

RESUMEN

Chile es un país que sufre con cierta frecuencia grandes sismos, cuyos desastrosos efectos se suelen multiplicar cuando son seguidos de maremotos o tsunamis. En el siglo pasado se registraron grandes eventos sísmicos en los años 1906 en Valparaíso, 1939 en Chillán, 1960 en Concepción y Valdivia y 1985 en Santiago, además de varios otros algo menores, y el presente siglo ya registra uno de gran intensidad en 2010 que afectó una importante zona del país entre las regiones de Valparaíso y Bio Bio.

No existe forma de prever estas catástrofes, solo prevenirlas mediante construcciones asísmicas en el caso de los terremotos y regulaciones de uso, planes de contingencia y medidas de mitigación en el borde costero en el caso de los tsunamis.

En su rol de institución de investigación y desarrollo del Ministerio de Agricultura, el Instituto Forestal inició una investigación orientada a estudiar los potenciales efectos positivos de bosques costeros establecidos para disminuir las pérdidas de vidas humanas y mitigar los daños sobre obras civiles, viviendas, empresas e industrias, terrenos agrícolas y urbanos frente a eventos marinos como el reciente tsunami que siguió al fuerte terremoto que afectó a gran parte del país a principios del año 2010.

Esta investigación se realiza en el marco del proyecto financiado por INNOVA Chile *Fortalecimiento de las condiciones habilitantes por medio de la prevención y mitigación de daños debido a catástrofes oceánicas, a través del establecimiento de barreras vegetales en el borde costero de las regiones de Maule y Bio Bio*, adjudicado a INFOR en el Concurso de Bienes Públicos para la Innovación y Fortalecimiento de Capacidades para la Reconstrucción 2010.

La propuesta en desarrollo por INFOR considera el estudio de los aspectos técnicos para el diseño y establecimiento de bosques, como especies a emplear, densidad, plantación y otros, pero existen también aspectos de carácter administrativo y legal que es necesario revisar. En el presente trabajo se realiza un análisis acerca de bajo qué normativa legal se deberían establecer este tipo de estructuras vegetales.

Lo anterior tiene mucha importancia al momento de definir quién se hace cargo de la mantención y/o administración de estas barreras vegetales una vez establecidas. Ello implica la búsqueda y análisis de la información y normas existentes para su aplicación en el país y la necesaria identificación de los organismos del Estado relacionados con el uso del Borde Costero y su Planificación Territorial, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

La Política Nacional de Uso del Borde Costero señala que la importancia de este espacio radica en que constituye "la continuidad natural y el vínculo de integración de partes sustantivas del territorio nacional, como son el terrestre y el oceánico". El borde costero permite múltiples usos, por lo que es fundamental definir la mejor forma de emplearlo a fin de propender a un mejor aprovechamiento de los recursos que de este espacio se generan.

¹⁹ Trabajo elaborado en el marco del proyecto financiado por INNOVA Chile de CORFO Fortalecimiento de las condiciones habilitantes por medio de la prevención y mitigación de daños debido a catástrofes oceánicas, a través del establecimiento de barreras vegetales en el borde costero de las Regiones de Maule y Bio Bio.

Dado lo anterior, se realizó un trabajo que en su primera parte, intenta determinar cuáles son las autoridades con competencia sobre el borde costero o su territorio adyacente, para posteriormente, en una segunda parte, señalar las distintas posibilidades de administración, pública o privada, de este territorio costero, teniendo presente las directrices o políticas que existen en esta materia. Estos antecedentes, entre otros, servirán para los planificadores territoriales y organismos relacionados, como un insumo más de cualquier plan de mitigación de desastres oceánicos que se defina implementar en el país.

El trabajo entrega una primera aproximación a este importante tema y necesariamente debe ser continuamente actualizada y consensuada con Municipalidades y otros organismos del Estado, como Intendencias, Consejos Regionales de Uso del Borde Costero, la Corporación Nacional Forestal, y los Ministerios de Vivienda, Obras Públicas y Agricultura, entre otras entidades.

SUMMARY

Chile is a seismic country and from time to time suffers great earthquakes which disastrous effects are multiplied usually when are followed by a seaquakes or tsunamis. During the last century big events were registered in 1906 in Valparaíso, 1939 in Chillán, 1960 in Concepción and Valdivia and 1985 in Santiago, and the present century already registers a big one in 2010 affecting an important part of the country between Valparaiso and Bio Bio Regions.

It is not possible to foresee these kinds of disasters, only to prevent it through earthquake-resistant housing and constructions, and soil use regulations, emergency plans and mitigating measures in seaside.

Accordingly to his role as research and development institution of the Agriculture Ministry, the Chilean Forestry Institute is carrying out a research project to study the potential benefic effect of coastal forests established to reduce the human losses and to mitigate the damages over public works, houses, industries and agriculture lands originated because of seaquakes like that following the severe earthquake suffered by the country on 2010.

The mentioned research is developed under the *Seaquakes damages mitigation through the establishment of coastal forests in the Maule and Bio Bio regions seaside* project framework, financed by INNOVA Chile and assigned to INFOR in a recent *Public goods for innovation and capacity strengthening for reconstruction 2010* selection process.

The project considers the technical aspects study of the coastal forests design and establishment, including species, density, plantation and others, but also administrative and legal matters involved on that.

This paper includes a brief analysis about the legal and administrative framework under which the coastal forests could be established, because an important definition is who will later maintain and administrate those vegetal barriers. The work involves the review of the current normative and the identification of the State entities with responsibilities on the use and management of the seaside, both in the national and regional level.

The national seaside use policy points out that the seaside area importance is to constitute the natural continuity and the integration link between substantive parts of the national territory, being the land and the ocean. The seaside allows a number of uses, so it is of high importance to define an appropriate way to use it in order to propitiate the better return from the resources generated from that space of the territory.

A review was done trying to state first which are the authorities and institutions with competence on the seaside and the adjacent territory, and second to identify the administration public and private possibilities of it in due accordance to the current regulations and policies administration on the matter. Among other, this information would be useful to planers and related organisms to feed the seaquakes mitigation plans to be implemented in the country.

This paper is a first approach to this important subject and necessarily has to be updated and a consensus has to be reached with Municipalities and other State entities like Regional Governments, Regional Councils and the Housing, Public Works and Agriculture Ministries, within others.

INTRODUCCIÓN

Chile dispone de aproximadamente 4.300 kilómetros de costa sobre el océano Pacífico, situación que le proporciona grandes y variados enormes beneficios económicos, ambientales y de turismo y esparcimiento.

No obstante, el territorio nacional se encuentra en la una de las zonas de subducción de placas tectónicas más importantes del mundo, donde la presión de la Placa de Nazca por debajo de la Placa Sudamericana en el Pacífico oriental acumula enormes tensiones que cada cierto tiempo se liberan generando sismos y, dependiendo de la intensidad de estos y la ubicación y profundidad de sus epicentros, eventuales maremotos o tsunamis.

La situación descrita ha conducido a que en general en materia de construcción y obras públicas en el país se empleen técnicas y diseños asísmicos y respecto del borde costero obliga a una regulación de su uso, un permanente estudio de las áreas inundables en situación de maremotos y planes de evacuación en caso de producirse estos eventos, además de buscar y estudiar todas las medidas posibles de mitigación de sus efectos.

Las graves consecuencias del terremoto y tsunami que afectó a varias regiones del país en febrero de 2010, han puesto en especial relieve una vez más que se hace necesario intervenir algunas zonas del borde costero, principalmente aquellas áreas pobladas, y realizar obras que ayuden a mitigar o evitar las desastrosas consecuencias, humanas y económicas, que la entrada del mar produce en ellas.

Para comprender correctamente y acotar el territorio objeto de estudio, es necesario indicar, como punto de partida, que el art. 589 del Código Civil señala que se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos.

Asimismo, el art. 594 del mismo Código Civil, define poéticamente la playa de mar, señalando que se trata de "la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas."

Por su parte, la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, PNUBC, ha definido como borde costero del litoral, "aquella franja de 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 encuentren sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina".

Respecto del ancho de esta franja, se distinguen dos situaciones:

- i) Frente a predios privados** el borde costero abarca el mar territorial hasta la línea de las más alta marea (lo que incluye la superficie de la denominada “playa de mar” entre las líneas de la más alta y la más baja marea).

- ii) Frente a predios públicos**, el borde costero abarca el mar territorial hasta la línea de más alta marea, lo que incluye la superficie de la denominada “playa de mar” entre las líneas de la más alta y la más baja marea, más las áreas de protección para menesteres de la pesca, incorporadas en los terrenos de playa y 80 metros de playa sobre la línea de más alta marea.

Señala la misma PNUBC que la importancia de este espacio radica en que constituye “la continuidad natural y el vínculo de integración de partes sustantivas del territorio nacional, como son el terrestre y el oceánico”.

El borde costero permite múltiples usos, por lo que es fundamental definir la mejor forma de emplearlo a fin de propender a un adecuado aprovechamiento de los recursos que de este espacio se generan.

En el presente trabajo, en una primera parte, se intentará determinar cuáles son las autoridades con competencia sobre el borde costero o su territorio adyacente, para posteriormente, en una segunda parte, señalar las distintas posibilidades de administración, pública o privada, de este territorio costero, teniendo presente las directrices o políticas que deberán tenerse siempre presente en esta materia.

AUTORIDADES COMPETENTES

A fin de determinar las autoridades competentes sobre el borde costero, es necesario analizar variada legislación relativa a la organización administrativa interna del país.

Municipalidades

El art. 1 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que “las municipalidades 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 las respectivas comunas.”

A fin de dar cumplimiento a sus fines, la propia ley le entrega a las municipalidades, ciertas competencias privativas y otras competencias compartidas con otros órganos del Estado.

Así, el art. 3 de la misma ley establece como funciones privativas de las municipalidades, entre otras, elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; y el aseo y ornato de la comuna.

Por su parte, el art. 4 de la misma ley establece como funciones de las municipalidades, compartidas con otros órganos de la administración del Estado, entre otras, la salud pública y la protección del medio ambiente; la prevención de riesgos; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación.

Sin perjuicio de lo recién expuesto, la planificación y gestión del borde costero de la comuna no están explícitamente señaladas como parte de sus atribuciones, no obstante la evidencia en cuanto a que el borde costero es parte integrante del territorio comunal.

De todos modos, la intervención de la municipalidad en la administración del borde costero es posible y se fundamenta en la normativa general recién expuesta.

Ministerio de Defensa

La Ley sobre Concesiones Marítimas establece en su art. 3 que “es facultad privativa del Ministerio de Defensa conceder el uso particular, en cualquier forma, de las playas, terrenos de playa, fondos de mar, porciones de agua y rocas, dentro y fuera de las bahías.”

De esta manera, determinar algún uso específico del borde costero es competencia del Ministerio de Defensa, a través del otorgamiento de concesiones, las cuales consisten en el otorgamiento de un derecho de explotación por un lapso de tiempo determinado de bienes y servicios por parte del Estado a Municipalidades o a una empresa, generalmente privada.

La municipalidad, por su parte, debe entregar su conformidad a la entrega de una concesión en particular, aunque este procedimiento constituye un mero requisito administrativo para el interesado.

En este mismo sentido, se debe tener presente el D.L. 1.939 de 1977, que fija normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, señala que la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional será la encargada de administrar la faja de terreno de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral. Dicha norma es la que señala el procedimiento para otorgar concesiones de uso o las restricciones existentes en relación a la propiedad de esta faja de tierra.

DIRECTRICES SOBRE USO DE BORDE COSTERO

En este punto se debe tener presente el Decreto Supremo N° 475, publicado el día 11 de enero de 1995, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece una Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

Entre los objetivos generales de la Política de Uso del Borde Costero se encuentra el “propender a la protección y conservación del medio ambiente marino, terrestre y aéreo, acorde con las necesidades de desarrollo y las demás políticas fijadas sobre tales materias”.

En el mismo sentido, uno de los compromisos de la Política Ambiental de Gobierno se refiere a establecer una estrategia de desarrollo sustentable del territorio, de modo de introducir consideraciones ambientales en los instrumentos existentes, en particular Planes Reguladores, Planes Intercomunales y Planes de Desarrollo Regional y Borde Costero.

Al mismo tiempo, la Ley crea la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral, cuya función principal será la de proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero. Tendrá además la función de “proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral de la República”.

La zonificación del borde costero es una herramienta complementaria a la planificación y gestión territorial, ya que se integra a nivel comunal con los planes reguladores y planes de desarrollo comunal, y a nivel regional con la Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan Regional de Desarrollo Urbano y Territorial.

En virtud de lo recién expuesto, el Ministerio del Interior, mediante el Oficio Circular N° 281 de 17 de febrero de 1997, instruyó a todas las regiones del país realizar los respectivos estudios de zonificación del borde costero.

En cumplimiento de lo ordenado por el Ministerio del Interior, diversas regiones del país han trabajado o se encuentran trabajando en la zonificación de su borde costero, tanto a nivel regional como local. A modo de ejemplo, en 1997 se creó en la Región del Bio Bio la Comisión Regional de Uso de Borde Costero.

Lo dicho en relación a la zonificación del borde costero, en cuanto viene a integrar y complementar los planes de ordenamiento territorial, comunales o regionales, se encuentra reforzado por lo expuesto en el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, en cuanto define “zona de protección costera” como un “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”.

Esta “zona de protección costera” de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción coincide o se superpone con la franja de 80 metros de competencia de la Subsecretaría de Marina, en caso que el terreno adyacente a la playa de mar sea un bien nacional de uso público.

Así, será la Subsecretaría la que se encarga de la administración de esta porción del territorio, teniendo presente siempre la Política Nacional de Uso del Borde costero, y las condiciones especiales para su uso que determine la circunstancia de tratarse, al mismo tiempo, de una zona de protección costera.

CONCLUSIONES

En principio, y desde un punto de vista práctico, será la Municipalidad la que, haciendo uso de sus facultades privativas (tales como la planificación territorial y el aseo y ornato del territorio de su comuna) y/o haciendo uso de las facultades compartidas con otros órganos del Estado (tal como la prevención de riesgos) tendrá la misión de administrar el borde costero que corresponde al territorio de su comuna. Ello por la naturaleza de sus funciones y la obvia cercanía con su propio territorio.

Sin perjuicio de lo anterior, existe la posibilidad que la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional, haciendo uso de sus facultades legales de administración sobre la faja de terreno de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, entregue en concesión a privados la administración de una porción de este espacio de terreno para la realización determinadas actividades, sea a la misma Municipalidad o a un privado interesado en realizar alguna actividad económica.

Al momento de entregar una porción de terreno en concesión se deberá tener presente la calidad de “zona de protección costera” de ese territorio, para efectos de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción” y la Política Nacional o Regional de Uso del Borde Costero.

Lo ideal es que siempre exista el correspondiente acuerdo o coordinación entre todos estos organismos o entre la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional (a través de las respectivas Gobernaciones Marítimas) y el privado interesado. Este acuerdo debe plasmarse en la concesión respectiva, a fin de determinar las responsabilidades que a cada uno le corresponde en la administración del borde costero o porción de él.

Ahora, el terreno ubicado más allá de la faja de 80 metros de competencia de la Subsecretaría de Marina podrá ser privado o un bien nacional de uso público, en cuyo caso, de ubicarse un bosque de mitigación en esta zona, indiscutiblemente su administración será de competencia de la respectiva municipalidad, sin perjuicio de la necesaria coordinación con otros órganos del Estado, tal como el Ministerio de Medio Ambiente, en caso que dicho bosque tenga por finalidad la protección del medio ambiente de la comuna; o con la Corporación Nacional Forestal, para la implementación programas de silvicultura o arborización urbana.

En todo caso, sea la Municipalidad o algún privado quien administre el borde costero o alguna porción de él, deberá sujetarse y someterse a los lineamientos fijados por la Política Nacional de Uso del Borde Costero, a los Planes Regionales y/o comunales de uso del borde costero, en caso que estos últimos se encuentren vigentes.