⁹⁶; cursar infracciones contempladas en la Ley 20.249⁹⁷; tener la tuición de los Parques y Reservas Marinas; fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la LGPA, sus reglamentos y medidas de administración pesquera; y solicitar la destinación de un sector declarado previamente como AMERB a la SSFFAA⁹⁸. A ellas se encuentran asociados los siguientes instrumentos: parques y reservas marinas, caleta pesquera artesanal, concesión acuícola, Zonificación del Uso del Borde Costero -en adelante, ZUBC- y AMERB.

En atención al factor ambiental, resulta cuestionable que SERNAPESCA y SUBPESCA se sitúen bajo el espectro tutelar del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, pues el enfoque está puesto de manera primordial en el factor económico, centrándose en la ganancia económica producida a partir del uso y aprovechamiento de los elementos naturales marinos y costeros que, bajo el prisma económico, se les da la connotación de recursos. Esta crítica se puede realizar con mayor profundidad en relación a SERNAPESCA, en cuanto es un órgano totalmente autónomo a diferencia de SUBPESCA, que es un órgano centralizado, bajo directa subordinación y dependencia de la cartera ministerial mencionada.

d) Ámbito ministerial de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia se define en el inciso 1° del artículo 1 de la Ley N° 20.530 como *“la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional”*.

Luego, su inciso 2° prescribe que *“colaborará también con el Presidente de la República en el diseño, implementación y coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar protección social a aquellas personas o grupos y familias que, sin ser vulnerables, pueden verse enfrentados a contingencias o eventos adversos, que podrían conducirlos a una situación de vulnerabilidad”*. En tanto, su inciso 4° señala que *“velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad o desarrollo social, a nivel nacional y regional, desde un enfoque familiar y de integración social, en los casos que*

⁹⁶ Artículos 10, 12 y 6° transitorio del Reglamento de Concesiones de Acuicultura contenido en el Decreto Supremo N° 290 de 1993 (actualizado por el Decreto Supremo N° 114 de 2019)

⁹⁷ Artículo 15 Ley 20.249.

⁹⁸ Artículos 3° letra d) y 2° N° 42, Artículo 122 y Artículo 55 A del Decreto 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

corresponda.(...). Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia velará por que dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso, preservando la coordinación con otros servicios públicos”.

Resulta destacable que, además de consagrarse la exigencia de coordinación, se consagran las exigencias de consistencia y coherencia en relación a políticas, planes y programas. Asimismo, resulta relevante la alusión a la exigencia de eficacia y eficiencia en el uso de los fondos públicos que se realiza en su inciso 6⁹⁹.

i) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena -en adelante, CONADI-, conforme al artículo 38 de la Ley N° 19.253¹⁰⁰, es *“un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Podrá usar la sigla CONADI. Tendrá su domicilio y sede principal en la ciudad de Temuco”*. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: la Ley N° 20.249 y su Reglamento. Su principal competencia en relación a la zona costera es elaborar el informe sobre uso consuetudinario en el marco del procedimiento de solicitud de un ECMPO conforme al artículo 8 de la Ley N° 20.249. Además, cuenta con el instrumento de las Áreas de Desarrollo Indígena.

Es posible cuestionar la inclusión de la CONADI bajo el espectro tutelar del Ministerio de Desarrollo Social, pues este último tiene por objeto el logro de la equidad y/o desarrollo social a través de la satisfacción, en mayor medida, de necesidades materiales. De esta forma, este enfoque asistencialista no se condice con las necesidades especiales que los pueblos indígenas poseen que se vinculan estrechamente con su inclusión, accesibilidad, respeto y promoción de su cultura.

e) Ámbito ministerial de obras públicas

El Ministerio de Obras Públicas es definido en el artículo 1 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850 como *“la Secretaría de Estado encargada del planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y el organismo coordinador de los planes de ejecución de las obras que realicen los Servicios que lo constituyen y de las demás entidades a que se refieren los artículos 2° y 3° de esta Ley”*.

i) Dirección General de Obras Públicas

La Dirección General de Obras Públicas tiene como misión *“dirigir, coordinar y fiscalizar la gestión de los Servicios Ejecutores dependientes, disponiendo a las personas y territorio obras de infraestructura pública, mejorando la calidad de vida e igualdad de oportunidades e impulsando el desarrollo, a través del sistema de contratación de obras y consultoría, entrega de*

⁹⁹ *“Corresponderá también a este Ministerio evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país”*.

¹⁰⁰ Ley 19.253 *“Establece Normas sobre protección, fomento y desarrollo de los Pueblos Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”* del Ministerio de Planificación y Cooperación, publicada el 5 de octubre de 1993.

lineamientos medioambientales, de salud y seguridad y propiciando la participación de la ciudadanía”. Está a cargo de un Director General, en conformidad al inciso 1° del artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850 y, además, está integrada por la Dirección de Planeamiento, la Dirección de Arquitectura, la Dirección de Riesgo, la Dirección de Vialidad, la Dirección de Obras Portuarias, la Dirección de Aeropuertos y la Dirección de Contabilidad y Finanzas, según lo prescrito en el artículo 13 de la misma norma. A estos efectos, se tratarán la Dirección de Planeamiento y la Dirección de Obras Portuarias por su incidencia en el ordenamiento territorial costero.

ii) Dirección de Planeamiento

Las funciones y atribuciones de la Dirección de Planeamiento se encuentran consagradas en el artículo 15 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850, entre ellas, destacan:

a) Coordinar y proponer para la resolución del Ministro, la planificación, coordinación general y prioridad del plan general de estudios, proyectos y ejecución de las obras, de acuerdo con las necesidades del país, los programas gubernativos y los planes de los distintos servicios y empresas, cuyos objetivos deben conformarse con los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Regionales y los Planes Reguladores e Intercomunales.

Asimismo, le corresponderá estudiar la planificación y coordinación de las obras públicas no previstas en esta ley, que le encomiende el Ejecutivo;

b) Evacuar las consultas que formule el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo destinadas a coordinar los planes y necesidades del Ministerio de Obras Públicas con la planificación del desarrollo urbano;

c) Estudiar y proponer a la Dirección General las normas comunes aplicables en la ejecución de las obras, previo informe de los servicios respectivos;

e) Informar al Ministro sobre el cumplimiento de los Planes Generales y Anuales y de las Normas a que se refiere este artículo;

f) Llevar al día la información sobre los procesos de estudio, proyección, ejecución y avance de cada obra, inversiones en general, contabilidad de costo de los trabajos, y

iii) Dirección de Obras Portuarias

En conformidad al artículo 19 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850 a la Dirección de Obras Portuarias le corresponden “*la supervigilancia, fiscalización y aprobación de los estudios, proyectos, construcciones, mejoramientos y ampliaciones de toda obra portuaria, marítima, fluvial o lacustre, y del dragado de los puertos y de las vías de navegación que se efectúen por los órganos de la Administración del Estado, por entidades en que éste tenga participación o por particulares*”. Adicionalmente, conforme a su inciso 2°, “*podrá efectuar el estudio, proyección, construcción y ampliación de obras fundamentales y complementarias de los puertos, muelles y malecones, obras fluviales y lacustres, construidas o que se construyan por el Estado o con su aporte. Asimismo, podrá efectuar las reparaciones y la conservación de obras portuarias y el dragado de los puertos y de las vías de navegación*”.

Su principal fuente normativa en relación a la zona costera es el Reglamento sobre Concesiones Marítimas¹⁰¹. Su principal competencia en relación a la zona costera es evacuar informe en el marco del procedimiento de otorgamiento de una concesión marítima mayor, cuyo objeto sea la construcción o modificación significativa de un puerto, terminal marítimo u obra portuaria,

¹⁰¹ Decreto 9 “Sustituye Reglamento sobre Concesiones Marítimas, fijado por Decreto Supremo (M) N° 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional” del Ministerio de Defensa Nacional, publicado el 17 de marzo de 2018

conforme al artículo 58 Reglamento de Concesiones Marítimas. Asociado a dicha competencia se encuentra la concesión marítima.

iv) Empresas portuarias constituidas por ley

El artículo 4 de la Ley N° 19.542 señala que las empresas portuarias creadas por ley *“tendrán como objeto la administración, explotación, desarrollo y conservación de los puertos y terminales, así como de los bienes que posean a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario indispensables para el debido cumplimiento de éste. Podrán, en consecuencia, efectuar todo tipo de estudios, proyectos y ejecución de obras de construcción, ampliación, mejoramiento, conservación, reparación y dragado en los puertos y terminales. Asimismo, podrán prestar servicios a terceros relacionados con su objeto”*.

Los puertos, terminales o recintos portuarios se encuentran asignados a cada una de las empresas portuarias creadas por la ley (19.542). A tal propósito, la referida ley conceptualiza en su artículo 3 los puertos y terminales administrados por estas empresas como bienes de “uso público”, quedando obligadas las empresas a prestar el servicio portuario de forma permanente y continua¹⁰² junto con definirlos en detalle en el artículo 53 como *“una área litoral delimitada por condiciones físicas o artificiales que permite la instalación de una infraestructura destinada a la entrada, salida, atraque y permanencia de naves, y a la realización de operaciones de movilización y almacenamiento de carga, a la prestación de servicios a las naves, cargas, pasajeros o tripulantes, actividades pesqueras, de transporte marítimo, deportes náuticos, turismo, remolque y construcción o reparación de naves”*.

f) Ámbito ministerial de Vivienda y Urbanismo

El artículo 2 de la Ley N° 16.391 señala que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo -en adelante, MINVU. *“tendrá a su cargo la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio”*. Luego, el mismo precepto enumera una serie de funciones que ha de ejercer de manera especial¹⁰³.

¹⁰² FERRADA, Juan Carlos, *Los recintos portuarios como bienes públicos y las potestades de las empresas portuarias estatales*, en *El dominio público actas de las XV Jornadas Nacionales de derecho administrativo*, PONCE CORREA, Patricio; ARANCIBIA MATTAR, Jaime (eds.), (Santiago, Tirant lo Blanch, 2018), p. 435

¹⁰³ “1°.- Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano;

2°.- Proyectar, ejecutar y supervigilar todas las obras necesarias para el cumplimiento de sus fines;

3°.- Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanas y cooperativas de viviendas;

4°.- Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia;

5°.- Colaborar con las Municipalidades en la elaboración de programas de construcción de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario;

6° Fomentar y supervigilar la edificación de viviendas;

7°.- Estudiar sistemáticamente el mercado interno y externo de los materiales de construcción;

8°.- Participar en la orientación y fijación de una política de precios de los materiales de construcción y en la regulación y control del mercado de los mismos;

9°.- Realizar y fomentar la investigación científica, el perfeccionamiento profesional y laboral en materia de viviendas, desarrollo urbano y productividad de la construcción;

10°.- Fomentar la producción industrial de viviendas y materiales de construcción y la normalización de diseños;

11°.- Divulgar los planes de construcción de viviendas a través de exposiciones u otros medios e investigar la opinión de los usuarios de viviendas;

12°.- Fomentar la organización y desarrollo de cooperativas de viviendas, los sistemas de autoconstrucción y todo lo relacionado con ellos;

13°.- Fomentar y estimular el ahorro y el crédito destinados a fines habitacionales;

i) Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo

Las SEREMI, conforme al artículo 1 del Decreto N° 397 que fija su Reglamento Orgánico¹⁰⁴, son “*los organismos desconcentrados regionalmente del Ministerio*”. Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son la LGUC y la OGUC.

Algunas de sus competencias con incidencia en la gestión de la zona costera, reguladas por la LGUC, son: elaborar el anteproyecto de PRI o, en su caso, PRM y considerar la EAE; autorizar a las Municipalidades que afectadas por relaciones intercomunales puedan elaborar directamente un anteproyecto de PRI; calificar las áreas sujetas a Planificación Urbana; calificar a las comunas que para efectos de elaborar sus PRC, estén sujetas a la aprobación previa del PRI; pronunciarse a través de un informe el proyecto de PRC normada por un PRI; enviar informe al Gobierno Regional del proyecto de PRC que sobre comuna que no esté normada por un PRI; proponer los proyectos elaborados por el Servicio de Vivienda y Urbanización -en adelante, SERVIU- y solicitar al MINVU modificaciones de los Planes Reguladores que estimen necesario; y emitir informe en relación a industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario¹⁰⁵.

g) Ámbito ministerial de Agricultura

El Ministerio de Agricultura se define en el artículo 1 del Decreto con Fuerza de Ley N° 294 como “*la Secretaría de Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuaria y pesquera del país. Su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional; la protección de los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente, y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo*”¹⁰⁶.

i) Subsecretaría de Agricultura

Conforme al inciso 1° del artículo 3 del Decreto con Fuerza de Ley N° 294 el Ministerio de Agricultura “*constará de la Subsecretaría y de la Dirección de Agricultura y Pesca. La Subsecretaría tendrá una Asesoría Técnica y un Departamento Administrativo*”. La organización interna de la subsecretaría está establecida en la Resolución Exenta N° 104¹⁰⁷.

14°.- *Reglamentar y supervigilar las transacciones y el corretaje de bienes raíces urbanos y viviendas rurales, siempre que éstos se ofrezcan al público como unidades de conjuntos habitacionales o loteos; lo anterior se entenderá sin perjuicio de las facultades que le corresponden al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en la reglamentación, tuición y supervigilancia del ejercicio de la profesión de Corredor de Propiedades y de Productos, y*

15°.- *En general, conocer y estudiar todos los asuntos, materias y problemas relacionados con la vivienda, obras de equipamiento comunitario y desarrollo urbano”.*

¹⁰⁴ Decreto 397 “Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el 8 de febrero de 1997.

¹⁰⁵ Artículo 36; Artículo 37; Artículo 39; Artículo 39; Artículo 43; Artículo 43; Artículo 50; Artículo 62 inciso 2°, del Decreto N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

¹⁰⁶ Decreto con Fuerza de Ley 294 “Establece funciones y estructura Ministerio de Agricultura” del Ministerio de Hacienda, publicado el 5 de abril de 1960.

¹⁰⁷ Resolución Exenta N° 104 “Aprueba organigrama funcional y establece organización interna de la Subsecretaría de Acuicultura” de 28 de febrero de 2014, Santiago.

Actualmente tiene como función “Posicionar al sector alimentario y forestal como un sector sustentable, productor de alimentos saludables, carbono neutral y de profundo impacto social a nivel local”¹⁰⁸.

ii) Corporación Nacional Forestal¹⁰⁹

La Corporación Nacional Forestal -en adelante, CONAF-, conforme al artículo 1 de la Ley N° 18.348, es “una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida y que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura. Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de que pueda establecer oficinas en todo el país”.¹¹⁰ Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son: la Ley de Bosques; la Ley N° 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; el Decreto Ley 701 que fija régimen legal para los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia; la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal; el Decreto Supremo N° 276 y el Decreto Supremo N° 733¹¹¹.

Sus principales competencias en relación a la zona costera son: administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado -en adelante, SNASPE-¹¹²; celebrar toda clase de actos y contratos que afecten a Áreas Silvestres Protegidas; prevenir y combatir incendios forestales; y fiscalizar conductas de uso del fuego penadas por la Ley. A ellas se encuentran asociados los siguientes instrumentos: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural, concesiones, permisos y convenios en áreas protegidas del SNASPE y plan de manejo forestal.

El SNASPE “corresponde a una porción significativa de los ambientes silvestres, terrestres o acuáticos, que el Estado protege y maneja para lograr su conservación”. Sin embargo, la CONAF “se trata de una corporación de derecho privado, sin competencias otorgadas por ley, lo que conlleva una debilidad jurídica en la administración de las áreas a su cargo”. Ante tal situación el Proyecto de Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas “unifica el actual sistema SNASPE -parques nacionales, reservas naturales y monumentos naturales- con las áreas protegidas marinas y santuarios de la naturaleza, entregando mayores facultades a los guardaparques para la gestión y administración de las áreas protegidas, regulando las categorías de áreas protegidas y dando mayor certeza respecto a las actividades que pueden realizarse dentro de ellas”¹¹³.

h) Ámbito ministerial de Bienes Nacionales

¹⁰⁸ Información de gestión. Proyecto de Ley de Presupuestos 2021, p. 1.

¹⁰⁹ Resulta cuestionable la ubicación de la CONAF bajo el espectro tutelar del Ministerio de Agricultura puesto que atendiendo a sus fines guarda mayor proximidad con otras carteras ministeriales como Medio Ambiente.

¹¹⁰ Ley N° 18.348 “Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables” del Ministerio de Agricultura, publicada el 19 de octubre de 1984.

¹¹¹ Decreto Supremo N° 4363/1931, Ministerio de Tierras y Colonización; Ley N° 18.362, publicada el 27 de diciembre de 1984, Ministerio de Agricultura; Decreto Ley 701, de 28 de octubre de 1974, Ministerio de Agricultura; Ley N° 20.283, publicada el 30 de julio de 2008, Ministerio de Agricultura; Decreto Supremo 276, de 4 de noviembre de 1980, Ministerio de Agricultura; Decreto Supremo 733, de 22 de septiembre de 1982, Ministerio del Interior.

¹¹² Artículo 11 de la Ley N° 18.362.

¹¹³ CÁMARA DE DIPUTADOS, Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, p. 7

El contenido de la función pública del Ministerio de Bienes Nacionales¹¹⁴ es de carácter patrimonial. Conforme al artículo 1 del Decreto Ley 3274 “es la Secretaría de Estado encargada de aplicar, controlar y orientar las políticas aprobadas por el Supremo Gobierno, como asimismo aplicar la legislación correspondiente y controlar su cumplimiento” en materias relativas a la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales, y la coordinación de las demás entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población, y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización¹¹⁵, entre otras.

i) Subsecretaría de Bienes Nacionales

El Subsecretario de Bienes Nacionales, conforme al inciso 1° del artículo 11 del Decreto N° 386, es “el Jefe Superior del Servicio y el colaborador inmediato del Ministro. Le corresponderá dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento y ejecución, por parte de todas las dependencias ministeriales, de las políticas, planes y programas de esta Secretaría de Estado, subrogar al Ministro y desempeñar las demás funciones que le asigna el decreto ley 1.028, de 1975”. Las principales fuentes normativas de la Subsecretaría en relación a la zona costera son: la Ley N° 21.027 que regula el Desarrollo Integral y Armónico de Caletas Pesqueras¹¹⁶, el Decreto Ley N° 1.939 Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado y la Ley N° 20.423 Del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

Algunas de sus competencias en relación a la zona costera, reguladas en el Decreto Ley N° 1939¹¹⁷, son: como función general, la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado y el control bienes nacionales de uso público; fiscalizar los bienes del Estado y el debido cumplimiento de las obligaciones y deberes de los concesionarios, adquirentes y tenedores a cualquier título de estos bienes; fijar las correspondientes vías de acceso a playas de mar, ríos y lagos a requerimiento del Intendente Regional; realizar destinación de bienes del Estado a instituciones dependientes de la Administración Central; otorgar concesiones sobre bienes

¹¹⁴ Es definido en el artículo 1° del Decreto Ley N° 3274 que señala que “*es la Secretaría de Estado encargada de aplicar, controlar y orientar las políticas aprobadas por el Supremo Gobierno, como asimismo aplicar la legislación correspondiente y controlar su cumplimiento, en las siguientes materias; sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República:*

a) Las relativas a la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales;

b) La estadística de los bienes nacionales de uso público, de los bienes inmuebles fiscales y de los pertenecientes a las entidades del Estado, mediante un registro o catastro de dichos bienes;

c) La coordinación de las demás entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población, y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización. Le corresponderá, además, en esta materia, la proposición y ejecución de las políticas, planes y programas destinados al asentamiento humano en aquellas áreas del territorio nacional de escasa densidad poblacional.

d) Las relativas a la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz particular y constitución del dominio sobre ella, como asimismo de la regularización y constitución de la propiedad de las comunidades, en los casos y condiciones que señala la ley, y

e) Las demás a que se refieran otras disposiciones legales y reglamentarias”.

¹¹⁵ Decreto Ley 3274 “Fija Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales” del Ministerio de Tierras y Colonización, publicado el 5 de junio de 1980.

¹¹⁶ Ley N° 21.027 que “Regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación” del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, publicada el 28 de septiembre de 2017.

¹¹⁷ Decreto Ley 1939 “Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado” del Ministerio de Tierras y Colonización, publicada el 10 de noviembre de 1977.

fiscales, con un fin preestablecido; afectar bienes inmuebles fiscales al uso público o desafectarse de su calidad de uso público determinados inmuebles; arrendar bienes del Estado; venta y transferencia gratuita de bienes del Estado; y declarar Parques Nacionales, Reservas Forestales o Nacionales en terrenos fiscales¹¹⁸. Por otra parte, otorgar concesiones turísticas en ASP, conforme al artículo 19 Ley N° 20.423.

i) **Ámbito ministerial de Medio Ambiente**

El Ministerio del Medio Ambiente¹¹⁹ es la cartera ministerial más relevante en relación a la coordinación administrativa para el resguardo del factor ambiental en las zonas costeras, pues, por un lado, colabora en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, y, por otro, promueve el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa en atención al factor ambiental.

Sus principales fuentes normativas en relación a la zona costera son la LBGMA y la Ley N° 21.202 que Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger Humedales Urbanos. Sus principales competencias en relación a la zona costera son: declarar Humedales Urbanos¹²⁰; proponer políticas ambientales e informar sobre sus avances y proponer las políticas, planes, programas, normas sobre y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, parques y reservas marinas, santuarios de la naturaleza, y Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos -en adelante, AMCP-MU-¹²¹. A ellas se encuentran los siguientes instrumentos: la supervigilancia del SNASPE, Parques Marinos y Reservas Marinas; la propuesta y supervigilancia de AMCP-MU; Santuario de la Naturaleza; Evaluación Ambiental Estratégica - en adelante, EAE-; SEIA; Normas de Emisión y Calidad Ambiental; Planes de Manejo; Humedal Urbano; Contribución Determinada a Nivel Nacional -en adelante, NDC- y Planes de Acción.

i) **Servicio de Evaluación Ambiental**

El SEA, conforme al inciso 1° del artículo 80 de la LBGMA, es un “*servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente*” y su principal fuente normativa en relación a la zona costera es dicha ley. Su principal competencia en relación a la zona costera es administrar el SEIA conforme al artículo 81 letra a) de la LBGMA.

ii) **Superintendencia del Medio Ambiente**

La Superintendencia del Medio Ambiente, conforme al inciso 1° del artículo 1 de la Ley N° 20.417, es un “*servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente*”

¹¹⁸ Artículo 1; Artículo 18; Artículo 13; Artículo 56; artículo 57; Artículo 64; artículo 66; artículo 83; artículo 21 del Decreto Ley 1939 de 1977 del Ministerio de Tierras y Colonización, respectivamente.

¹¹⁹ Definido en el presente trabajo, en la sección “*La coordinación administrativa en el desarrollo de la institucionalidad ambiental*”, p. 10.

¹²⁰ Artículo 1 de la Ley 21.202 “Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos” del Ministerio del Medio Ambiente, publicada el 23 de enero de 2020.

¹²¹ Artículo 70 letra a) y Artículo 70 letra b) y c) de la LBGMA, respectivamente.

y, luego, su inciso 2º señala que es una institución fiscalizadora. Su principal fuente normativa en relación a la zona costera es el artículo 2 de dicha ley.

Sus principales competencias en relación a la zona costera son el seguimiento y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental conforme al artículo 2 de la Ley N° 20.417. A ellas se encuentran asociados los siguientes instrumentos: Resolución de Calificación Ambiental, Planes de Prevención y/o Descontaminación Atmosférica, Normas de Calidad, Normas de Emisión y Planes de Monitoreo.

iii) Consejo de Ministros para la Sustentabilidad

El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, conforme al artículo 71 de la LBGMA, es “presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación”. Su principal fuente normativa en relación a la zona costera es la referida ley.

Sus principales competencias en relación a la zona costera, reguladas en el artículo 71 de la LBGMA, son: proponer políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables; proponer los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados; proponer la creación de las Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las AMCP-MU; proponer las políticas sectoriales que deben ser sometidas a EAE; pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental¹²². A ellas se encuentran asociados los siguientes instrumentos: SNASPE, Parques Marinos, Reservas Marinas, Santuarios de la Naturaleza, AMCP-MU, EAE, SEIA, Normas de Emisión y de Calidad Ambiental.

Por último, en relación a la institucionalidad ambiental, el proyecto de ley de Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y Sistema Nacional de Áreas Protegidas es fundamental, pues este servicio será determinante para la conservación del patrimonio ambiental y su preservación, viniendo a complementar la labor que ya sirven el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente¹²³. El objetivo de este servicio “será unificar e integrar la gestión y administración de la biodiversidad y las áreas protegidas, las que hoy están bajo la tutela de cinco diversos organismos y ministerios, siendo su finalidad el cuidado y gestión en el territorio de la biodiversidad y áreas protegidas del país”¹²⁴.

¹²² Letra a); letra b); letra c); letra d); letra f) del artículo 71 de la LBGMA, respectivamente.

¹²³ Con la creación de este servicio se completará la institucionalidad ambiental. El mandato legal que tiene por objeto su creación se encuentra en el artículo 8º transitorio de la Ley N° 20.417.

¹²⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pp. 5-6.

III. TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS EN LAS ZONAS COSTERAS

1. *El desafío de la coordinación administrativa*

A partir del examen institucional e instrumental realizado en el capítulo anterior, es indudable que la coordinación constituye “uno de los desafíos centrales de la gobernanza moderna”¹²⁵, en el ámbito de la zona costera.

Un informe reciente de la OCDE señala que algunos países, entre ellos Chile, en respuesta a los desafíos de la coordinación administrativa han llevado a cabo sistemas formales de integridad o comisiones en las que los actores claves asisten de forma regular y luego señala que, “cualquiera sea el acuerdo elegido, es relevante un diálogo para las políticas de integridad y todos los actores clave del sistema inherente deberían ser parte de él”¹²⁶.

Las causas y soluciones al problema de falta de coordinación administrativa son múltiples. Respecto a las causas, es posible identificar, por un lado, el denominado fenómeno de “agencificación” del Estado, es decir, “la creación de nuevos órganos autónomos para nuevas funciones o un aumento significativo de la autonomía de los órganos existentes legalmente separados, ya sea de forma individual o colectiva”¹²⁷, lo que conlleva una fragmentación en cuanto a competencias o la disminución de jerarquía entre órganos, y, por otro, el de descentralización, que, evidentemente, dispersa el poder político y administrativo lo que también repercute en la coordinación.

Algunas soluciones posibles y no necesariamente excluyentes son: la creación de un Ministerio del Mar, la creación de un Consejo de desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial que deba velar por la coherencia normativa (incluido los planes, políticas y estrategias sectoriales)¹²⁸, la creación de una Ley de Costas, la creación de una Ley de Ordenamiento Territorial¹²⁹, el incentivo a mecanismos informales de coordinación, la consagración a nivel constitucional de un deber reforzado de coordinación del Estado y el establecimiento también a nivel constitucional del derecho a una buena administración¹³⁰.

La formulación normativa del principio de coordinación administrativa en relación a la gestión de las zonas costeras se consagra de forma preponderante y con mayor profundidad en un conjunto de planes, políticas, programas y estrategias, sin perjuicio de encontrarse presente,

¹²⁵ FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim, *Agency coordination in shared regulatory space* en *Harvard Law Review* 125 (2012) 5, p. 1134.

¹²⁶ OECD. Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, (2020) p. 40.

¹²⁷ BEBLAVÝ, M. 2002. *Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries*, en *OECD Journal on Budgeting* 2/1 (2002), p. 136 (traducción propia).

¹²⁸ PRECHT, Alejandra, (14 de enero de 2021). *Ordenamiento territorial en el contexto de un nuevo texto constitucional*, Seminario “Hacia una Constitución Ecológica: Planificación Territorial”, FIMA. Santiago.

¹²⁹ Esta es una de las recomendaciones contenidas en el Informe BIANUAL 2009-2010 de la CNUBC que señala “avanzar hacia una Ley de Ordenamiento Territorial del Borde Costero que permita articular los servicios con competencia en la zona costera y efectuar un eficiente y sustentable Manejo Integrado del Litoral”.

¹³⁰ Incluye como principio integrante al de coordinación, como es señalado en la Sección 1 del Capítulo I.

aunque de modo genérico, en determinadas normas sectoriales de rango legal y sus respectivos reglamentos.

Desde una perspectiva puramente ambiental, en la gestión de la zona costera son relevantes los instrumentos de gestión ambiental, los que están regulados en su mayoría en la LBGMA y que corresponden al “conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, etc.) destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental”¹³¹. En virtud de lo señalado, se identificarán los instrumentos aludidos en relación a dos ejes temáticos: la configuración de la zona costera y la preservación y conservación de la misma.

a) Configuración de la zona costera

Nuestro país no cuenta con una ley de ordenamiento territorial, a diferencia de varios otros países que cuentan con dicha normativa, la que fija de forma ordenada en atención a la estructura de un determinado territorio, qué clases de actividades, en general, y en qué cantidad e intensidad se pueden instalar en los diversos territorios. En este sentido, “no existe un sistema integrado de ordenamiento territorial, sino una multiplicidad de instrumentos, amparados bajo distintas regulaciones y bajo la supervisión de órganos diversos, lo que dificulta su entendimiento y produce grados importantes de incerteza para el desarrollo de actividades sobre el mismo”¹³².

i) Política Nacional de Uso del Borde Costero y Zonificación del Borde Costero

La PNUBC es un instrumento normativo publicado en 1995 que, en términos generales, tiene por objeto el logro de un desarrollo integral y armónico de los espacios marítimos y terrestres del borde costero del litoral, evidenciando la necesidad de compatibilizar las actividades y usos que se desarrollan en este espacio¹³³.

Entonces, para el logro de un desarrollo integral y armónico de los espacios marítimos y terrestres del borde costero del litoral, la PNUBC consagra la zonificación del borde costero del litoral. Este instrumento es definido en el artículo 1, número 60) del Reglamento de Concesiones Marítimas como “Proceso de ordenamiento y planeamiento de los espacios que conforman el borde costero marino, lacustre y fluvial, que tiene por objeto establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes o excluyentes, graficados de acuerdo a los instructivos dictados por el Ministerio que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, usos y las condiciones y restricciones para su administración, de acuerdo a los criterios de compatibilidad, conforme a los objetivos establecidos en el DS N° 475 de 1994, (...)”. Hasta la fecha, lamentablemente, de las 15 regiones de Chile que son costeras, sólo las regiones de Coquimbo y Aysén han completado su proceso de zonificación¹³⁴.

¹³¹ BERMÚDEZ, Jorge, cit. (n° 17), p. 192.

¹³² PRECHT, Alejandra, REYES, Sonia, SALAMANCA, Carola, *El Ordenamiento Territorial en Chile* (1ª edición, Santiago, Editorial Ediciones UC, 2016), pp. 13-14.

¹³³ Uno de los motivos de su surgimiento es “La conveniencia de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos Ministerios y Servicios con competencia o participación en acciones que se emprenden o deben ser desarrolladas en esos sectores, en especial respecto de los diversos programas y proyectos que, tanto a nivel nacional, sectorial, regional y local se estudian y ejecutan en ellos”, conforme al Decreto 475.

¹³⁴ A través del Decreto Supremo 518, 12 de diciembre de 2005 Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina y el Decreto Supremo 153, 20 de mayo de 2004. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina. Cabe señalar que las Macrozonificaciones de ambas regiones fueron realizadas antes de la entrada en vigor de la EAE.

A estos efectos, resalta su principio rector relativo al enfoque sistémico, consistente en que *“Los complejos desafíos de una ocupación armónica del borde costero del litoral, requieren que éstos se aborden a través de un sistema interinstitucional, que cumpla, a los menos, tres funciones principales: 1° Coordine los procesos de trabajo interinstitucional públicos y privados. 2° Establezca un sistema de información y gestión conjunta, en lo relativo al desarrollo del borde costero del litoral. 3° Coordine los programas y proyectos específicos que a nivel nacional, regional, local y sectorial se planteen o desarrollen”*.

De la consagración del principio aludido se desprende que el sistema interinstitucional, a ser ejecutado por la CNUBC, tiene como exigencia básica el cumplimiento del principio de coordinación en tres ejes, a saber: en los procesos trabajo interinstitucional públicos y privados, en el establecimiento de un sistema de información y gestión conjunta, en lo relativo a este espacio y en los programas y proyectos específicos a nivel nacional, regional, local y sectorial que se planteen o desarrollen.

Las CRUBC, en cuanto órganos encargados de elaborar propuestas de zonificación en sus respectivas regiones, cuentan con apoyo técnico para el cumplimiento de dicho cometido a través de la Oficina Técnica Regional del Borde Costero, que, conforme al artículo 12 del Reglamento de la CRUBC, *“deberá actuar coordinadamente con la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional”*. Además, esta última, según establece el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, tiene como una de sus funciones la de *“servir de instancia de coordinación de las acciones que proyecten o ejecuten los distintos organismos de la Administración del Estado, que afecten o tengan relación con el uso de los espacios terrestres o marítimos incluidos dentro del borde costero de la jurisdicción regional”*.

Cabe señalar, que la propuesta de Zonificación Regional, conforme al artículo 14 del comentado reglamento, tiene como uno de sus resultados esperados lograr una *“descripción de los efectos económicos, sociales y ambientales previstos, expresados en eventos medibles y enmarcados en una línea de tiempo”*. Asimismo, ella comprende las etapas de Macrozonificación y Microzonificación, conforme a su artículo 17.

En concreto, cabe abordar los dos casos emblemáticos de macrozonificaciones en relación a la coordinación administrativa desde una perspectiva ambiental.

En primer lugar, la Macrozonificación de la Región de Coquimbo, aprobada en 2005 por el D.S. N° 518, mediante su Memoria Explicativa¹³⁵, elaborada por la CRUBC de la Región de Coquimbo, se enmarca dentro de varias generalidades, entre ellas, destaca la que versa sobre la Solicitud de la Subsecretaría de Marina, mediante Ord. N° 6025 de 23 de marzo de 2000, en que se solicita a la CRUBC *“acelerar el proceso de Zonificación que está llevando a efecto su región, mediante una conveniente coordinación y compatibilización de los posibles usos en sus distintas áreas y zonas”*. Asimismo, resultan relevantes, el *“Programa de Fortalecimiento a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero”* y la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Coquimbo, periodo 2000-2006, a este último instrumento se remite el fin de la ZUBC relativo a la conservación y preservación del borde costero.

¹³⁵ GOBIERNO DE CHILE, Zonificación de los Usos del Borde Costero - Región de Coquimbo Memoria Explicativa de la Zonificación Comisión Regional de Usos del Borde Costero Región de Coquimbo, 2015.

Resulta interesante la mención que realiza su Memoria Explicativa sobre la relevancia de definir la zona costera, atendiendo a la importancia de actividades como centros urbanos que se ubican en ella y reconociendo que “la influencia e interdependencia entre borde costero y zona costera es de carácter permanente y continuo”. De esta forma, se esboza por parte de la CRUBC, en alguna medida, un marco, relacionado al ámbito espacial, para una aplicación amplia y extensiva de la Macrozonificación ponderando esta interacción entre ambos.

Dentro de las Áreas de Competencia Exclusiva de la CRUBC, según la Memoria, se encuentran las Áreas Protegidas que son definidas como aquellas en las que “(...)por diferentes razones se debe prohibir el uso productivo o urbano”. En efecto, su uso prioritario corresponde a “la protección del ecosistema o condiciones naturales del territorio”. Se distinguen dentro de ellas dos categorías, a saber: el Área de Restricción Ecológica Borde Costero y el Área de Restricción Ecológica Acuática. Por un lado, la primera, está constituida por islas, humedales costeros, ecosistemas dunares y playas de mar que, generalmente, son sitios con caracteres o integran los sitios Ramsar, o que contienen especies en condiciones de vulnerabilidad conforme a la estrategia de biodiversidad y, por otro, la segunda, son aquellas “áreas del borde costero en terrenos fiscales (territorio terrestre y marítimo), las cuales se restringe su uso para posible infraestructura frente a humedales”.

Respecto a la zonificación de usos preferentes del Borde Costero, se identifican áreas de restricción ecológica en las comunas de Coquimbo, Los Vilos y La Higuera, en esta última además se identifican la AMCP correspondiente al Sistema Insular sector Punta Choros y la Reserva Marina correspondiente al entorno de Isla Chungungo e Isla Dama. De esta forma, convergen tres instrumentos, a saber: la ZUBC -establecida por la CRUBC-, la AMCP y la Reserva Marina, ambas a cargo de SUBPESCA. En este caso, los instrumentos son complementarios ya que todos apuntan a un objeto de protección del territorio y son compatibles pues los ámbitos de competencia de los órganos son diversos, por tanto, no se presentan problemas en materia de coordinación.

Es posible identificar ciertos mecanismos informales de coordinación que tuvieron lugar en el proceso de zonificación, a saber: la Mesa de Trabajo entre la Compañía Minera del Pacífico y la Municipalidad de Coquimbo, la Reunión de Trabajo del Intendente Regional con los Subsecretarios de Marina y de Pesca y con el Jefe Estado Mayor y la Reunión de la CRUBC con la Gobernación Marítima, APOOCH y pescadores, entre otros.

En segundo lugar, la Macrozonificación de la Región de Aysén, aprobada en 2004 por el D.S. N° 153, declaró, según indica su Memoria Explicativa¹³⁶, como zonas preferenciales para la preservación, las siguientes: el Parque Nacional Isla Guamblin y la isla del mismo nombre¹³⁷; el Parque Nacional Isla Magdalena y el sector costero que limita con el Canal Moraleda¹³⁸; la Reserva Nacional Las Guaitecas¹³⁹, en una varios sectores comprendidos en ella; el Santuario de la Naturaleza Quitralko¹⁴⁰, entre otros. Conforme a su Memoria Explicativa son zonas

¹³⁶ GOBIERNO DE CHILE, Memoria de Zonificación Borde Costero Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Programa Transferencia para el Ordenamiento Territorial de Aysén (2004)

¹³⁷ Decreto Supremo N° 321 del Ministerio de Agricultura, publicado el 1 de julio de 1967.

¹³⁸ Decreto Supremo N° 301 del Ministerio de Bienes Nacionales de 25 de junio de 1983.

¹³⁹ Decreto Supremo N° 2612 del Ministerio de Tierras y Colonización de 28 de octubre de 1938.

¹⁴⁰ Decreto N° 600 del Ministerio de Educación de 23 de noviembre de 1996.

preferenciales para la preservación “todas aquellas actividades o proyectos que quieran ejecutarse en esta zona, deberán asegurar la no generación de impactos negativos sobre los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire, a través de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental ante la Comisión Regional del Medio Ambiente”.

El Gobierno de Aysén, desde 2009 continuó con los procesos de Microzonificación en cuatro áreas prioritarias del borde costero, entre ellas, el Área Isla Magdalena y el Área Guaitecas. En tal contexto, la Oficina Técnica regional preguntó a la Contraloría General de la República sobre qué órgano, con ocasión de la Microzonificación, es el responsable de coordinar y ejecutar el proceso de consulta indígena, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 del Decreto Supremo N° 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social¹⁴¹. A dicha consulta, Contraloría, a través de Dictamen N° 339¹⁴², señaló que dicha función le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, precisando que tal Ministerio *“deberá ejecutar y coordinar la consulta indígena, antes de que la CRUBC envíe su propuesta a la CNUBC, para lo cual la aludida comisión regional deberá actuar en forma coordinada y conforme a los parámetros que la anotada Cartera Ministerial disponga al efecto”*.

Según lo revisado, un aspecto crítico es el alcance acotado del empeño de ordenamiento efectuado por la CNUBC en relación a la regulación de las múltiples actividades que generan impacto en la zona costera debido a su nulo efecto vinculante e insuficiente extensión territorial, refiriéndose únicamente al borde costero. Asimismo, la PNUBC al ser establecida a través de un D.S., dado la naturaleza jurídica, queda sujeto a los “vaivenes políticos del gobierno de turno más que a la voluntad política expresada a través del Poder Legislativo”¹⁴³.

Por último, es interesante revisar el rol de la coordinación respecto a la relación entre las CRUBC, la CONADI y la SSFFAA a propósito del proceso de otorgamiento de un ECMPO. Este instrumento se encuentra consagrado en la Ley 20.249 o “Ley Lafkenche”, la que, como menciona Parra, “viene a llenar un vacío respecto al reconocimiento consuetudinario ancestral de la tierra y el mar”¹⁴⁴ y tiene como principios básicos: la exclusividad, la voluntariedad, la asociatividad, la gratuidad y el respeto a los derechos constituidos.

El artículo 3 de la Ley 20.249 señala que su objetivo será *“resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero”*. Luego, el mismo precepto, prescribe que el ECMPO *“será entregado en destinación por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, a la Subsecretaría de Pesca la cual suscribirá el respectivo convenio de uso con la asociación de comunidades o comunidad asignataria”*.

A estos efectos, resulta pertinente revisar el caso de la Comunidad Indígena Atap y otras que se alzaron contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, que no hizo lugar el recurso de protección interpuesto en contra de la SUBPESCA y la SSFFAA, por estimar

¹⁴¹ Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Asuntos Marítimos, Zonificación del Borde Costero, Zonificación de Aysén. [visible en internet: <https://www.ssffaa.cl/asuntos-maritimos/zonificacion-del-borde-costero/zonificacion-region-de-aysen/>] Consultado el 4 de julio de 2021.

¹⁴² Dictamen N° 339, de 14 de enero de 2016, de la Contraloría General de la República

¹⁴³ ANDRADE, Belisario; ARENAS, Federico; GUIJÓN, Rodrigo, *“Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera”*, en *Revista de geografía Norte Grande* 41 (2008), p. 32.

¹⁴⁴ PARRA, Rocío, *Régimen jurídico del Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios*, en *Justicia Ambiental, Derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero* BERMÚDEZ, Jorge; HERVÉ, Dominique ed., (Santiago: LOM, 2013) p. 495.

arbitrario e ilegal que no haya pronunciamiento respecto a una solicitud de declaración de ECMPO, y que se hayan otorgado dos concesiones de acuicultura con posterioridad a dicha solicitud de declaración de ECMPO. A lo que el máximo tribunal revoca el fallo impugnado y hace lugar a la acción constitucional deducida.

La corte fundamenta que la alegación de la autoridad administrativa de que ignoraba la existencia de la solicitud de declaración de ECMPO, según el considerando 4° de su fallo, *no basta para que pueda tenerse por ajustado a derecho su actuar, ya que admitir lo contrario implicaría convertir en ilusorias las disposiciones de la Ley y la legítima aspiración de protección de reconocimiento del uso consuetudinario de un área determinada*. Luego señala, *“Por lo demás, no obstante que el Estado de Chile ejecuta sus funciones a través de distintos órganos, es uno solo, por lo que debe haber un esfuerzo serio de coordinación entre las distintas instituciones, especialmente cuando todas ellas están ubicadas en una misma región y manejan semejantes recursos, debiendo actuar mancomunadamente con el fin de no perjudicar a las personas, a cuyo servicio se encuentra el Estado”*¹⁴⁵.

A modo de conclusión, se presentan como aspectos críticos, en primer lugar, la referida falta de coordinación entre los distintos órganos públicos que participan en el proceso de otorgamiento de un ECMPO, en segundo lugar, que las políticas públicas no considerarían los ECMPO como integrante de los instrumentos de planificación y, en tercer lugar, la lentitud de los procesos, *“a pesar de que la norma establece plazos del orden de 12 meses, en la práctica, el promedio alcanza los 4 años y medio”*¹⁴⁶.

ii) Evaluación Ambiental Estratégica

La EAE es un instrumento de gestión ambiental creado en 2010 por la Ley N° 20.417 y es posible conceptualizarlo como *“una técnica de planificación coordinada y ajustada en el tiempo, para dar cumplimiento a ciertos objetivos de protección ambiental en materia de planes, políticas o programas, ya sea a nivel nacional, regional o local”*¹⁴⁷. No obstante, de haberse creado en 2010 y regir en ese momento, su implementación adquiere fuerza cinco años más tarde con la dictación de su Reglamento que regula aspectos procedimentales.

Apunta a incorporar la dimensión ambiental al proceso de formulación de políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial, de forma que estos instrumentos puedan incorporar las tres dimensiones del desarrollo sustentable: la económica, de equidad social y ambiental. Así, viene a poner en relación, de manera profunda, la planificación del territorio, como etapa previa a la instalación de actividades sobre el mismo, y la temática ambiental, alterando el enfoque de la planificación de las ciudades y territorios que, hasta hace pocos años, giraba en torno a consideraciones económicas y sociales, en desmedro de lo ambiental.

La letra i) bis del artículo 2 de la LBGMA la consagra como *“el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus*

¹⁴⁵ CORTE SUPREMA, Rol N° 31594-2018, de 1 de julio de 2019, considerando 4°

¹⁴⁶ MEZA-LOPEHANDIA, Matías, *“La Ley Lafkenche. Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor”*, (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018), p. 1.

¹⁴⁷ BERMÚDEZ, Jorge, cit. (n° 17), p. 195

modificaciones sustanciales”. De lo anterior se desprende que este instrumento tiene un rol integrador y “constituye un instrumento idóneo para coordinar y compatibilizar las funciones públicas de protección ambiental y la planificación”¹⁴⁸. Por otra parte, se señala que tiene la capacidad de erigirse como un instrumento idóneo en pos de conseguir el fin de la justicia ambiental debido a sus objetivos y características¹⁴⁹.

Al revisar la manera en que se verifica la coordinación en este instrumento, es menester tener presente que la EAE “constituye un procedimiento administrativo dentro de otro, de alcance mayor y objeto diverso, que consiste en la formulación de políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad”¹⁵⁰. La coordinación, se encuentra regulada en su Reglamento y se presenta como una exigencia, imponiendo ciertos deberes básicos o mínimos, conforme a su artículo 11.

Artículo 11.- Coordinación y Consulta con los Órganos que Participan en la Evaluación Ambiental Estratégica. El objetivo de la coordinación y consulta del Órgano Responsable con los órganos de la Administración del Estado participantes, es garantizar una actuación organizada de las entidades públicas involucradas en las acciones propuestas por la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que corresponda.

Para ello, el Órgano Responsable deberá, respecto de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial a evaluar, al menos:

a) Informar a los Órganos de la Administración del Estado participantes en la Evaluación Ambiental Estratégica, sobre los siguientes aspectos:

(i). Su objeto.

(ii). El antecedente o justificación que determina la necesidad de desarrollar su formulación.

(iii). Los fines o metas que con ella se pretenden alcanzar.

b) Consultar y establecer coordinación con los mismos órganos respecto de:

(i). Los criterios de desarrollo sustentable de la materia a evaluar.

(ii). Los objetivos y efectos ambientales de ésta.

(iii). Las opciones de desarrollo consideradas para el logro de los objetivos planteados.

La forma en que se desarrollará la señalada coordinación y consulta comprenderá, al menos, la solicitud y emisión de informes y la realización de reuniones o sesiones de trabajo.

Entonces, conforme señala la norma, al órgano responsable de dar cumplimiento a este objetivo de coordinación y consulta con los demás órganos participantes se le imponen una serie de deberes básicos, los que se sintetizan en tres acciones genéricas relativas a informar sobre una serie de aspectos; consultar y establecer coordinación interorgánica en torno a determinadas materias. Configurando, de esta manera, un estándar mínimo de actuación para el órgano responsable en el marco del procedimiento de EAE.

La Guía de orientación para el uso de la EAE en Chile, elaborada por el Ministerio del Medio Ambiente, señala ciertas condiciones institucionales para un buen desempeño de este instrumento, a estos efectos, destacan los mecanismos de colaboración interinstitucional y los

¹⁴⁸ RAMÍREZ, Daniella, *Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública*, en *El Derecho Ambiental en Tiempos de Reforma. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, Universidad de Chile (2010), Santiago, Thomson Reuters), pp. 50-51.

¹⁴⁹ HERVÉ, Dominique, *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*, en *Revista de Derecho* 23 (2010) 1, p. 26.

¹⁵⁰ BERMÚDEZ, Jorge, cit. (n° 17), p. 199

mecanismos para la gestión de la información. Por una parte, respecto a los primeros, señala que “se debe tener una adecuada comunicación entre los actores involucrados en el proceso, incluyendo a los tomadores de decisión como base para desarrollar un trabajo colaborativo” y, por otra, respecto a los segundos, afirma que “se requiere asegurar la producción y sistematización de información en nivel de agregación de información y escala adecuado para tomar decisiones estratégicas” e indica que para tales fines “la coordinación interinstitucional resulta clave para compartir información sectorial y detectar conjuntamente los vacíos que puedan incidir en el nivel de incertidumbre con que trabaja la EAE”¹⁵¹.

El artículo 7 bis en su inciso 2º hace alusión a ciertos instrumentos respecto de los cuales procede obligatoriamente la EAE, entre ellos, la ZUBC. A este respecto, cabe señalar que sólo un año después de la creación de la EAE se publicó un instructivo para la aplicación de dicho instrumento en los procesos de Zonificación del Borde Costero¹⁵², antecedente que sería de utilidad para la correcta aplicación conjunta de ambos instrumentos y para dilucidar ciertas convergencias de aspectos en su implementación¹⁵³. En lo sucesivo se revisarán los motivos de algunos de esos resultados a través de unos casos.

En la Región de Aysén, el año 2011 se iniciaron tres procedimientos de EAE asociados a la microzonificación del borde costero para los sectores de Raúl Marín Balmaceda, Isla Magdalena y Guaiteca-Chonos, que terminaron por desistimiento con motivo de la dictación del Reglamento de la EAE en 2015, concretamente, debido al no cumplimiento de ciertos estándares que dicha normativa impone, principalmente su artículo 4 que define una serie de conceptos relevantes en el marco del procedimiento como, por ejemplo, criterio de desarrollo sustentable, criterio de seguimiento y criterio de rediseño, entre otros.

Conforme señala el Oficio Ordinario N° 448 del SEREMI de Medio Ambiente, el Gobierno Regional de Aysén desarrollo informes ambientales de los procesos de microzonificación para los sectores Raúl Marín Balmaceda e Isla Magdalena, que cuentan con terceras versiones actualizadas, sin embargo, el MMA ha considerado que los criterios de desarrollo sustentable y los objetivos ambientales de la microzonificación no cumplen con requisitos fijados pues no definen de forma explícita dichos conceptos. Además se solicitó, entre varios aspectos, que se describiera cómo fue el proceso de coordinación entre los órganos administrativos¹⁵⁴.

Luego, según se constata en dicho oficio, se ha tratado de subsanar las observaciones formuladas por el MMA en la medida de lo posible, mediante confección de una propuesta final adjuntando actas de participación como un anexo, continuando con los conceptos que debe incluir la evaluación ambiental. A pesar de ello, la cartera ministerial sostiene, debido a las múltiples insuficiencias que ha presentado el procedimiento y con el objeto de darle celeridad que se declare su desistimiento conforme al artículo 42 de la Ley N° 19.880¹⁵⁵.

¹⁵¹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 2015. Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile, pp. 26.

¹⁵² MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 2011. Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los procesos de Zonificación del Borde Costero.

¹⁵³ El referido instructivo señala que desde una perspectiva procedimental, ambos procesos son similares.

¹⁵⁴ SEREMI DE MEDIO AMBIENTE, Oficio Ordinario N° 448, 15 de septiembre de 2017.

¹⁵⁵ Dicho Oficio señala que “El objetivo del desistimiento es recopilar los antecedentes técnicos administrativos y dar inicio a un solo proceso regional, con la finalidad de dar cumplimiento al marco normativo actual dado por el reglamento de la EAE de 2015”.

En la misma región, por otra parte, la microzonificación de Fiordo Aysén y Huichas ingresó en 2014 y actualmente se encuentra en estado de validación. El Oficio Ordinario N° 167¹⁵⁶ indica los objetivos ambientales, el criterio ambiental y los criterios de sustentabilidad. En primer lugar, el objetivo general, dentro de los objetivos ambientales, busca “contribuir a la identificación de las perspectivas y proyecciones futuras de cada una de las actividades que precisen ser ejecutadas en los espacios territoriales que conforman el Borde Costero resguardando las condiciones ambientales”. En segundo lugar, el criterio ambiental corresponde a una “visión sistémica del litoral y coordinación de los servicios públicos, sumando a la participación de los actores locales y económicos del borde costero”. En tercer lugar se incorporan criterios de sustentabilidad, entre ellos el principio precautorio.

A estos efectos y en línea con el criterio ambiental, es relevante el hecho de que el referido oficio convoca a los órganos competentes en este proceso con el objeto de garantizar la coordinación de los mismos en la confección de la propuesta de zonificación. Los órganos convocados son: Dirección de Vialidad, Dirección de Obras Portuarias, Seramía de Bienes Nacionales, Seremía de Medio Ambiente, Seremía de Minería, SERNATUR, SERNAPESCA, Gobernación Marítima, Seremía de Vivienda y Urbanismo, Seremía de Transportes y Telecomunicaciones, Dirección Zonal de Pesca, CONAF, SERPLAC e Ilustre Municipalidad de Guaitecas.

De forma ulterior, se emite Oficio Ordinario N° 140817¹⁵⁷ por parte de la Subsecretaría del Medio Ambiente con el cometido de apoyar el avance de la EAE y formula recomendaciones en torno a una serie de ejes, dentro de los cuales destacan, por una parte, los órganos convocados para el proceso de elaboración de la zonificación y para la EAE, y, por otra, la necesidad de contar con otros instrumentos o estudios existentes en otros órganos de la que puedan ser considerados para la elaboración de la zonificación.

El primer eje señalado, señala a modo de recordatorio que el Informe Ambiental debe constatar la forma en que tuvo lugar el proceso de coordinación señalando como ejemplos de mecanismos de coordinación los talleres, las charlas y los oficios, además asevera que la coordinación es una instancia en la que el propulsor del instrumento consulta con la totalidad de organismos que puedan tener una opinión sobre los cambios que se pretenden llevar en la microzonificación, fijando un estándar de actuación alto respecto a su cumplimiento. El segundo eje referido, indica la exigencia de que el Informe Ambiental especifique la información utilizada en cada uno de los instrumentos o estudios y de qué manera fue agregada en la zonificación, poniendo especial énfasis en aquellos que no sean normativos. Hasta la fecha no se han constatado avances en su proceso de tramitación.

En contraste a los procedimientos anteriormente descritos, la Región de O’Higgins cuenta con EAE aprobada en relación a su macrozonificación calificándose como un procedimiento exitoso en la aplicación de dicho instrumento¹⁵⁸. A continuación se resaltarán algunos puntos de sus etapas de diseño y aprobación.

¹⁵⁶ SEREMI DEL MEDIO AMBIENTE XI REGIÓN, Oficio Ordinario N° 167, 21 de enero de 2014.

¹⁵⁷ SUBSECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, Oficio Ordinario N° 140817, 4 de marzo de 2014.

¹⁵⁸ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, *Región de O’Higgins culmina con éxito proceso de EAE aplicado a la Zonificación del Borde Costero*, 31 de marzo de 2020.

En su etapa de diseño, en el extracto del Oficio de Inicio destaca la forma clara en que se establecen sus objetivos ambientales, señalando primeramente “proteger dunas costeras y sitios de valor paleontológico de la formación geológica Navidad mediante el establecimiento de una zonificación que permita mantener sus funciones ecosistémicas y propicien un desarrollo armónico, considerando la presión inmobiliaria u otras actividades que puedan generar deterioro y los riesgos naturales presentes en el borde costero”. Luego, “resguardar los ecosistemas de humedales del borde costero de la Región de O’Higgins mediante el establecimiento de una zonificación que contemple la protección de los cuerpos de agua y su entorno y, la definición de zonas aledañas compatibles con dicha protección. Finalmente, “resguardar los ecosistemas marinos y terrestres y la biodiversidad que ellos albergan, mediante una zonificación que promueva usos adecuados a cada tipo de suelo y área marina”.

En su etapa de aprobación, se elaboró su Informe Ambiental que da cuenta de una rigurosa recopilación y sistematización de datos referidos en puntos sobre, por ejemplo, políticas o instrumentos relevantes para la macrozonificación, participación ciudadana y coordinación con los órganos de la Administración del Estado. Sobre el último señala que se generó la coordinación con los órganos a través de talleres con el Equipo Técnico de la CRUBC, y la consulta mediante oficio a las SEREMIS y Direcciones Regionales de las instituciones que conforman la CRUBC y otros órganos como el SEA. Los talleres referidos se efectuaron en tres jornadas en que asistieron municipios, SEREMIS y órganos de diversa índole.

A luz de lo ilustrado se evidencia la importancia de la coordinación entre los actores públicos en la planificación del territorio particularmente en la EAE que exige altos estándares en la materia debiendo cumplirse con su implementación efectiva y con la consecuente rendición de cuentas a través de los respectivos instrumentos. De esta forma este instrumento de gestión ambiental, en particular, requiere fundamentalmente unidad de acción la que se logra en gran medida a través de una actuación coordinada.

b) Preservación y conservación

La zona costera, en cuanto constituye un espacio de fragilidad ambiental, requiere de medidas de preservación y conservación de la biodiversidad marina presente en ella, que es posible concebirla como “la variabilidad de organismos vivos incluidos los ecosistemas marinos, los complejos ecológicos de los que forman parte y las especies marinas, integrando también los ecosistemas costeros, su flora y fauna”¹⁵⁹.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030 consagra como uno de sus principios orientadores el referido a “intersectorialidad es esencial para la gestión de la biodiversidad”, manifestándose, concretamente, en que “una gestión eficiente de la biodiversidad en todos sus niveles, requiere de la concurrencia de todos los sectores y actores públicos y privados para su adecuado uso y protección, como así también, de la armonización entre políticas sectoriales y la coordinación entre los distintos órganos competentes”¹⁶⁰. Asimismo, la Política Oceánica Nacional de Chile establece como uno de sus objetivos, a nivel general, “fortalecer la

¹⁵⁹ PARRA, Rocío, *Protección del medio ambiente marino*, pp. 155-209, en *Derecho Ambiental Chileno. Parte Especial*, ASTORGA, Eduardo, COSTA, Ezio (directores) 1ª edición, LegalPublishing, Santiago, 2021.

¹⁶⁰ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 2017. Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, p. 49.

institucionalidad de nuestro país relativa a los distintos ámbitos de trabajo en materia oceánica, de manera de mejorar la coordinación, información y toma de decisión”¹⁶¹.

A continuación se examinará el rol de la coordinación administrativa respecto a tres ejes: el control de la contaminación costera, la conservación in situ y la adaptación y mitigación al cambio climático en las zonas costeras.

i) Control de la contaminación costera

Se estima que “alrededor del 70%–75% de la contaminación marina global es producto de las actividades humanas que tienen lugar en la superficie terrestre”¹⁶². El artículo 1.4 de la Convemar por “contaminación del medio marino” entiende “*la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento;*”.

En tanto, el artículo 2 de la LBGMA, en su letra d), menciona que contaminante es “*todo elemento, compuesto, sustancia, derivado químico o biológico, energía, radiación, vibración, ruido, luminosidad artificial o una combinación de ellos, cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, concentraciones o períodos de tiempo, pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental;*”

Si bien es posible esbozar una serie de clasificaciones que tienen por objeto ordenar los distintos instrumentos normativos de control de la contaminación costera consagrados tanto en nuestro ordenamiento jurídico nacional como en legislaciones comparadas¹⁶³, la presente sección, se limitará a examinar un instrumento en particular, consagrado a nivel nacional, que resulta interesante para observar el rol de la coordinación en su puesta en práctica.

La Ley de Navegación en cuanto norma habilitante de la DIRECTEMAR le impone ciertas competencias y atribuciones a dicho órgano que han de ser llevadas a cabo necesariamente mediante la actuación mancomunada junto a los demás órganos sectoriales con competencias en materia ambiental. Un supuesto es el de el Permiso Ambiental Sectorial que debe ser emitido por la DIRECTEMAR y que para determinados proyectos sometidos al SEIA se exigen en el marco de dicho procedimiento, entonces, la coordinación entre la DIRECTEMAR y el SEA en el contexto de una evaluación ambiental de un proyecto resulta necesaria y deseable.

El artículo 142, en su inciso 1°, de la Ley de Navegación prescribe que “*Se prohíbe absolutamente arrojar lastre, escombros o basuras y derramar petróleo o sus derivados o residuos, aguas de relaves de minerales u otras materias nocivas o peligrosas, de cualquier especie, que ocasionen daños o perjuicios en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos*”.

¹⁶¹ GOBIERNO DE CHILE, Política Oceánica Nacional, p. 16.

¹⁶² ESCOBAR, Jairo, *La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar*, CEPAL, p. 5.

¹⁶³ Una clasificación interesante aplicable a nuestro ordenamiento jurídico nacional es la que distingue entre: control de la contaminación acuática, control de la contaminación por plásticos, normas de emisión y de calidad ambiental y planes de prevención y planes de descontaminación.

ii) Conservación *in situ*

El concepto de conservación *in situ* se encuentra definido en el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica -en adelante CDB- como “*la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas*”¹⁶⁴. Como mecanismo de conservación *in situ* se encuentra el área protegida que se consagra en el artículo 2 del CDB que la define como “*un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*”.

En primer lugar, los Parques y Reservas Marinas se encuentran regulados en el D.S. N° 238 que contiene el Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas de la LGPA. Por una parte, conforme a la letra i) de su artículo 2, parque marino es un “*área específica y delimitada destinada a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquellas asociadas a su hábitat*”¹⁶⁵, y, por otra, conforme a la letra l) de su artículo 2, reserva marina es un “*área de resguardo de los recursos hidrobiológicos, con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de redoblamiento por manejo*”.

Ambas áreas protegidas deben contar con un Plan General de Administración que es definido, por la letra j) el artículo 2 de dicho Reglamento, como aquel “*documento básico que contiene los fundamentos que sustentan el establecimiento del área, proporciona estrategias para alcanzar los objetivos de administración del parque o reserva en un período de tiempo y constituye el marco conceptual y operativo en que se insertan todos los programas y acciones que se desarrollen en el área*”. El referido plan reviste de relevancia en materia de coordinación, pues, conforme al artículo 9 de tal Reglamento, debe contemplar una serie de programas, dentro de los cuales, dos contienen exigencias relacionadas con mecanismos de coordinación, a saber: el programa de administración y el programa de extensión¹⁶⁶.

“Las áreas protegidas en el ámbito marino están constituidas por dos parques marinos, cinco reservas marinas y seis áreas marinas y costeras protegidas, que son administradas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, sin coordinación programática ni presupuestaria con el Snaspe”¹⁶⁷. Además, ningún Parque Marino cuenta con Plan General de Administración, mientras que hay tres Reservas Marinas que cuentan con dicho instrumento, a saber: la Reserva Marina Isla Chañaral; la Reserva Marina La Rinconada

¹⁶⁴ Artículo 2º, Convenio sobre Biodiversidad Biológica (CBD), promulgado en Chile a través del Decreto Supremo N° 1.963 de 1994 del Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁶⁵ El Dictamen N° E44.423 de la Contraloría General de la República de 19 de octubre de 2020 sostuvo que “No procede la realización de actividades pesqueras extractivas que indica dentro de los límites de un parque marino”.

¹⁶⁶ a) *programa de administración: es el instrumento que establecerá la planificación y gestión administrativa y financiera en relación con los objetivos del Plan y los mecanismos de coordinación con los otros programas*

d) *programa de extensión: es el instrumento que establecerá los mecanismos de difusión, promoción y coordinación de las actividades desarrolladas en el área protegida con las instituciones locales, comunales y regionales, a objeto de fortalecer la participación de éstas en el desarrollo y monitoreo del Plan, y divulgar los resultados de las gestiones realizadas en el marco de la misma.*

¹⁶⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS. 2021. *Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Boletín N° 9.404-12, pp. 4-5.

y la Reserva Marina Islas Choros Damas¹⁶⁸. En lo sucesivo se revisarán algunos aspectos de los programas de administración y de extensión que contemplan.

Por una parte, la Reserva Marina Chañaral en su programa de extensión contiene el objetivo de “establecer los mecanismos de difusión, promoción y coordinación, a nivel local, comunal y regional, para el desarrollo de las actividades de la Reserva y el cumplimiento de sus objetivos” y bajo el mismo se contemplan actividades como “establecer convenios de cooperación para la difusión de la Reserva Marina”, “diseñar e implementar en coordinación con Sernatur y la SEREMI del Medio Ambiente un plan de difusión e información de los activos ambientales y las actividades de la Reserva Marina” y “desarrollar en coordinación con la SEREMI del Medio Ambiente documentos informativos y manuales de buenas prácticas, considerando público objetivo, con la finalidad de promover la conservación de la biodiversidad y del ecosistema marino”.

Por otra, la Reserva Marina Islas Choros Damas en su programa de administración comprende como objetivo de “Efectuar la planificación y gestión administrativa y financiera de la Reserva” y bajo el mismo se encuentran establecidas actividades como “Formular, instrumentar y coordinar el plan operativo anual, teniendo presente que el desarrollo de las actividades tiene que ser sustentable, considerando los objetivos de conservación del Ostión norte y de la biodiversidad asociada”, “coordinar la capacitación y formación de personal para la gestión de la Reserva” y “suscribir convenios de cooperación para apoyar la gestión de la Reserva, con agencias nacionales o internacionales que cuenten con experiencia en el desarrollo de áreas protegidas”.

En segundo lugar, las AMCP-MU son categorías ambiguas en cuanto a su regulación pues sólo se encuentran consagradas en la letra c) del artículo 70 de la LBGMA a propósito de las facultades del MMA en relación a la proposición de políticas, planes y normas, por un lado, y, por otro, la fiscalización en relación a estas áreas. En efecto, las AMCP-MU no cuentan con reglamento, ni concepto normativo, situación que da lugar a variadas interpretaciones y, pese a que se denominan áreas costeras, es posible que sean más vastas como ocurre en Isla de Pascua, cuya AMCP-MU alcanza la milla 200¹⁶⁹.

Desde su creación no había claridad sobre los usos susceptibles de ser realizados sobre las mismas sino hasta el 2013 en que la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° 77.778 sobre la realización de actividades de pesca extractiva y de acuicultura en AMCP-MU en respuesta a una solicitud efectuada por los Subsecretarios del Medio Ambiente y de Pesca y Acuicultura en que consultan respecto a la procedencia de la prohibición de la actividad pesquera y extractiva sobre zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del SNASPE, establecida en el inciso 1° del artículo 158 de la LGPA.

En dicho pronunciamiento el órgano contralor descarta que las AMCP-MU sean categorías sujetas al SNASPE señalando que *“la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente al hacer referencia*

¹⁶⁸ En "Normativa/Regulaciones de Áreas y Especies Protegidas/Reservas marinas y parques marinos" de la página web de la SUBPESCA se puede encontrar variada normativa para estas Áreas Marinas Protegidas, incluyendo los Planes Generales de Administración que han sido aprobados.

¹⁶⁹ PAVEZ ROSALES, L, La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible, en *Relaciones Internacionales* 29 (2020) 59, 107., p. 76.

a las AMCP-MU, tanto en lo relativo a las competencias del Ministerio del Medio Ambiente, como a las atribuciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, le da un tratamiento distinto de aquel dado al SNASPE, de lo que se desprende que el legislador considera que dichas áreas tienen una categoría distinta de éste” y, luego, concluye “atendido que el citado artículo 158 se limita a las zonas marinas, lacustres y fluviales que integren el SNASPE, y al hecho que las AMCP-MU no forman parte de él, cabe concluir que a las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos no se les aplica la prohibición que contempla dicha disposición”.

El AMCP-MU Pitipalena-Añihue fue creada mediante el Decreto N° 13 del Ministerio del Medio Ambiente¹⁷⁰ y se encuentra ubicada en la Región de Aysén. Según dicho decreto su objetivo es *“conservar la calidad ambiental de los sistemas ecológicos fluviales, estuarinos y marinos, y fomentar su conservación en el área de influencia, para mantener la integridad del paisaje, la biodiversidad y la productividad biológica así como recuperar los recursos marinos para el uso sustentable de la comunidad de Raúl Marín Balmaceda y potenciar oportunidades de desarrollo compatibles con los usos del territorio y la zona costera”.*

Luego, en materia de coordinación destaca su Plan de Manejo¹⁷¹ que, como señala el mismo, fue producto de un trabajo colaborativo entre *“la SEREMI de Medio Ambiente región de Aysén, la Fundación para el Área Marina Protegida Pitipalena-Añihue, la ONG WWF Chile, incorporándose a todos los actores relevantes como los servicios públicos con competencia en la planificación del borde costero, la comunidad aledaña, la Ilustre Municipalidad de Cisnes, como así también las empresas salmoneras insertas en el AMCP-MU”*¹⁷².

Por último, cabe destacar el eje relativo a *“Fortalecer los procedimientos de fiscalización”* enmarcado dentro del Programa de Fiscalización y Vigilancia del Plan de Manejo y que señala que la estrategia propone, en lo relativo a la fiscalización por parte de entidades públicas propiamente tal, focalizar la implementación de varios aspectos, entre ellos, *“generar acciones de público-privadas (núcleo de gestión) de coordinación efectivas con el Alcalde de mar para generar un registro de embarcaciones con sus objetivos de zarpe”*¹⁷³.

En tercer lugar, los Santuarios de la Naturaleza se encuentran regulados en la LBGMA y en la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Naturales, esta última los define el inciso 1° de su artículo 31 como *“todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuyas conservaciones sea de interés para la ciencia o para el Estado”.*

Por una parte, el Santuario de la Naturaleza Promontorio Rocoso Roca Oceánica, fue declarado en 1990 mediante el Decreto N° 481 del Ministerio de Educación atendida su valiosa conformación geológica, abundante vegetación marina endémica y la diversidad de especies de aves y animales marinos que en ella habitan. Esta área se encuentra situada en la Región de Valparaíso, específicamente, en la zona costera que une las comunas de Viña del Mar y Concón, bajo el Santuario de la Naturaleza Campo Dunar de la Punta de Concón. Dentro de su Plan de Manejo destaca su Plan de Protección cuyo programa de operaciones comprende en su subprograma de administración el objetivo de *“coordinar con otros organismos y autoridades*

¹⁷⁰ Decreto 13 “Crea Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos “Pitipalena-Añihue””, en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Ministerio del Medio Ambiente, publicado D.O. el 23.03.2015.

¹⁷¹ Aprobado por Resolución Exenta N° 90 de 31 de enero de 2020 por el Ministerio del Medio Ambiente.

¹⁷² Plan de Manejo AMCP-MU Pitipalena-Añihue Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo p. 3

¹⁷³ Plan de Manejo, AMCP-MU Pitipalena-Añihue, en cit. (n° 173), p. 31.

municipales y regionales las acciones necesarias para optimizar la gestión y protección del Santuario de la Naturaleza Roca Oceánica”¹⁷⁴.

Por otra, el Santuario de la Naturaleza Campo Dunar de la Punta de Concón, si bien fue declarado en 1993,¹⁷⁵ actualmente su regulación se encuentra contenida en el Decreto N° 45 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente que señala “se reconoce por distintos informes técnicos la existencia en el área de un ecosistema extremadamente frágil, que cuenta con la mayor diversidad de flora y fauna del sistema dunar litoral de Chile, incluyendo especies de flora y fauna nativas y endémicas, algunas de ellas amenazadas”¹⁷⁶.

La protección de estos ecosistemas es relevante, pues “sólo el 10,3% del área total de Concón, conformado por humedales costeros, playas y campos dunares, cuenta con altos índices de sostenibilidad; mientras que el restante 89,7% presenta bajos o moderados índices”¹⁷⁷.

iii) Adaptación y mitigación al cambio climático

En materia de adaptación, la NDC¹⁷⁸ de Chile está integrada por políticas, estrategias y planes de cambio climático, dentro de ellas, destaca la Contribución en Adaptación N° 2 (A2) consistente en que “Se fortalecerá la coordinación de la acción climática en adaptación a escala nacional, a través del plan nacional de adaptación, y de planes de adaptación para 11 sectores priorizados, incorporando los aprendizajes logrados en la implementación de los primeros planes. Estos serán insumos para la Comunicación de Adaptación, que será enviada a más tardar el 2022 a la CMNUCC”.

Un informe que vincula la NDC a la temática oceánica propone dentro del ámbito de fortalecimiento y coordinación institucional la línea de acción tendiente a mejorar la coordinación entre instituciones y servicios con atribuciones sobre el territorio marino e identifica como una acción o medida posible a implementar la de “activar los actuales mecanismos de coordinación institucional de los distintos niveles de gobierno y sectores, para la definición e implementación de políticas marinas”¹⁷⁹.

En otro orden de ideas, los ecosistemas marino-costeros en sí mismos contribuyen a aminorar los impactos del cambio climático. Reflejo de lo anterior son los humedales, que en nuestro país se contabilizan 1.692 ubicados en zonas costeras¹⁸⁰. Estos ecosistemas pueden ser mirados desde

¹⁷⁴ Plan de Manejo 2020-2025: Santuario de la Naturaleza Roca Oceánica Región de Valparaíso, pp. 89.

¹⁷⁵ Decreto N° 481 Declara Santuario de la Naturaleza dos sectores del Campo Dunar de la Punta de Concón, V Región de Valparaíso, 5 de agosto de 2013, Ministerio de Educación.

¹⁷⁶ Cabe señalar la relevancia de la coordinación entre los órganos competentes para detectar eventuales impactos sinérgicos que se pudieran dar en estos Santuarios de la Naturaleza y en particular en el primero, pues además se encuentra próximo a las AMERBs Higuera y Montemar.

¹⁷⁷ MARTÍNEZ, C., LÓPEZ, P., ROJAS, C., QUENSE, J., HIDALGO, R., ARENAS, F., *A sustainability index for anthropized and urbanized coasts: the case of Concón Bay, central Chile*, en *Applied Geography*, 116 (2020), p. 1.

¹⁷⁸ Este mecanismo fue incorporado en el Acuerdo de París, tratado internacional sobre cambio climático adoptado por 196 países en la COP21 de París el 12 de diciembre de 2015 y su objeto es reducir las emisiones nacionales y así adaptarse a los efectos del cambio climático.

¹⁷⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Informe Final Océano y NDC Apoyo técnico a la delegación de Chile en la promoción de la agenda oceánica, pp. 21.

¹⁸⁰ COMITÉ CIENTÍFICO COP25. 2019. Océano y cambio climático: 50 preguntas y respuestas, Santiago, Chile, pp. 43.

la adaptación como una solución basada en la naturaleza ha de ser implementada por las ciudades frente al aumento de la erosión de las playas, como efecto del cambio climático¹⁸¹, por una parte, y, por otra, como una medida de mitigación ante marejadas, por ejemplo. Entonces, teniendo en consideración la vulnerabilidad de los espacios costeros su protección resulta fundamental.

Nuestro país ratificó en 1981 la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas, llamada Convención de Ramsar, tratado intergubernamental que tiene como misión “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”¹⁸² mediante Decreto 711 del Ministerio de Relaciones Exteriores que define humedal en su artículo 1 como “*las zonas húmedas se dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean éstas naturales o artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con belecchos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de seis metros durante la marea baja*”.

Un cambio importante en la gestión de estos ecosistemas a nivel nacional tuvo lugar en 2020 con la promulgación de la Ley N° 21.202 de Humedales Urbanos que los define en el inciso 1° de su artículo 1 como “*todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano*”. En el mismo precepto habilita a los entes municipales a solicitar al Ministerio del Medio Ambiente su reconocimiento¹⁸³, por tanto la comunicación y la coordinación entre estos órganos es relevante para la eficacia en el proceso de declaración de un humedal urbano.

Luego, las municipalidades en base a una norma de carácter reglamentaria lo que ha de ser dictada por el Ministerio del Medio Ambiente y también suscrita por el Ministerio de Obras Públicas, deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna¹⁸⁴. Esta normativa incorpora expresamente el factor ambiental.

2. Algunos planteamientos desde la coordinación administrativa

En lo sucesivo se revisará de manera sucinta la implementación de la coordinación administrativa en torno a tres ejes: superposición de usos y actividades en áreas determinadas, duplicaciones e interferencias de funciones entre órganos competentes en materia costera, y criterios jurisprudenciales en la aplicación del principio de coordinación administrativa.

¹⁸¹ PARRA, Rocío, *Protección de humedales costeros y la nueva ley de humedales urbanos: una oportunidad para las ciudades costeras en Chile*. 2020. en *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (Ibiza, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020), pp. 612.

¹⁸² SECRETARÍA DE LA CONVENCION DE RAMSAR, *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971)*, (6a. edición. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza, 2013), p. 7.

¹⁸³ El Ministerio debe pronunciarse dentro del plazo de seis meses conforme al inciso 2° del artículo 1 de la Ley N° 21.202.

¹⁸⁴ Artículo 2 de la Ley N° 21.202.

a) Superposición de usos y actividades en áreas determinadas

La zona costera en cuanto espacio geográfico en el que convergen variados intereses alberga diversidad de actividades y usos, produciéndose, algunas veces, sobreposiciones entre ciertos espacios destinados para fines diversos según la naturaleza del instrumento que los regula. A continuación se presentarán un par de casos sobre superposiciones entre ECMPO y Áreas Marinas Protegidas.

En primer lugar, hay una superposición entre el ECMPO Cóndor con la AMCP-MU Lafken Mapu Lahual. Respecto al ECMPO Cóndor, el Decreto Exento N° 1214 de 2016 otorgó destinación marítima sobre un sector de fondo de mar y porción de agua, en la comuna de Río Negro, Región de Los Lagos, para ser administrado por la Comunidad Indígena “Caleta Cóndor”. La solicitud de la comunidad para el establecimiento de el ECMPO fue ingresada en 2011 y aprobada por la CRUBC de la Región de Los Lagos mediante Resolución Exenta N° 1416 de 2013. Luego, en 2017 la comunidad presentó el plan de administración dentro del plazo señalado en el artículo 11 de la Ley N° 20.249, ante lo cual la Comisión Intersectorial de SUBPESCA dio su aprobación con ciertas modificaciones¹⁸⁵.

El mencionado ECMPO colinda con el AMCP-MU Lafken Mapu Lahual, coincidiendo espacialmente con la zona buffer o de amortiguación del AMCP-MU, el cual tiene un plan de administración, aprobado mediante la Resolución Exenta N° 1471/2018 de SUBPESCA¹⁸⁶. La AMCP-MU Lafken Mapu Lahual se sitúa en el borde costero de la comuna de Río Negro y conforme al Decreto N° 517 de 2006 “*el área afectada involucra en términos de población a las comunidades de Maicolpué Sur, Caleta Hueyelhue y Caleta Cóndor, todas ellas comunidades indígenas de la etnia mapuche huilliche, las cuales se verán beneficiadas, en torno al turismo que esta área generaría, siendo un instrumento de rescate de su identidad etnocultural*”¹⁸⁷. Se desprende que los usos son compatibles, complementándose y potenciándose entre sí, teniendo como factor en común el ambiental.

En segundo lugar, la superposición entre el ECMPO Buta Lauquen Mapu y la Reserva Marina Pullinque. En relación al ECMPO Buta Lauquen Mapu, el Decreto Exento N° 2346 de 2016 otorgó destinación marítima sobre un sector de fondo de mar y porción de agua, en la comuna de Purránque, Región de Los Lagos, para ser administrado por la Comunidad Indígena “Buta Lauquen Mapu”. La solicitud de la comunidad para el establecimiento del ECMPO fue ingresada en 2014 y aprobada en su totalidad por la CRUBC de la Región de los Lagos mediante Resolución Exenta N° 1464 de 2015. Luego, en 2018 la comunidad presentó el plan de administración dentro del plazo señalado en el artículo 11 de la Ley N° 20.249, ante lo que la Comisión Intersectorial de SUBPESCA dio su aprobación con algunas modificaciones¹⁸⁸. Otro instrumento relevante es

¹⁸⁵ El plan de administración del ECMPO comprende las siguientes actividades: rutas de navegación turísticas, avistamiento de cetáceos, aves y lobos marinos, vista marítima del Mapu Lahual, buceo recreativo, pesca recreativa, deportes náuticos no motorizados y actividades que dicen relación con la conservación de la naturaleza y de la diversidad cultural.

¹⁸⁶ Plan de Manejo, p. 8. Decreto de destinación del ECMPO Cóndor en punto 3 de la parte considerativa.

¹⁸⁷ Decreto 517 “Declara Área Marina Costera Protegida “Lafken Mapu Lahual” un sector de la costa de Osorno, X Región de Los Lagos entre Punta Tiburón y Punta Lobería y terrenos de playa fiscales de la Isla Hueyelhue” del Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Marina, publicado el 7 de junio de 2006.

¹⁸⁸ El plan de administración del ECMPO comprende las siguientes actividades: extracción de recursos bentónicos, repoblamiento de bancos de recursos bentónicos y praderas de algas, recolección de algas, turismo y ocio familiar y protección de sitios de avistamiento de aves.

su Plan de Manejo y Explotación de Recursos Hidrobiológicos individualizado en el Decreto Exento N° 2346 de 2016 y aprobado por la Comisión Intersectorial en 2018 mediante Resolución Exenta N° 3859¹⁸⁹.

La Reserva Marina Pullinque fue establecida en 2004 mediante el Decreto N° 133 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, cuyo objeto es conforme al artículo 2 del referido decreto “*la conservación del stock de la especie nativa Ostra chilena *Tiostrea chilensis* y la protección, mantención, recuperación y potenciamiento del área afecta a esta medida, como reserva genética, banco natural y centro productor de semillas de esta especie*”. Asimismo, “la integración de las comunidades ribereñas en las acciones del Plan de Manejo de la Reserva es parte de los objetivos, dado que la Ostra Chilena es un recurso emblemático en el acervo cultural de Ancud”¹⁹⁰. En este último caso, estas áreas colindantes entre sí también tienen fines complementarios en cuanto conservación de la naturaleza, sin embargo, en el primer caso se dan mayores puntos conexos, pues son instrumentos que comparten una naturaleza flexible, en contraposición a la Reserva Marina que es una categoría más rígida.

b) Duplicaciones e interferencias de funciones entre órganos competentes en materia costera

El principio de coordinación administrativa, según lo visto en el primer capítulo, persigue la ausencia de duplicaciones e interferencias de funciones. De esta forma, se requiere el cumplimiento de este principio en la formulación normativa y en la implementación de las mismas. En su formulación normativa “las contradicciones explícitas raras veces se dan”¹⁹¹, por tanto, se prestará mayor atención a los efectos que genera la regulación de las competencias en su implementación.

En primer lugar, en relación a la superposición entre un ECMPO y una AMCP-MU, revisada en la sección anterior, tienen relevancia los siguientes órganos: el MMA, la Autoridad Marítima y el SERNAPESCA. El primero en cuanto tiene como función en relación a las AMCP-MU su supervigilancia¹⁹² y los restantes tienen como función cursar infracciones a las Comunidades Indígenas, usuarias del ECMPO, en el supuesto de que estas impidan el tránsito o la libre navegación por el área destinada¹⁹³. De esta forma, el MMA, la Autoridad Marítima y el SERNAPESCA han de coordinarse en la función de fiscalización.

Otro caso interesante se presenta en la convergencia de un PROT, un PRI, un PRC y una ZUBC, pues “no se establece con claridad la jerarquía del PRI, PRC o del PROT respecto a la ZUBC, donde en este último caso según lo que se señala en el artículo 17 a) de la ley 21.074 se apunta sobre el PROT más a cómo proceder cuando está declarada legalmente una ZUBC y cuando no está declarada. Incluso, tampoco hay definiciones claras sobre la interdependencia entre los PRI o PRC respecto a la ZUBC en el propio Decreto Supremo 475 ni en la ley LGUC, sin mencionar que no está determinado tampoco como la ERD es considerada en la ZUBC, por eso para

¹⁸⁹ Conforme a esta resolución el Plan de Manejo “comprenderá como especies principales los siguientes recursos: pelillo *Gracilaria chilensis*, ostra *Ostrea chilensis* y almeja *Venus antiqua*”.

¹⁹⁰ SERNAPESCA, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2021. Guía de Parques y Reservas Marinas, p. 26.

¹⁹¹ ORTIZ, José, en cit. (n° 9), p. 19.

¹⁹² Artículo 70 letra c) LBGMA.

¹⁹³ Artículo 15 Ley 20.249.

instrumento se considera su incidencia mínima en cuanto al criterio de interdependencia entre instrumentos”¹⁹⁴. Entonces, al no establecer jerarquía se torna complejo determinar qué órgano es el responsable de coordinar un determinado instrumento con otros.

En segundo lugar, muchos listados de atribuciones conferidas a distintos órganos no son taxativos, siendo un *numerus apertus*. Estas fórmulas normativas pueden traer consigo varios efectos, entre ellos, eventuales interferencias en las funciones entre dos o más órganos lo que produciría una descoordinación. Algunos casos son los referidos al Ministerio de Interior y Seguridad Pública y el Delegado Presidencial Provincial.

En tercer lugar, la coordinación entre órganos desconcentrados como es el caso del vínculo entre el CNUBC y los CRUBC es esencial puesto que ambos comparten el contenido de una función pública determinada, la que no es fragmentable y que tiene como contrapartida el derecho de los sujetos administrados.

En cuarto y último lugar, en relación a los Parques Marinos, la ausencia de Planes Generales de Administración impide una mayor coordinación, pues mediante estos se fijan mecanismos de coordinación y cooperación entre distintas entidades, actores públicos, privados, de la sociedad civil, entre otros, siendo además un espacio de participación.

c) Criterios jurisprudenciales en la aplicación del principio de coordinación administrativa

En los últimos años es posible observar una tendencia a la aplicación a nivel jurisprudencial del principio de coordinación administrativa, específicamente, por la Corte Suprema que, en la dictación de varios de sus fallos, ha recurrido a este principio. En lo sucesivo, se revisarán dos casos referidos a la coordinación administrativa y que tienen incidencia en la gestión de las zonas costeras, con el objeto de adquirir una comprensión panorámica de este principio, sus límites y sus alcances en la materia.

El primer caso caratulado “Araya Carreño, Rodrigo y otros con Fisco de Chile y otros”, rol N° 25.169, de 19 de mayo de 2020, conocido por la Corte Suprema trata sobre el desborde del Río Las Minas. En el presente, la corte se pronuncia sobre la interposición de un recurso de casación en el fondo que tiene por fundamento la prescripción de la acción indemnizatoria favorable a los recurridos por el daño en su propiedad producto del hecho mencionado, resolviendo que el hecho podría haberse evitado por los órganos recurrentes y estableciendo que hubo falta de servicio y que los hechos ocurridos no son constitutivos de caso fortuito por haber sido previsibles en atención a la información previa que tenían bajo su poder los órganos recurrentes y, en efecto, se podrían haber actuado de forma diligente. A estos efectos, interesan los considerandos sexto y decimotercero que refieren al principio de coordinación administrativa que ha de implementarse por la administración pública.

El río Las Minas atraviesa la ciudad costera de Punta Arenas y desemboca en el Estrecho de Magallanes, este cuerpo de agua experimentó un aumento en su caudal a raíz de las precipitaciones intensas registradas entre el 10 y 13 de marzo de 2012, generando el desborde de dicho río, cubriendo la ciudad con barro proveniente del curso superior y laderas de los cerros adyacentes a la misma. Dicha emergencia “produjo 4000 afectados y 56 damnificados. 90

¹⁹⁴ ORELLANA, Arturo; ARENAS, Federico; MORENO, Daniel, *Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional*, en *Revista de geografía Norte Grande* 77 (2020) 31-49, p. 44.

viviendas resultaron con daño mayor y 410 con daño menor. En términos globales, la emergencia para ONEMI significó un total de \$ 1.783.796.094 en las operaciones de emergencia”¹⁹⁵.

Por una parte, el considerando sexto señala que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior -en adelante, ONEMI- es el órgano responsable de dar cumplimiento al principio de coordinación respecto de los demás organismos, servicios e instituciones públicas y privadas integrantes del sistema de protección civil y con competencias en relación al referido Sistema de Alertas solicitadas por los organismos técnicos. Asimismo, asevera que tal órgano no procuró la activación oportuna del sistema de protección civil y se limitó a efectuar contactos que son susceptibles de calificarse como informales por estar al margen de la institucionalidad establecida para la gestión del riesgo. De su lectura, se desprende que el principio de coordinación, en cuanto deber, se aplica para atribuir responsabilidad al órgano y que su actuación fue insuficiente e inoportuna¹⁹⁶. Luego, el mismo considerando en relación a la responsabilidad de la Municipalidad señala que la omisión de una actuación previa y preventiva en relación al hecho denota una absoluta improvisación y descoordinación¹⁹⁷.

Por otra parte, su considerando decimotercero concibe el principio de coordinación como la fijación de medios toda vez que señala que la ley ha investido a la ONEMI con atribuciones en varias materias, entre ellas, de coordinación en relación a medidas necesarias para afrontar adecuadamente emergencias o catástrofes junto con la coordinación y ejecución de actividades destinadas a prevenir y solucionar los problemas derivados de aquellas, afirmando, luego, que ese es el marco en que ha de analizarse la falta de servicio. En otro orden de ideas, indica que la falta de servicio alegada se determinó en atención a la falta de comunicación y de actuación conforme a los protocolos vigentes, con el propósito de notificar oportunamente a la ciudadanía del riesgo, de manera de permitir la adopción de medidas para minimizar o evitar los daños¹⁹⁸.

¹⁹⁵ ONEMI, Informe Técnico Consolidado Desborde de río Las Minas Punta Arenas-Región de Magallanes. 2012. p. 3.

¹⁹⁶ “a la Onemi le corresponde, en el marco de la protección civil, la coordinación de los organismos, servicios, instituciones públicas y privadas que integran el sistema y le compete intervenir en el Sistema de Alertas solicitada por los organismos técnico, concluyendo que con el mérito de la prueba documental rendida consistente en diversos informes y avisos meteorológicos, se acredita que la Dirección de Meteorología informó, formalmente, el 9 de marzo de 2012 a la Onemi, la proximidad de un sistema frontal a la ciudad para los días 11 y 12 con precipitaciones de 25 a 35 mm de agua caída, lo que de acuerdo a un testigo meteorólogo experto, el sistema frontal era inusual tanto por las precipitaciones pronosticadas tanto por su lento desplazamiento en la región, no obstante ello la Directora Regional de la Onemi no instó a la declaración de alerta alguna, por estimar que las precipitaciones no lo ameritaban, según lo señala un funcionario de la misma Dirección, es decir, no procuró la activación oportuna del sistema de protección civil y se limitó efectuar una serie de contactos que pueden calificarse de informales al estar al margen de la institucionalidad establecida para la gestión de riesgo que amenazaba a la población”.

¹⁹⁷ “Enseguida, la sentencia concluye que, a la Municipalidad, corresponde efectuar labores preventivas de protección frente a emergencias y también labores de limpieza de los cauces de los ríos en el ámbito de su territorio; agrega que con la prueba rendida se acreditó la falta de servicio del municipio en el ámbito de la prevención, pues no existía a la época de los hechos un plan comunal de emergencia, no obstante que más de diez años antes de ocurrida la emergencias, se había aprobado el Plan Nacional de Protección Civil; en el mismo sentido, resultó probado que la decisión de declarar la alerta roja se adoptó cuando ya se había desbordado el río, por lo que el no haber hecho previamente efectiva la alerta a la población afectada, denota la absoluta improvisación y descoordinación de la entidad municipal en el cumplimiento de su deber de servicio. Finalmente, descartó un supuesto incumplimiento de la obligación de limpieza del cauce, por falta de prueba”.

¹⁹⁸ “Que, tal como se indica en el considerando Vigésimo del fallo de primer grado, la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior, es un organismo creado por ley, con atribuciones específicas en materia de planificación, coordinación, ejecución y adopción de las medidas necesarias para enfrentar adecuadamente situaciones de emergencia o catástrofe, además de la coordinación y ejecución de actividades destinadas a prevenir y solucionar los problemas derivados de ellas, de modo que es aquel el escenario en el marco del cual debe analizarse la falta de servicio imputada.

Por último, aparece de manifiesto la importancia del principio preventivo y del principio precautorio. La ausencia del primero se evidencia claramente en relación a la omisión tanto del ente municipal como la ONEMI, pues ambos órganos debían efectuar medidas de carácter preventivo en cumplimiento de sus deberes, mientras que la ausencia del segundo se da en el contexto de la omisión de la ONEMI de emitir la correspondiente alerta.

El segundo caso caratulado “Francisco Chahuán Chahuán contra Empresa Nacional de Petróleos ENAP S.A.”, rol N° 5888-2019, de 28 de mayo de 2019, conocido también por la Corte Suprema relativo a la contaminación en Quintero y Puchuncaví. A modo de ilustrar su contexto, en la bahía de Quintero se sitúa uno de los polos industriales más grandes de Chile, donde se desarrollan variadas actividades relacionadas con el aspecto portuario, la fundición de cobre y metales asociados, la generación de energía, recepción y distribución de gases, entre otras¹⁹⁹. Desde su surgimiento se ha caracterizado por el aumento sostenido de proyectos industriales los que no han tenido en consideración el factor social y ambiental.

Bajo esos supuestos es que, debido a una serie de episodios de intoxicaciones masivas por metales pesados ocurridas durante los últimos años, diversas organizaciones deducen recursos de protección en contra del Complejo Industrial Ventanas y los órganos del Estado involucrados. El asunto llega a conocimiento de la Corte y ella en su pronunciamiento impone un mandato de coordinación a los órganos de la Administración del Estado en cuanto a su deber de velar por un medio ambiente libre de contaminación, no obstante, su cumplimiento ha revestido complejidades, especialmente, en lo relativo a la coordinación, surgiendo una serie de interrogantes sobre la forma en que ha de ser cumplida.

El considerando quincuagésimo del fallo, señala que la existencia y el propósito de la realización de actuaciones diversas y complejas sólo se verán justificados en la medida que su implementación sea producto de una actuación coordinada de los distintos entes públicos llamados a intervenir, de esta forma, claramente, concibe el principio de coordinación en relación a los fines. Luego, hace referencia a los artículos 3 y 5 de la LOCBGAE que consagran el principio de coordinación y al artículo 37 bis de la Ley N° 19.880 que comprende los conceptos de coordinación, cooperación y colaboración entre órganos administrativos. Por último, se recurre a la doctrina, exponiendo el tratamiento que el profesor Cordero le da al principio de coordinación administrativa, mencionado en el capítulo 1 de este trabajo, desprendiéndose de aquel que la verificación o no de este principio depende, en cierta medida, del cumplimiento de las exigencias de coherencia y cohesión normativa²⁰⁰.

Esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades aquello que entiende por "falta de servicio público", disponiendo, al efecto que la hay cuando el servicio no funciona debiendo hacerlo; funciona, pero lo hace mal, o cuando funcionando bien, lo hace en forma tardía, generando un daño al administrado.

En el caso de autos, de acuerdo a lo expuesto, la falta de servicio alegada se estableció por la falta de comunicación y de actuación conforme a los protocolos vigentes, a fin de notificar oportunamente a la ciudadanía del riesgo, de modo de permitir la adopción de medidas para minimizar o evitar los daños”.

¹⁹⁹ ESPINOZA ALMONACID, L. E., *El polo industrial Quintero-Ventanas ¿Hacia dónde fue el desarrollo?*, en *Milkcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales* 2 (2015) 3, 245–269, p. 247.

²⁰⁰ 50°.- *Que en las reflexiones precedentes se ha encomendado a diferentes autoridades públicas la realización de distintas y complejas actuaciones, cuya existencia y propósito sólo se verán justificados en la medida que su puesta en práctica sea el resultado de una actuación coordinada de los distintos entes públicos llamados a intervenir.*

Luego, su considerando quincuagésimo primero establece que las medidas dispuestas por la corte han de ser materializadas a la luz del principio de coordinación, destacando además la unidad de acción por parte de los órganos involucrados como también la coherencia y eficacia en su actuación²⁰¹. La corte enfatiza en la coordinación recalcando que los órganos deben actuar en el marco de sus competencias, de forma coherente y velando por la comunicación para así lograr sus cometidos de manera eficaz.

Por otra parte, el principio de justicia ambiental tiene una pertinencia significativa en este caso en particular, pues los efectos e impactos ambientales de la operación de varias empresas contaminantes en este territorio determinado vulnera manifiestamente el derecho de los habitantes, evidenciando una situación de inequidad ambiental, pues esta situación les impide el disfrute de un ambiente bajo ciertos parámetros tolerables de contaminación, a diferencia de lo que sucede con otros habitantes que residen en localidades en que empresas de este tipo no se han instalado, soportando sus habitantes importantes cargas y escasos o nulos beneficios ambientales.

Por último, invita a reflexionar sobre el principio de equidad intergeneracional, pues producto de la planificación de la instalación de empresas termoelectricas ya hace décadas, niños padecieron los efectos de las emisiones en el año 2011, antes de los episodios de contaminación en 2018 que fueron objeto de esta sentencia, en el que “en la comuna de Quintero más de 20 escolares de cuatro colegios, presentaron síntomas de intoxicación luego que estuvieran expuestos a una nube contaminante que habría surgido desde el parque industrial de Ventanas. Posteriormente, en la comuna de Puchuncaví cerca de 30 niños y 5 profesores resultaron con síntomas de intoxicación luego que una nube de gases llegara hasta el Colegio José Velásquez”²⁰².

Asimismo, y como ha quedado dicho, la implementación de varias de esas medidas requerirá la intervención de las máximas autoridades ministeriales, tanto de Medio Ambiente como de Salud, así como de Jefes de Servicio y Oficinas de la más diversa naturaleza y competencias.

En tal sentido resulta necesario traer a colación lo estatuido en los artículos 3 y 5 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del año 2000, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.575. (...)

A su turno, el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880 preceptúa en su inciso primero que: “Cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación”. (...)

²⁰¹ *“Que de lo relacionado surge con nitidez que las medidas protectoras dispuestas por esta Corte deberán ser concretadas, necesariamente, entendidas a la luz del señalado principio de coordinación, debiendo ser ejecutadas conjuntamente por las autoridades recurridas, bajo una dirección que los conduzca al resultado esperado, y en el natural entendido de que cada cual habrá de concurrir a ese objetivo en el marco de sus respectivas competencias”.*

La actuación de las autoridades administrativas así descrita exigir del Ejecutivo, en este caso particular, la debida coordinación entre los distintos niveles de gobierno, esto es, supondrá una actuación coherente y armónica entre las autoridades de nivel comunal, provincial, regional y nacional.

Además, la indicada forma de actuación tiene por fin evitar la duplicidad de funciones y decisiones, así como el correcto y eficiente uso de los recursos con que cuentan las autoridades, de modo que en esta actividad las diversas dependencias, entes y organismos a quienes corresponda intervenir deberán poner en conocimiento de los demás las medidas y actuaciones que cada una pretende llevar a cabo, de manera que, actuando con la mayor coherencia y comunicación posible, no caigan en repeticiones ni en el mal uso de los recursos con que cuentan.

²⁰² INDH, Informe Misión de Observación Quintero–Puchuncaví–La Greda, (2011), p. 7.

CONCLUSIÓN

En primer lugar, en relación a la coordinación administrativa, se requiere aumentar su aplicación en la gestión de las zonas costeras, pues, según lo revisado, hay una gran cantidad de órganos que tienen competencias sobre las mismas, los que obedecen a fines e intereses diversos, pero que no necesariamente se presentan como excluyentes ni incompatibles. Así la conflictividad de los usos y actividades desarrolladas en la zona costera viene dada, en cierta medida, por la falta de coordinación interorgánica en la implementación de los instrumentos y competencias. Por tanto, desprende que la existencia de planes, políticas y programas resulta indispensable para su implementación ya que detallan, en muchos casos, la forma en que los órganos han de coordinarse. Asimismo, es relevante velar por su consistencia junto con una mayor implementación de mecanismos de coordinación.

En segundo lugar, respecto a las zonas costeras, se ha evidenciado la importancia de su protección puesto que Chile es un país eminentemente costero y, por tanto, vulnerable a los efectos del cambio climático en el océano. En este sentido, la finalidad de conservación del patrimonio ambiental consagrada en el artículo 19 N° 24 de la C. Pol en cuanto a limitación del derecho de propiedad reviste de importancia al igual que el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza consagrado en el artículo 19 N° 8. Asimismo, se destacó la justificación en términos de protección, conservación y preservación que tiene la utilización de la expresión “zonas costeras” en contraposición a la de “borde costero”, pues la primera a diferencia de la segunda comprende de mejor forma la noción de ecosistema, reconociendo, en efecto, el carácter dinámico y variable de este espacio junto con las numerosas actividades y usos que se desarrollan en él en cuanto provee de múltiples servicios ecosistémicos.

Finalmente, en tercer lugar, los principios del Derecho Ambiental juegan un rol decisivo en el resguardo ambiental, los que, aunque no estén consagrados normativamente en muchos casos, sirven de directrices para la actuación de los órganos públicos. En esta misma línea, los principios de la organización administrativa, entre ellos, el de coordinación, son pilares fundamentales para el funcionamiento de los órganos que tienen por objeto fijar ciertos estándares mínimos que la Administración debe cumplir y, como se señaló, algunos de ellos se insertan en el denominado “derecho a una buena administración”, indispensable en un Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ASTORGA, Eduardo, COSTA, Ezio (directores), *Derecho Ambiental Chileno. Parte Especial*, 1ª edición, Legal Publishing, Santiago, 2021.

AYLWIN AZOCAR, Patricio y AZOCAR BRUNNER, Eduardo. *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996.

BARRAGÁN, Juan Manuel, *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Cádiz: Universidad, Servicio de Publicaciones, 2003.

BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 3ª edición, Thomson Reuters, Santiago, 2014.

BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª edición, Valparaíso, Editorial Ediciones, 2014).

CAFFERATTA Néstor, *Introducción al Derecho Ambiental*, 1ª edición, Instituto Nacional de Ecología.

DURÁN, Valentina, et. al, *El Derecho Ambiental en Tiempos de Reforma. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*, Universidad de Chile (2010, Santiago, Thomson Reuters).

El dominio público actas de las XV Jornadas Nacionales de derecho administrativo, PONCE CORREA, Patricio; ARANCIBIA MATTAR, Jaime, (Santiago, Tirant lo Blanch, 2018) [visible en internet: <https://latam-tirantonline.com.pucv.idm.oclc.org/cloudLibrary/ebook/show/9788413363615?showPage=0>].

FERRADA, Juan Carlos; BERMÚDEZ, Jorge y URRUTIA, Osvaldo, ed., *Doctrina y enseñanza del Derecho administrativo chileno: estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*, (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2017).

LERNER, Steve, *Sacrifice zones: the front lines of toxic chemical exposure in the United States*, Cambridge, MA:MIT Press, 2010.

LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental* (Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010).

ORTIZ, José, *El principio de coordinación en la organización administrativa* (1ª edición, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2015).

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo II, *Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996.

PRECHT, Alejandra, REYES, Sonia, SALAMANCA, Carola, *El Ordenamiento Territorial en Chile* (1ª edición, Santiago, Editorial Ediciones UC, 2016).

ARTÍCULOS DE REVISTA

ANDRADE, Belisario; ARENAS, Federico; GUIJÓN, Rodrigo, “Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera”, en *Revista de geografía Norte Grande*, 41, Santiago (2008), [visible en internet: <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n41/art02.pdf>].

CAFFERATTA, Néstor A., *El principio precautorio*, en *Gaceta Ecológica Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Distrito Federal, México*, 73 (2004), [visible en internet: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907301.pdf>].

CORDERO, Eduardo. 2011. *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 36, [visible en internet: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/766/723>].

CORDERO, Eduardo, *El derecho urbanístico: los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 29 (2007) [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n29/a09.pdf>].

DAZAROLA, Gabriela, “Descentralización en Chile: Avances y Temas Pendientes”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019, [visible en internet: http://www.bcn.cl/asesoriatecnicaparlamentaria/detalle_documento.html?pid=75093].

ESCOBAR, Jairo, *La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar*, CEPAL, [visible en internet: <https://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/LCL1799S.PDF>].

ESPINOZA ALMONACID, L. E., *El polo industrial Quintero-Ventanas ¿Hacia dónde fue el desarrollo?*, en *Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales*, 2 (2015) 3 [visible en internet: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/529>].

FIGUEROA, Eugenio; HERVÉ, Dominique. 2006. *Evaluación del marco institucional de la gestión ambiental en Chile*, en *Series En Foco*, [visible en internet: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152244/Evaluacion-del-marco.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim, *Agency coordination in shared regulatory space*, en *Harvard Law Review*, Vol. 125, n° 5, 2012, [visible en internet: https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125_freeman_rossi.pdf].

GALINELLI, Bernardo; MIGLIORE, Alejandra, “Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?”, en *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*, ed. PAGANI, María Laura; PAYO, Mariel Alejandra; GALINELLI, Bernardo (Subsecretaría para la Modernización del Estado; Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2015) [visible en internet: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50099>].

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo” en *Revista de Administración Pública*, Madrid, 40 (1963).

HERVÉ ESPEJO, Dominique, *Noción y Elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*, en *Revista de derecho (Valdivia)*, 23 (2010) 1 [visible en internet: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v23n1/art01.pdf>].

IRARRÁZAVAL, Ignacio; RODRÍGUEZ, Jorge, *Descentralización: ¿hacia dónde vamos?*, en *Temas de la Agenda Pública Centro de Políticas Públicas UC*, 13 (2018) 108, Centro de Políticas Públicas UC [visible en internet: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/Temas-N%C2%BA108.pdf>].

JORDANA, Jacint, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*, (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2001)[visible en internet: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>].

LINAZASORO, Izaskun, *El derecho a una buena administración pública en Chile*, en *Revista de Derecho Público* 88 (2018) [visible en internet: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/50842/53326>].

MARTÍNEZ, Carolina, MARTÍNEZ, Ignacio, PAREDES Christian, CIENFUEGOS Rodrigo, *¿Por qué Chile necesita una ley de costas?* [visible en internet: [https://www.terram.cl/descargar/documentos en alianza/por-que-chile-necesita-una-ley-de-costas.pdf](https://www.terram.cl/descargar/documentos%20en%20alianza/por-que-chile-necesita-una-ley-de-costas.pdf)].

MEZA-LOPEHANDIA, Matías, *“La Ley Lafkenche. Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor”*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2018) [visible en internet: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=72765].

ORELLANA, Arturo; ARENAS, Federico; MORENO, Daniel, *Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional*, en *Revista de geografía Norte Grande*, 77 (2020) [visible en internet: <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n77/0718-3402-rgeong-77-31.pdf>].

PAVEZ ROSALES, L., *La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible*, en *Relaciones Internacionales*, 29 (2020) 59, 107. [visible en internet: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9534/9988>].

PARRA, Rocío, *Protección de humedales costeros y la nueva ley de humedales urbanos: una oportunidad para las ciudades costeras en Chile*, en *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2020, Instituto Nacional de Administración Pública, [visible en internet: https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20201027/20201027142052/4_parra_proteccion_de_humedales_costeros_y_la_nueva_ley_de_humedales_urbanos_una_oportunidad_para_las_ciudades_costeras_en_chile_1.pdf].

PARRA, Rocío, *“Régimen jurídico del Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios”*, en *Justicia Ambiental, Derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*, BERMÚDEZ, Jorge; HERVÉ,

Dominique ed., (Santiago: LOM, 2013) [visible en internet: http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20130922/asocfile/20130922233348/justicia_ambiental_derecho_e_instrumentos_de_gestion_del_espacio_marino_costero.pdf].

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. 1992. *La coordinación administrativa como concepto jurídico*, *Documentación Administrativa*, 1992, 230-231, [visible en internet: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5284/5338>].

SEPÚLVEDA, Paulo, “*Zonificación del Borde Costero y Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación del litoral*”, en *Justicia Ambiental, Derecho e instrumentos de gestión del espacio marino costero*, ed. BERMÚDEZ SOTO, Jorge; HERVÉ ESPEJO, Dominique, (Santiago: LOM, 2013) [visible en internet: http://ucv.altavoz.net/prontus_unidacad/site/artic/20130922/asocfile/20130922233348/justicia_ambiental_derecho_e_instrumentos_de_gestion_del_espacio_marino_costero.pdf].

INFORMES

CHILE CALIFORNIA CONSERVATION EXCHANGE, Protección de la naturaleza y una nueva Constitución para Chile: Lecciones de la doctrina del Public Trust, (2020) [visible en internet: <https://escenarioshidricos.cl/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Doctrina-Public-Trust.pdf>].

COMITÉ CIENTÍFICO COP25, Océano y cambio climático: 50 preguntas y respuestas, Santiago, Chile, (2019) [visible en internet: <https://cop25.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/Abc-del-oceano-y-el-cambio-climatico.pdf>].

GOBIERNO DE CHILE, Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile (2020) [visible en internet: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf].

INDH, Informe Misión de Observación Quintero–Puchuncaví–La Greda, (2011) [visible en internet: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/141/mision-quintero-puchuncavi-lagreda.pdf?sequence=3&isAllowed=y>].

IPCC, 2019, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, M. Tignor, E. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (eds.). [visible en internet: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/12/SROCC_FullReport_FINAL.pdf].

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los procesos de Zonificación del Borde Costero, (2011) [visible en internet: https://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/cnubc/normativas_y_reglamentos/6_zonificacion/Instructivo_EAE_y_ZBC_2011.pdf].

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO, Cuenta Pública 2020 [visible en internet: https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Cuenta-P%C3%BAblica-2020/CP-sectoriales/07-2020-SECTORIAL-MINISTERIO-DE-ECONOMIA.pdf].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030 [visible en internet: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/Estrategia_Nac_Biodiv_2017_30.pdf].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2015, Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile [visible en internet: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2019. Volumen 2: Exposición, en “Determinación del riesgo de los impactos del Cambio Climático en las costas de Chile”, Documento preparado por: Winckler, P.; Contreras-López, M.; Vicuña, S.; Larraguibel, C.; Mora, J.; Esparza, C.; Salcedo, J.; Gelcich, S.; Fariña, J. M.; Martínez, C.; Agredano, R.; Melo, O.; Bambach, N.; Morales, D., Marinkovic, C.; Pica, A., Santiago, Chile. [visible en internet: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/2019-10-22-Informe-V02-CCCostas-Exposicio%CC%81n-Rev1.pdf>].

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Informe Final Océano y NDC Apoyo técnico a la delegación de Chile en la promoción de la agenda oceánica, (2018) [visible en internet: https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2018/07/informe_oceano_NDC.pdf].

OECD, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, (2020) [visible en internet: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1256b68d-es/index.html?itemId=/content/publication/1256b68d-es>].

PNUD, *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*, (2018) [visible en internet: <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/desigualdad-regional-en-chile-ingresos-salud-y-educacion-en-perspectiva-territorial/>].

SERNAPESCA, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Guía de Parques y Reservas Marinas, (2021) [visible en internet: http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/guia_parques_y_reservas_2021.pdf].

SUBSECRETARÍA PARA LAS FUERZAS ARMADAS, Informe Bianual 2009-2010 Comisión Nacional de Uso del Borde Costero [visible en internet: https://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/cnubc/normativas_y_reglamentos/8_otros_publicaciones/informe_bianual_2009_2010_vGov.pdf].

UNEP, *Environmental Rule of Law: First Global Report*, Resumen ejecutivo, (2020) [visible en internet: <https://drive.google.com/file/d/1YaHtUkEW4qIHOhaZlWCggTv0P-KFHFCC/view>].

POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y OTROS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

GOBIERNO DE CHILE, Memoria de Zonificación Borde Costero Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Programa Transferencia para el Ordenamiento Territorial de Aysén [visible en internet: https://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/cnubc/normativas_y_reglamentos/6_zonificacion/memoria_zonificacion_aysen.pdf].

GOBIERNO DE CHILE, Política Oceánica Nacional de Chile [visible en internet: https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/07/politica_oceanica_nacional_de_chile_ok-1.pdf].

GOBIERNO DE CHILE, Zonificación de los Usos del Borde Costero - Región de Coquimbo Memoria Explicativa de la Zonificación Comisión Regional de Usos del Borde Costero Región de Coquimbo, 2015 [visible en internet: https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/artic/20150722/asocfile/20150722091730/memoria_explicativa_zonifi.pdf].

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República [visible en internet: https://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/cnubc/normativas_y_reglamentos/5_cnubc/politica_nacional_uso_borde_costero_DS475.pdf].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Plan de Manejo Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Pitipalena-Añihue Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo [visible en internet: <http://bdrnap.mma.gob.cl/recursos/SINIA/PlandeManejo/Plan%20de%20Manejo%20AMCPMU%20Pitipalena%20-%20Añihue%202020.pdf>].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Plan de Manejo 2020-2025 Santuario de la Naturaleza Roca Oceánica Región de Valparaíso [visible en internet: <http://bdrnap.mma.gob.cl/recursos/SINIA/PlandeManejo/Plan%20de%20Manejo%20SN%20Roca%20Oceanica.pdf>].

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N.º E39.766 de 30 de septiembre de 2020: Áreas de preservación ecológica definidas en instrumentos de planificación territorial deben ser consideradas como áreas colocadas bajo protección oficial para los efectos de lo dispuesto en el artículo 10, letra p), de la Ley N.º 19.300. Reconsidera el oficio N.º 18.557, de 2019, de la I Contraloría Regional Metropolitana, en los términos que indica. [visible en internet: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E39766N20/html>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N.º E44.423 de 19 de octubre de 2020: No procede la realización de actividades pesqueras extractivas que indica dentro de los límites

de un parque marino. [visible en internet:
<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E44423N20/html>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° E118.757 de 2 de julio de 2021: De acuerdo con el marco jurídico vigente, corresponde a los futuros delegados presidenciales regionales integrar y presidir las comisiones de evaluación que establece el artículo 86 de la Ley N.º 19.300. [visible en internet:
<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E118757N21/html>].

CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N° 5888-2019, dictada el 28 de mayo de 2019, caratulado “Francisco Chahuán Chahuán contra Empresa Nacional de Petróleos ENAP S.A.”
CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N° 31594-2018, dictada el 1 de julio de 2019, caratulado: “Comunidad Indígena Atap y otros con SUBPESCA y otros”.

CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N° 25.169, de 19 de mayo de 2020, caratulado “Araya Carreño, Rodrigo y otros con Fisco de Chile y otros”.

SEREMI DEL MEDIO AMBIENTE, Oficio N° 448, de 15 de septiembre de 2017 [visible en internet:
https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/05_Desistimiento_Micro_ZBC_Raul_M_B.pdf.pdf].

SUBSECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, Oficio Ordinario N.º 140817, de 4 de marzo de 2014 [visible en internet:
https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/02_Rpt_Ing_Micro_ZBC_Aysen-Islas_Huichas.pdf.pdf].

SEREMI DEL MEDIO AMBIENTE XI REGIÓN, Oficio Ordinario N.º 167, de 21 de enero de 2014. [visible en internet:
https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/01_Ingreso_Micro_ZBC_Aysen-Islas_Huichas.pdf.pdf].