

Instrumentos de planificación del territorio y su aplicación en el borde costero

Instruments of territorial planning and its application in the coastal border

María Susana Belmar Ahonzo*

El ordenamiento jurídico chileno contempla la existencia de múltiples instrumentos de planificación territorial, que vienen a implementar las normas de ordenamiento vigentes en la materia. Por una parte, están aquellos consagrados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, Plan Regulador Comunal y Seccionales); y, por otra, emerge la Zonificación del borde costero, instrumento de planificación creado hace casi veinte años en el marco de la Política Nacional de uso del borde costero, que tiene por objeto definir usos preferentes para las distintas áreas del litoral nacional, a objeto de lograr una ocupación sustentable y armónica entre los diversos intereses concurrentes. El objetivo de este trabajo es analizar la normativa que sustenta los referidos instrumentos, definir el ámbito de aplicación de cada uno de ellos y cómo se interrelacionan dentro de esta faja de territorio denominada borde costero, de tanta relevancia para el desarrollo social y económico sustentable del país.

Palabras clave: Borde costero, ordenamiento territorial, instrumentos de planificación territorial.

Chilean law provides of multiple instruments of territorial planning, which come to implement the standards in force in the legal system. On the one hand, there are those establish in the General Law on Urban Planning and Construction (Urban Development Regional Plan, Intercomunal or Metropolitan Regulator Plan, Municipal and Sectional Land Use Plan); and, secondly, emerge of the Coastal border zoning, a planning tool created almost twenty years ago under the National Policy for the use of the coastal border, in order to define preferred uses for different areas of the national coast, for achieving a sustainable and harmonious occupation between the various interests involved. The aim of this paper is to analyze the rules underlying these instruments, to define the scope of each one, and how they relate to one another within this strip of territory, of such relevance for a sustainable social and economic development of our country, called coastline.

Key words: Coastal border, land use, land use planning instruments.

RESUMEN / ABSTRACT

* Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico: mbelmar@ssffaa.gob.cl

Introducción: definiciones preliminares

El art. 1 N° 4 del Decreto N° 2, de 2005 (en adelante, Reglamento sobre Concesiones Marítimas), define el borde costero del litoral como “la 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 (actual Subsecretaría para las Fuerzas Armadas)”. Esta misma definición ya había sido considerada en el Decreto Supremo N° 475, de 1994, que establece la Política Nacional del Borde Costero del Litoral de la República (en adelante, indistintamente, PNUBC).

En consecuencia, a la luz de tal definición, se puede apreciar que el borde costero se encuentra compuesto, entre otros, por los sectores de terreno de playa y la playa. Respecto de ambas denominaciones, el legislador se ha encargado de entregar sendas definiciones, que nos permiten establecer con meridianidad claridad a qué naturaleza o sector del litoral se refieren.

El art. 1 N° 30 del Reglamento sobre Concesiones Marítimas define el término playa, distinguiendo entre playa de mar y playa de río o lago, indicando que la primera es “la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan las más altas mareas”, mientras que la segunda corresponde a la “extensión de suelo que bañan las aguas en sus crecidas normales hasta la línea de las aguas máximas”. A su vez, el Decreto N° 47, de 1992, que fija el nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante Ordenanza General), en su art. 1.1.2, define únicamente la playa de mar, indicando que ella es “la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas”, descripción idéntica a la contenida en el art. 594 del Código Civil y que coincide en lo fundamental con lo señalado en el Reglamento de Concesiones Marítimas.

El mismo art. 1 del Reglamento sobre Concesiones Marítimas, ahora en su N° 38, define el terreno de playa como aquella “faja de terreno de propiedad del fisco sometida al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio –de Defensa–, de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos o lagos”. En seguida, el art. 1.1.2 de la OGUC, dispone que terreno de playa es la “faja de terreno de propiedad del Fisco de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos y lagos”.

I. Instrumentos de planificación territorial

1. Noción de borde costero, marco normativo, concepto y clases

Para los efectos de la planificación de nuestro territorio nacional, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975 (en adelante Ley General de Urbanismo y Construcciones), define la existencia de cuatro niveles: nacional, regional, intercomunal y comunal, en los que la autoridad competente se encuentra obligada a dictar los instrumentos necesarios para regular y orientar el desarrollo de los centros urbanos en concordancia con la política que en los mismos niveles ya mencionados se haya

definido al efecto, estableciendo, en consecuencia, la existencia de los siguientes instrumentos de planificación urbana:

a) *Plan Regional de Desarrollo Urbano*. Instrumento confeccionado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, destinado a orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones, documento en el que se fijarán los roles, áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales y metas de crecimiento de los diversos centros urbanos de la región.

b) *Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano*. Corresponde a aquel instrumento de planificación que tiene por objeto regular y orientar el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de comunas diferentes que integran una misma unidad urbana. La denominación de Metropolitano corresponderá en aquellos casos en que la unidad urbana antes referida, sobrepase los quinientos mil habitantes. Este instrumento, también confeccionado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, ahora con consulta a las municipalidades de las comunas que integran la unidad urbana, consta de una memoria explicativa, referida a sus objetivos, metas y programas; una ordenanza, con las disposiciones reglamentarias necesarias; y los planos que señalen gráficamente las disposiciones sobre zonificación, equipamiento, relaciones viales y otras.

c) *Plan Regulador Comunal*. Es el instrumento de planificación urbana comunal que propende al desarrollo armónico del territorio de la comuna, en especial sus centros poblados, a través del establecimiento de una serie de normas relativas a las condiciones de higiene y seguridad de edificaciones y espacios, y de relación funcional entre las zonas dedicadas a distintos usos. Está formado por una memoria explicativa con sus antecedentes técnicos; un estudio de factibilidad, referido a la ampliación o dotación de agua potable y alcantarillado; una ordenanza local, con las normas reglamentarias pertinentes; y los planos, con referencia gráfica al uso de suelo, zonificación y equipamiento, entre otras materias. La confección de este instrumento corresponde a cada Municipalidad, debiendo realizar un procedimiento de consulta pública, requiriendo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, a lo que se sumará la aprobación del Consejo Regional en caso que no exista plan regulador intercomunal o metropolitano para esa comuna.

2. Ámbito de aplicación en el borde costero

Delimitado el concepto de borde costero, y los instrumentos de planificación consagrados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, corresponde definir si estos, en especial el plan regulador comunal, se aplican respecto de los territorios que forman parte de tal zona del territorio nacional: el borde costero.

Para esto, debemos recurrir al art. 64 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, norma que al referirse al uso de suelo urbano, dispone que "en las áreas urbanas, los bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables, se usarán en concordancia con lo dispuesto en el Plan Regulador y su Ordenanza Local. Las concesiones que la Dirección del Litoral otorgare sobre ellos requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales respectiva". En consecuencia, establece que las disposiciones del plan regulador serán aplicables, siempre que se encuentren en el área definida como urbana, a dos sectores del borde costero:

- i) Bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa; y,
- ii) Riberas de mar, de ríos y de lagos navegables.

La forma en que esta norma se refiere a los sectores del borde costero, respecto de los que dispone expresamente que se aplica el plan regulador, acota en gran medida su ámbito de aplicación, y merece las siguientes observaciones:

a) Área urbana. Este concepto se refiere a la superficie del territorio destinada al desarrollo armónico de los centros poblados y sus actividades, tanto existentes como proyectadas. Los límites del área urbana serán definidos por cada plan regulador. Este último punto reviste especial importancia, ya que se deberá atender al contenido de cada plan regulador comunal para verificar si la playa es parte del área urbana o no.

b) *Bienes nacionales de uso público*. A partir de las disposiciones contenidas en los art. 589 y ss. del Código Civil, los bienes nacionales de uso público son definidos como aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y cuyo uso corresponde a todos los habitantes de la nación, citando la referida normativa, a modo ejemplar, entre otros, el mar adyacente y las playas. En consecuencia, para determinar si un bien detenta esta naturaleza, se deberá considerar, además de su propiedad, cuál es el uso al que está destinado.

Con respecto a este último aspecto, para que el bien de dominio del Estado se entienda destinado al uso público e incorporado a esta categoría en particular, será necesario que él se encuentre afectado al uso público, ya sea porque la ley expresamente así lo establece, como ocurre en el caso de las playas, o porque un acto administrativo emanado de la autoridad competente así lo disponga. De esta forma, cabe concluir que no basta con que un determinado territorio esté graficado en el instrumento de planificación territorial como bien nacional de uso público para entender que detenta este carácter. Esta idea ha sido sostenida por diversos organismos, principalmente municipalidades, como argumento para reivindicar la administración de aquellos sectores que el plan regulador comunal describe y sanciona como bienes nacionales de uso público, entendiendo que por este solo hecho adquieren la naturaleza de tales. No obstante, para que el sector adquiera el carácter de bien nacional de uso público es indispensable que a su respecto haya operado algún mecanismo de los considerados por nuestro ordenamiento, por el que haya sido incorporado al dominio nacional de uso público, criterio sostenido de manera reiterada por la jurisprudencia administrativa.

c) *Terrenos de playa*. La disposición en análisis establece como supuesto para que el plan regulador rijan sobre los bienes nacionales de uso público ubicados en el borde costero, que estos correspondan a terreno de playa. Como ya se analizó, el concepto de terreno de playa se refiere a aquellos bienes inmuebles de propiedad del fisco, ubicados en una faja de hasta 80 metros, desde la línea de las más altas mareas. En consecuencia, corresponde precisar que no cualquier terreno de playa, ubicado dentro del radio urbano comunal, se encuentra vinculado por el plan regulador, sino solo aquellos que se hayan afectado al uso público por alguna de aquellas vías que el ordenamiento jurídico contempla para incorporar tales bienes al dominio público nacional.

Ante esta afirmación, cabe preguntarse qué ocurre con los terrenos de playa fiscales, ubicados dentro de los límites urbanos de la comuna de acuerdo

al instrumento de planificación comunal respectivo, que no han sido incorporados al uso público por los mecanismos contemplados en nuestro ordenamiento.

A primera vista, y aplicando un criterio a *contrario sensu*, al existir una norma expresa en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que entiende aplicable el plan regulador comunal exclusivamente a aquellos terrenos de playa que tienen la característica de ser bienes nacionales de uso público, concluimos forzosamente que no sería aplicable respecto de aquellos que no tengan tal afectación. Lo anterior, sin embargo, resta coherencia a las normas de planificación territorial, que, como ya se ha indicado, tienen como principal finalidad propender al desarrollo armónico e integral de las zonas urbanas. Difícilmente podría cumplirse este fin si se entiende que terrenos ubicados en la misma zona geográfica, pudiendo inclusive ser colindantes, y que se encuentran dentro de los límites urbanos de la misma comuna, deben sujetarse o no a los usos definidos en el plan regulador comunal dependiendo de si cada uno de ellos cuenta o no con una afectación oficial al dominio nacional de uso público. Más aún cuando una característica de la esencia de los instrumentos de planificación territorial es el definir el uso que se podrá dar a futuro a bienes de propiedad de particulares. Si este instrumento se constituye en el ejercicio de una potestad que limita las facultades de uso de los bienes particulares, con mayor razón debería hacerlo respecto de aquellos que son de propiedad del Fisco, no siendo óbice para ello el uso al que estén destinados. Lo anterior solo se puede entender como un error de nomenclatura, que viene a ser subsanado a través del Reglamento sobre Concesiones Marítimas, que, en sus arts. 26 letra e) y 27 letra d) n° ii, al disponer los documentos que debe contener el expediente de solicitud de una concesión marítima, mayor o menor respectivamente, exige que, en caso que la solicitud incorpore terrenos de playa urbanos, se acompañe un certificado de la Dirección de Obras Municipales correspondiente, que indique si las obras proyectadas y el destino que se pretende dar a la concesión marítima se ajustan al uso de suelo establecido en el plano regulador vigente.

d) *Concepto de ribera*. Como ya se ha indicado, el art. 64 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone como un segundo supuesto de aplicación del plano regulador en sectores del litoral y riberas de mar, de ríos y de lagos navegables. Para definir a qué sector del litoral se refiere esta norma, resulta necesario comprender a qué se refiere el precepto cuando utiliza el término ribera.

Considerando el uso natural y obvio del término, se puede señalar que, para la Real Academia Española de la Lengua, ribera es el "margen y orilla de mar o río" o "tierra cercana a los ríos, aunque no esté en su margen".

En nuestro ordenamiento, si bien en las normas en estudio no se contempla una definición de este vocablo, sí podemos citar distintas disposiciones que hacen referencia al término en comento:

i) La Ordenanza General, en el apartado referido a definiciones, prescribe que el terreno de playa es "la faja de terreno de propiedad del Fisco de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos y lagos". Por tanto, la definición que entrega la ordenanza mencionada, la normativa complementaria a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, respecto del terreno de playa, permite concluir dos características de lo que debiésemos entender por ribera: en primer término, que ella solo se entiende

referida a los ríos y lagos, y en segundo, que la asimila a lo que entendemos por línea de la playa de la costa. En consecuencia, le da un carácter de demarcación que traza un límite o deslinde, separando sectores de diversa naturaleza.

ii) El Código Civil, en materia de ocupación y accesión, cita el término ribera en distintos artículos. De esta forma podemos mencionar, a vía ejemplar, el art. 615 de dicho cuerpo legal, conforme al cual "a los que pesquen en ríos y lagos no será lícito hacer uso alguno de los edificios y terrenos cultivados en las riberas ni atravesar las cercas". De la sola lectura del artículo podemos concluir que el legislador civil en ningún caso consideró la ribera como una demarcación lineal, ya que supone la posible existencia de edificios y terrenos cultivados en ella. Además, si bien, en este precepto relaciona la palabra ribera solo a ríos y lagos, veremos a continuación que también usó el término en relación al mar.

iii) En igual sentido la utiliza el art. 649 del Código Civil, que dispone que "se llama aluvión el aumento que recibe la ribera de la mar o de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas...", y continúa "El suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas, forma parte de la ribera o del cauce, y no accede mientras tanto a las heredades contiguas". Nuevamente, se podría concluir, a partir del uso que el legislador civil ha dado al término, que este lo entiende como un área, agregando en esta oportunidad a ella la característica de ser intervenida alternativamente por el agua, acercándonos este último elemento al concepto de playa, ya citado anteriormente, sector del territorio inundado y desocupado alternativamente por las aguas.

iv) También es relevante considerar lo señalado en el art. 2 del Decreto con Fuerza de Ley N° 340, de 1960 (en adelante, Ley sobre Concesiones Marítimas), que dispone que "el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas podrá conceder el uso particular de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral; como asimismo la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas, o en los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales ribeños hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera". Al disponer la norma que los terrenos fiscales de competencia del Ministerio de Defensa son aquellos ubicados hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera, naturalmente puede entenderse referido a un área física que se inicia en una demarcación o deslinde, punto desde el que se mide la distancia antes señalada.

En consecuencia, existen argumentos para sostener que el término ribera ha sido usado por el ordenamiento para referirse a la línea demarcatoria así como para aludir al área contigua a los terrenos de playa. En aquellos casos en que las disposiciones citadas han entendido ribera como un área del territorio, solo sería razonable asociarla al área colindante a los terrenos de playa ubicados en los 80 metros, siendo esto coincidente con lo prescrito en el Código Civil en el sentido que serían territorios que son bañados y desocupados alternativamente por el agua, esto es, la playa.

Si bien la discusión antes indicada podría estimarse una materia meramente semántica y de menor relevancia, resulta de gran importancia para determi-

nar en qué supuestos se aplica el segundo caso contenido en el art. 64 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Como consecuencia del análisis antes planteado, cabe concluir que el referido precepto solo tendría sentido y aplicación fáctica si entendemos que la ribera es el área geográfica contigua a los terrenos de playa, separada de estos por la línea de alta marea, y se le aplicará el plan regulador comunal siempre y cuando el referido sector se encuentre incorporado dentro del área urbana de la comuna respectiva.

e) *Terrenos de playa resultantes de rellenos.* Especial mención merece la situación de los terrenos de playa que surgen como producto de rellenos efectuados en sectores que originalmente tenían naturaleza de playa de mar.

El Ministerio de Defensa Nacional, como administrador del borde costero de la República, se encuentra facultado, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, para autorizar a los usuarios de sectores de playa, a realizar obras para el relleno artificial de estos. En tal caso, conforme al art. 1 N° 38 inc. 3° del Reglamento sobre Concesiones Marítimas, el sector rellenado se considerará terreno de playa. Asimismo, junto con autorizar los rellenos, el referido Ministerio impone al concesionario la obligación de inscribir a favor del Fisco estos nuevos bienes de propiedad fiscal, debiendo informar de tal inscripción a la autoridad. Al respecto, cabe cuestionar si estos nuevos terrenos de playa se encuentran o no sujetos al plan regulador comunal.

Para resolver tal interrogante, se deben considerar dos aspectos: i) cómo se entiende el sentido y alcance de la palabra ribera, y ii) dónde se encuentra establecido el límite urbano en el plan regulador comunal respectivo.

Respecto al primer aspecto, esto es, el sentido y alcance del término ribera, como ya se ha analizado, para dar aplicación a la norma del art. 64 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones solo puede entenderse como área adyacente al sector de terreno de playa, bañada intermitentemente por las aguas, esto es, como sinónimo de playa.

En cuanto al segundo aspecto, referido a los límites urbanos de la comuna correspondiente, en caso que la playa cuyo relleno se autorice rellenar esté ubicada dentro de aquellos, la ribera o playa, deberá sujetarse a lo que el plano regulador comunal establezca para el uso del sector.

Por el contrario, y si el referido sector de playa no se encuentra dentro de los límites urbanos de la comuna, faltará la concurrencia del supuesto básico establecido por el art. 64 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones para la aplicación del plan regulador comunal, por lo que no estará obligado por este.

A lo ya señalado se suma que la normativa de concesiones marítimas solo exige certificar que el objeto solicitado para la concesión se ajusta al uso definido por el plan regulador comunal en caso que se soliciten terrenos de playa preexistentes y no cuando se solicitan sectores de playa, ni aun cuando sea para su posterior relleno. Este estado de cosas ha generado importantes dificultades prácticas para los particulares, las que en muchas oportunidades aparecen una vez otorgado el derecho de uso sobre el sector y al momento de iniciar las obras respectivas, ya que, en todo caso, tales edificaciones, conforme a lo dispuesto por el art. 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se encontrarán sujetas a las normas de construcción que fiscaliza la Dirección de Obras Municipales respectiva.

En esta misma línea argumentativa es relevante precisar que, el hecho que el terreno fiscal, nacido del relleno de un sector de playa, se encuentre o no vinculado por los usos definidos en el instrumento de planificación comunal, en ningún caso hará variar el órgano competente para su administración: la Ley N° 18.695, de 2010, Orgánica de Municipalidades, en su art. 5 letra c, dispone que será de competencia de la Municipalidad la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público que se encuentren dentro de la comuna, mientras que, por su parte, la Ley Sobre Concesiones Marítimas, dispone que el Ministerio de Defensa Nacional tendrá la administración de las playas y terrenos de playa, entre otros bienes fiscales y nacionales de uso público.

Como ya se ha señalado anteriormente, la incorporación de terrenos de playa, ya sean naturales o rellenados, dentro del ámbito de aplicación del plan regulador comunal, ni aún la definición en tal instrumento de un uso público para ellos, por ejemplo, como área verde, resulta suficiente para alterar el organismo titular de su administración. Por tanto, las hipótesis ya señaladas podrán suponer la aplicación del uso definido en el Plan Regulador Comunal, mas no por ello el traspaso de su administración desde el Ministerio de Defensa a la Municipalidad. Entender lo contrario implicaría otorgar al Plan Regulador Comunal un alcance que la Ley General de Urbanismo y Construcciones no le confiere.

II. Política y zonificación en el borde costero

1. Marco Normativo y concepto

El año 1994, por medio del Decreto Supremo N° 475, se estableció la Política Nacional de Uso del Borde Costero (en adelante, PNUBC). A través de esta la Administración, en uso de las facultades establecidas en la Ley sobre Concesiones Marítimas y considerando el creciente auge de los intereses marítimos, sumado a la necesidad de lograr un desarrollo armónico del territorio y el mejor uso de sus potencialidades y recursos, vino a establecer ciertos principios generales y mecanismos de coordinación entre diversos órganos, a objeto de propender a un mejor uso del borde costero.

Sumado a lo anterior, el art. 1 N° IV de la PNUBC, establece como uno de sus objetivos específicos proponer los usos preferentes del borde costero.

Para dar cumplimiento, entre otros, al objetivo anterior, el art. 2 de la mencionada PNUBC crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, como un cuerpo colegiado de carácter consultivo, cuya principal función será proponer al Presidente de la República las acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero, en los términos que el mismo documento indica. Esta Comisión es presidida por el Ministro de Defensa Nacional, y está integrada por representantes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía Fomento y Turismo, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente, Armada de Chile y Servicio Nacional de Turismo. La Secretaría Técnica se encuentra radicada en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Entre las funciones de la mencionada Comisión se encuentra el proponer una zonificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral de

la República. Lo anterior se realiza en base a las propuestas técnicas presentadas a la Comisión Nacional por las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero, organismos colegiados con representación multisectorial, presididos por el Intendente Regional, que confeccionarán, con participación de los organismos competentes y representantes de diversos intereses, una propuesta que disponga los usos preferentes de cada sector del borde costero de la región.

2. Ámbito de aplicación

La PNUBC establece en el art. 1 N° II, como su ámbito de aplicación, los terrenos de playa, la playa, y demás bienes nacionales, fiscales o de uso público, contemplados en la Ley sobre Concesiones Marítimas. Lo anterior, en total coherencia con lo dispuesto en el art. 2 de la PNUBC que, al crear la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, se encarga de definir claramente lo que se entiende por este último, indicando que corresponde a 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. En seguida, dispone que es función de la Comisión proponer una zonificación de los diversos espacios que componen el borde costero.

A primera vista, aparece de manifiesto la potencial superposición de instrumentos. La norma descrita mandata a la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero para proponer los usos preferentes de las diversas áreas del borde costero, incluyendo los sectores correspondientes a terreno de playa y playa, los que como ya se analizó, son potenciales destinatarios del instrumento de planificación comunal respectivo, en las hipótesis ya señaladas, y de la zonificación.

Frente a esta situación, y en caso de que ambos instrumentos no establezcan usos compatibles, se debe definir cuál es el que prima para normar el uso del sector. Si bien actualmente no existe norma expresa que permita dilucidar de manera categórica esta situación, es importante tener presente las siguientes consideraciones:

i) Jerarquía normativa: La disposición que prescribe que el Plan Regulador Comunal regirá en ciertos casos en terreno de playa y eventualmente en playa, es de rango legal, a diferencia de aquella que dispone la formulación de propuestas de zonificación, sancionado a través de un decreto supremo. Sin embargo, este argumento, podría ser desvirtuado con el proyecto de ley sobre Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas que traspasa la administración del borde costero al Ministerio de Bienes Nacionales, ya que tal norma conferiría a la Comisión Nacional de uso del Borde Costero y a la Zonificación rango legal.

ii) Imperio del instrumento: La norma contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala en términos imperativos la aplicación del Plan Regulador Comunal en los supuestos allí indicados, mientras que la PNUBC, dispone que la Zonificación tendrá por objeto establecer usos preferentes y no excluyentes. En general se ha sostenido su carácter orientador y no vinculante de la Zonificación, lo que sería razonable al considerar que su aplicación se hará directamente por la administración, a través del Ministerio de Defensa, al decidir sobre el otorgamiento de una concesión y solo indirectamente respecto de los particulares. De todas formas, la Ley sobre Concesiones Marítimas y en especial

su reglamento complementario permitirían sostener el carácter imperativo de la Zonificación, al mencionar como requisito para el otorgamiento de una concesión marítima que esta se ajuste a los usos definidos por la Zonificación vigente.

No obstante los argumentos anteriores, es evidente que para evitar estos potenciales conflictos, resulta primordial la coordinación entre los diversos organismos de la Administración que intervienen en el estudio y sanción de ambos instrumentos, ya que estos teniendo a la vista el objeto de satisfacer el bien común, deben velar por la existencia de instrumentos armónicos y compatibles, que permitan un desarrollo coherente del borde costero y la zona interior.

Conclusiones

Como se ha expuesto, no es indudable la existencia de interacción entre la normativa referida a la planificación territorial y aquella referida a la administración y uso del borde costero. En primer término, se hace extremadamente necesario mejorar la coordinación dentro de la Administración, central y municipal, a objeto de salvaguardar el interés general de contar con una planificación y ordenamiento armonioso y sostenible para todo el territorio, ya sea terrestre o marítimo, y de proteger la confianza del particular en la planificación establecida, con la intervención de diversos órganos de la Administración. Esto considerando que el interesado puede verse enfrentado a la paradoja de que los distintos planos reguladores comunales penetren en diferente medida en el ámbito del borde costero, redundando en diversas regulaciones y condiciones para los potenciales usuarios del litoral.

El Proyecto de Ley sobre Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas, actualmente aprobado en particular por la Cámara de Diputados, considera una solución para el potencial conflicto del referido instrumento de planificación territorial con la Zonificación, haciendo prevalecer al primero. Si bien es una solución eficaz al definir claramente el instrumento que primará en caso de existir diferencias en el uso establecido en ellos, ello no soluciona el asunto de fondo, resultando esencial la coordinación entre los organismos competentes para que en definitiva existan instrumentos de planificación que establezcan usos coherentes y armónicos, sin olvidar que esta línea demarcatoria es solo una ficción para efectos de administración de un territorio que en definitiva, conforma una sola unidad.

Normas legales citadas

- Ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades. *Diario Oficial*, 30 abril 2010.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 458, aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial*, 13 abril 1976.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 340, Ley Sobre Concesiones Marítimas. *Diario Oficial*, 6 abril 1960.
- Decreto N° 2 del año 2005, Reglamento sobre Concesiones Marítimas. *Diario Oficial*, 3 enero 2005.
- Decreto Supremo N° 475, se estableció la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República y crea Comisión Nacional que indica. *Diario Oficial*, 11 enero 1995.
- Decreto N° 47, fija el nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. *Diario oficial*, 5 junio 1992.