



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



GOBERNANZA
**MARINO
COSTERA**

Informe de análisis y diagnóstico jurídico sobre la reglamentación de las áreas marinas protegidas en el marco de la Ley 21.600

Lorna Püschel H.



fondo
para el medio
ambiente mundial
INVERTIMOS EN NUESTRO PLANETA



Ministerio del Medio Ambiente **MMA**
Ministerio de Bienes Nacionales **MBN**
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura **SUBPESCA**

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas **SS.FF.AA.**
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo **SUBDERE**
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura **SERNAPESCA**



Contenido

| | |
|---|----|
| 1. RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| 2. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 3. OBJETIVO | 5 |
| 4. MARCO INSTITUCIONAL | 5 |
| 5. MARCO LEGAL NACIONAL | 11 |
| 5.1. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS | 11 |
| 5.1.1. PREVIO A LA LEY SBAP | 11 |
| 5.1.2. LEY SBAP | 12 |
| A) Normas permanentes de la Ley SBAP y remisiones reglamentarias | 12 |
| B) Normas transitorias de la Ley SBAP | 14 |
| C) Modificaciones a otros cuerpos legales | 16 |
| D) Sobre la entrada en vigencia de la Ley N°21.600 | 17 |
| E) Normas legales complementarias a la Ley N°21.600 | 17 |
| 5.2. OTRAS NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS CON INCIDENCIA EN AMBIENTES COSTERO-MARINOS | 19 |
| 5.2.1. PROTECCIÓN DE ÁREAS Y ESPECIES MARINAS | 19 |
| 5.2.2. ACTIVIDADES EN AMBIENTES COSTERO-MARINOS | 20 |
| a) Pesca extractiva | 21 |
| b) Pesca recreativa | 26 |
| c) Pesca de investigación | 27 |
| d) Acuicultura | 27 |
| e) Navegación | 30 |
| f) Turismo y avistamiento de fauna marina | 31 |
| g) Investigaciones científicas y/o tecnológicas marinas | 32 |
| 5.2.3. USO DE AMBIENTES COSTERO-MARINOS | 33 |
| a) Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (“ECMPO”) | 33 |
| b) Concesiones marítimas | 35 |
| c) Zonificación del borde costero | 36 |
| 6. SITUACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EXISTENTES | 39 |
| 7. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO SOBRE ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA NUEVA REGULACIÓN APLICABLE A ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS | 40 |
| 8. RECOMENDACIONES PARA LA PROPUESTA REGLAMENTARIA | 62 |



| | |
|----------------------------------|----|
| 9. GLOSARIO | 68 |
| 10. DEFINICIONES | 70 |
| 11. BIBLIOGRAFÍA | 73 |
| 12. AGRADECIMIENTOS | 75 |



1. RESUMEN EJECUTIVO

La Ley N°21.600 crea un nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el que no distingue entre áreas terrestres y marinas. Los parques marinos existentes pasan a categorizarse como Parques Nacionales. Las reservas marinas pasan a ser Reservas Nacionales mientras no sean sometidas a un proceso de reclasificación, mismo procedimiento al que deben someterse los santuarios de la naturaleza. Los monumentos naturales se mantienen bajo la misma denominación y las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos pasan a categorizarse como Áreas de Conservación de Múltiples Usos. También se crea una nueva categoría, las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas, las que –tratándose de ambientes marinos– tienen como requisito recaer en espacios costeros marinos de pueblos originarios.

Según el artículo noveno transitorio de la ley y conforme a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2024 del Ministerio del Medio Ambiente, la administración del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas sobre los Parques Nacionales, los Monumentos Naturales y las Reservas Nacionales se inicia el 9 de marzo de 2027. Esto también aplica a los otrora parques y reservas marinas. Respecto a las demás categorías, dicha función se inicia con la operación del Servicio, hito de fecha aún incierta.

Si bien la ley no contempla una disposición sobre administración transitoria, corresponde interpretar que mientras el Servicio no inicie su operación o función de administración, según el caso, la administración/tuición de las áreas protegidas del Estado existentes se mantendrá en los organismos que la detentaban con anterioridad al cambio legal. Lo anterior tiene como límite el principio de legalidad, cuya aplicación deberá analizarse caso a caso.

Las áreas protegidas que recaen en ambientes costero-marinos deben convivir con diversos usos y actividades realizadas por particulares. Algunos de ellos se encuentran amparados en concesiones marítimas, como es el caso de infraestructura emplazada en el borde costero; otros en concesiones acuícolas, como es el caso de los proyectos acuícolas; otros se amparan en convenios de uso con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y planes de administración y/o manejo, previa destinación a dicho organismo, como ocurre con las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (con organizaciones de pescadores artesanales), las caletas artesanales (con organizaciones de pescadores artesanales) y los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (con comunidades o asociaciones indígenas); otros se amparan en medidas de administración pesquera, como los pescadores industriales y/o artesanales (a través de los comités de manejo); y otros, finalmente, desarrollan la actividad sin ningún respaldo, pues la legislación no contempla títulos de ocupación o autorizaciones administrativas al efecto, como ocurre con los operadores turísticos que utilizan embarcaciones para avistamiento de fauna marina. Todos estos usos y actividades debiesen considerarse al momento de crear un área protegida que recaiga sobre ambientes costero-marinos, de manera que sean coherentes con el área propuesta, especialmente con su categoría. Una vez creada el área, en caso de existir superposición, el plan de manejo deberá procurar integrar y ser coherente con tales usos e instrumentos sectoriales, pudiendo no obstante establecer restricciones o exigencias adicionales para su desarrollo. Lo anterior tiene como límite las situaciones jurídicas consolidadas, concepto que deberá analizarse caso a caso.

La ley encomienda a un reglamento la regulación de diversas materias asociadas a las áreas protegidas del Estado, concepto al cual se circunscriben las áreas protegidas que recaen en ambientes costero-marinos.



Respecto a la creación, modificación y desafectación de estas áreas, la ley contempla la necesidad de solicitar un informe previo al Ministerio de Defensa cuando estas recaigan sobre áreas bajo su control, lo que permite conocer desde un inicio y finalmente resguardar una coherencia entre la declaración de un área protegida sobre un ambiente costero-marino y ciertos usos preexistentes en dicho espacio. No obstante, para que tal evaluación sea completa, se requiere complementarla con un informe de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, sin perjuicio de otros organismos. En este mismo contexto, se recomienda una etapa de participación ciudadana tanto enfocada en el público general, a través de una consulta pública, como en comunidades, grupos y personas interesadas, a través de otros mecanismos, debiendo contar el Servicio con cierta flexibilidad para tal definición. Estos últimos debiesen incluir los usuarios del área, cuya representación puede buscarse en instancias sectoriales existentes, como los Consejos Zonales de Pesca, los Comités de Manejo y los Consejos Regionales de Pesca Recreativa, si fuese el caso. Los contenidos del acto de creación del área debiesen tomar en consideración su naturaleza; en particular, si el área recae en un ambiente costero-marino su superficie debe expresarse en hectáreas, los límites deben fijarse en coordenadas geográficas y la cartografía de la línea de costa debe basarse en aquella del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, si la hubiere.

Los planes de manejo son el marco regulatorio de toda área protegida, en ellos se regula tanto la estrategia de conservación del área de parte de la administración, como los usos y actividades ejecutados por parte de terceros en su interior. En este sentido, podrá establecerse actividades incompatibles o prohibidas y actividades compatibles o permitidas, incluyendo restricciones, exigencias o condiciones para el desarrollo de actividades o usos. Para su elaboración, debe contemplarse la participación de las comunidades locales e indígenas que se relacionen con el área, así como de sus usuarios. Para ello, pueden aprovecharse instancias existentes, como los Consejos Zonales de Pesca, los Comités de Manejo y los Consejos Regionales de Pesca Recreativa, si fuese el caso. Por su parte, la ley contempla una consulta a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura si el plan de manejo contempla la gestión sostenible o recuperación de especies hidrobiológicas de interés comercial. Al respecto, es indispensable que exista integración y coordinación entre instrumentos sectoriales que puedan aplicarse en el área y el plan de manejo del área protegida. Esto aplica en particular a las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas que recaen en Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios, como asimismo en las Áreas de Conservación de Múltiples Usos.

En lo que respecta a cesiones de uso que otorgue el Servicio en las áreas protegidas del Estado, la ley prevé la necesidad de un informe previo de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, lo que permitirá mantener coherencia con el uso del ambiente costero-marítimo, al menos en lo que respecta a actividades amparadas en concesiones marítimas. Respecto a la pesca de investigación y a las investigaciones científicas y/o tecnológicas marinas, será necesario obtener las autorizaciones respectivas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada para lo cual se recomienda una coordinación con el Servicio, de manera de evitar duplicidades y agilizar la tramitación, toda vez que también se requerirá de una cesión de uso o permiso de parte del Servicio, según el caso.

Finalmente, en lo que respecta a la participación en la gestión y gobernanza de las áreas protegidas que recaigan en ambientes costero-marinos, se estima necesario complementar las figuras legales –esto es, los comités público-privados regionales y los convenios de gestión, de carácter bilateral–, con consejos locales, tomando los aprendizajes y dando continuidad a instancias existentes, tales como los Consejos Consultivos de las reservas marinas, los Consejos Locales de Gestión de las



áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos y los Consejos Consultivos en las áreas administradas por la Corporación Nacional Forestal.

2. INTRODUCCIÓN

La Ley N°21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“Ley SBAP”), fue publicada el 6 de septiembre de 2023 en el Diario Oficial. Con ella, se completa la institucionalidad ambiental de Chile y se crean y regulan de manera sistemática diversos instrumentos para la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas¹.

Dentro de dichos instrumentos se encuentra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“SNAP”), regulado en el Título IV de la ley, el cual está constituido por el conjunto de áreas protegidas (“AP”), del Estado y privadas, terrestres y acuáticas, marinas, continentales e insulares².

Si bien la ley efectúa diversas remisiones reglamentarias sobre la materia, el Ministerio del Medio Ambiente (“MMA” o “Ministerio”) ha decidido elaborar un único reglamento de AP, para abordar sistemáticamente este instrumento de conservación *in situ*. Para tal efecto, se ha constituido un Grupo de Elaboración del Reglamento de AP, conformado por representantes de diversos órganos de la Administración del Estado³ y organizado a través de cinco subgrupos temáticos: 1) Creación y modificación; 2) Planes de manejo; 3) Concesiones y permisos; 4) Gobernanza y participación; y 5) APP.

3. OBJETIVO

El presente informe tiene por objetivo apoyar la elaboración de una propuesta de reglamento de AP, a través de un **análisis y diagnóstico jurídico sobre la reglamentación de las áreas marinas protegidas (“AMP”)**, entendidas como aquellas AP que se proyecten total o parcialmente sobre ambientes costero-marinos⁴.

4. MARCO INSTITUCIONAL

Los ambientes costero-marinos se rigen por diversas normas legales y reglamentarias, las que a su vez son dictadas y aplicadas por diferentes órganos de la Administración del Estado.

En lo que respecta específicamente a las AMP, la Ley SBAP ha venido a unificar en la institucionalidad ambiental su creación y gestión. En efecto, el MMA concentra la atribución de crear

¹ Art. 1 de la Ley N°21.600.

² Art. 53 de la Ley N°21.600.

³ En particular: el MMA, como coordinador, CONAF, SUBPESCA, SERNAPESCA y MBN.

⁴ Respecto de las áreas protegidas existentes, el concepto incluye todos los parques marinos, reservas marinas y áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, así como determinados parques nacionales, monumentos naturales, reservas nacionales, reservas forestales, santuarios de la naturaleza y bienes nacionales protegidos.



todas las AP –incluyendo las AMP– y supervigilar el SNAP. El SBAP, por su parte, administra el SNAP, administra las APE y supervisa la administración de las APP.

No obstante, existen diversas funciones y atribuciones asociadas a los usos de los ambientes costero-marinos, la gestión de los recursos hidrobiológicos y la conservación de la biodiversidad marina, las cuales radican en otros Ministerios y órganos bajo su dependencia o tuición.

En el **Cuadro 1** se sistematizan las funciones y atribuciones relevantes para el presente informe.

Cuadro 1. Funciones y atribuciones asociadas a ambientes costero-marinos.

| Órgano | Función y/o atribución |
|-------------|---|
| MMA | <ul style="list-style-type: none"> • Proponer políticas, planes, programas, normas y supervigilar⁵ el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁶. Ello incluye la dictación de los decretos supremos que crean, modifican o desafectan las AP⁷. • Participar en la elaboración de los presupuestos ambientales sectoriales, promoviendo su coherencia con la política ambiental nacional. En ejercicio de esta facultad, se podrá fijar de común acuerdo con el ministerio sectorial⁸. |
| SBAP | <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrar las AP del Estado y supervisar la administración de las AP privadas, así como fiscalizar las actividades que se realicen en ellas⁹. Ello incluye la aprobación de los planes de manejo de las AP¹⁰; el otorgamiento de concesiones o cesiones de uso para investigación científica, educación y turismo en las AP del Estado¹¹; el otorgamiento de permisos en las AP del Estado¹². • Pronunciarse sobre los impactos de los proyectos o actividades sobre la biodiversidad, incluyendo las condiciones o medidas para mitigar, restaurar o compensar esos impactos, en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental¹³. • Aplicar y fiscalizar normas sobre protección, rescate y rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo de fauna nativa terrestre y acuática de especies nativas de mamíferos, anfibios, reptiles y aves, sin perjuicio de las normas sobre descarte y captura incidental y las medidas de administración de la LGPA¹⁴. • Fiscalizar la aplicación de la Ley General de Pesca y Acuicultura en las AP¹⁵. • Participar en la definición de criterios para el otorgamiento de autorización de repoblación o siembra de especies hidrobiológicas; pronunciarse respecto de la identificación de las áreas susceptibles de ser declaradas preferenciales; y fiscalizar la aplicación de la Ley de Pesca Recreativa, todo ello en las AP¹⁶. • En el marco de la prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras, el Servicio tiene la facultad de autorizar o denegar la pesca de especies exóticas dentro de las AP¹⁷. |

⁵ Respecto a la supervigilancia, ver Resolución Exenta N°1.291 de 2019 de la Subsecretaría del Medio Ambiente, que aprueba lineamientos para el ejercicio del rol de supervigilancia del MMA sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. Mediante dictamen N°E139159 de 2021 se confirmó su legalidad.

⁶ Artículo 70 letra b) de la Ley N°19.300.

⁷ Artículo 64 y 97 de la Ley N°21.600.

⁸ Art. 70 letra l) Ley N°19.300

⁹ Artículo 5° letra b) de la Ley N°21.600.

¹⁰ Artículo 73 y 103 de la Ley N°21.600.

¹¹ Artículo 79 de la Ley N°21.600.

¹² Artículo 94 de la Ley N°21.600.

¹³ Artículo 5° letra i) de la Ley N°21.600

¹⁴ Artículo 5° letra l) de la Ley N°21.600.

¹⁵ Artículo 5° letra m) de la Ley N°21.600.

¹⁶ Artículo 5° letra n) de la Ley N°21.600.

¹⁷ Artículo 45 letra e) de la Ley N°21.600.



| | |
|-----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Celebrar convenios con organismos e instituciones públicas y privadas, para colaborar en materias de su competencia¹⁸.• Integrar y participar en la formación y constitución de personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuya finalidad fundamental sea la conservación de la biodiversidad¹⁹. |
| MINECON | <ul style="list-style-type: none">• Planificar y coordinar la política pesquera nacional e impartir las instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento²⁰.• Aplicar leyes y reglamentos sobre pesca y caza marítima²¹. |
| SUBPESCA | <ul style="list-style-type: none">• Proponer a MINECON los reglamentos e impartir instrucciones para la ejecución de la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento²².• Proponer a MINECON las normas de protección, de control y de aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos disponibles y de su medio²³.• Aprobar los proyectos de investigación pesquera²⁴.• Regular las actividades de pesca deportiva o recreativa y caza submarina²⁵.• Formular y evaluar los planes de manejo de las principales pesquerías nacionales²⁶.• Proponer y evaluar las normas y medidas de administración, y de protección de los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente²⁷.• Mantener actualizada la información de las actividades de acuicultura a nivel nacional y el catastro de resoluciones sobre concesiones y autorizaciones de acuicultura²⁸.• Estudiar y proponer las áreas apropiadas para la acuicultura²⁹.• Elaborar los informes técnicos para el otorgamiento de concesiones de acuicultura y otros relacionados con las empresas de cultivo³⁰.• Evaluar técnicamente las solicitudes para desarrollar actividades pesqueras extractivas y de transformación e informar técnicamente las actividades pesqueras de investigación³¹.• Elaborar y proponer planes de manejo para cada unidad de pesquería³².• Estudiar y proponer prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos³³.• Tramitar las solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios, solicitar la destinación de espacio costero a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, aprobar los planes de administración y |

¹⁸ Artículo 5° letra q) de la Ley N°21.600.

¹⁹ Artículo 5° letra r) de la Ley N°21.600.

²⁰ Art.14 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados.

²¹ Artículo 14 letra c) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²² Artículo 17 letra b) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²³ Artículo 17 letra c) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁴ Artículo 17 letra g) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁵ Artículo 17 letra h) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁶ Artículo 18.1 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁷ Artículo 18.1 letra b) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁸ Artículo 18.4 letra c) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

²⁹ Artículo 18.4 letra d) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³⁰ Artículo 18.4 letra h) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³¹ Artículo 19.2 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³² Artículo 19.2 letra c) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³³ Artículo 19.2 letra d) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.



| | |
|-------------------------|--|
| | suscribir el respectivo convenio de uso con la asociación o comunidad indígena ³⁴ . |
| SERNAPESCA | <ul style="list-style-type: none">• 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 hidrobiológicos³⁵.• Adoptar medidas, controles y dictar las resoluciones necesarias para la aplicación, cumplimiento y fiscalización de las leyes, reglamentos y en general cualquier norma sobre pesca, acuicultura y demás formas de explotación de los recursos hidrobiológicos³⁶.• Otorgar permisos o licencias de pesca recreativa o pesca submarina³⁷.• Administrar los registros nacional pesquero industrial, de naves, artesanal y los demás que exijan las leyes o reglamentos y dictar las resoluciones pertinentes³⁸.• Solicitar y obtener la destinación de aquella parte de los bienes comprendidos en el borde costero que se encuentran bajo la supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, así como de los bienes fiscales que se encuentren bajo la supervigilancia del Ministerio de Bienes Nacionales³⁹.• Administrar el Registro Nacional de Acuicultura⁴⁰.• Intervenir en la emisión de pronunciamientos relativos a los proyectos de implicancia sectorial que sean sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental⁴¹.• Tuición de parques marinos⁴² y reservas marinas⁴³. |
| MINDEF SFFAA | <ul style="list-style-type: none">• Controlar, fiscalizar y supervigilar toda la costa, mar territorial de la República y ríos y lagos que son navegables por buques de más de 100 toneladas⁴⁴.• Otorgar la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios a SUBPESCA⁴⁵.• Otorgar concesiones marítimas para el uso particular de bienes nacionales de uso público o bienes fiscales, cuyo control fiscalización y supervigilancia le corresponde⁴⁶. Estos bienes corresponden a playas; 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; rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías.• Otorgar concesiones de acuicultura⁴⁷. |
| DIRECTEMAR | <ul style="list-style-type: none">• Velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar, controlando el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales sobre estas materias; atender la señalización |

³⁴ DS N°134 de 2009 de MIDESO (ex MIDEPLAN), Reglamento de la Ley N°20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.

³⁵ Artículo 25 del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³⁶ Artículo 28 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³⁷ Artículo 28 letra d) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983 y artículo 6° de la Ley N°20.256.

³⁸ Artículo 28 letra e) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

³⁹ Artículo 28 letras n) y ñ) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

⁴⁰ Artículo 32 D letra f) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

⁴¹ Artículo 32 D letra i) del Decreto con Fuerza de Ley N°5 de 1983.

⁴² Artículo 3° letra d) de la LGPA, previo a la Ley N°21.600.

⁴³ Artículo 2° número 42) de la LGPA, previo a la Ley N°21.600.

⁴⁴ Artículo 1° del DFL N°340 de 1960, sobre concesiones marítimas.

⁴⁵ Artículo 9 de la Ley N°20.249.

⁴⁶ Artículo 2 del DFL N°340 de 1960.

⁴⁷ Artículo 67 de la LGPA.



| | |
|---------------------------|---|
| | <p>de las costas y rutas marítimas en el litoral de la República; y atender las telecomunicaciones marítimas de la marina mercante⁴⁸.</p> <ul style="list-style-type: none">• Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con la parte técnica y profesional de la marina mercante y de pesca y caza marítima, de la marina de turismo y de los deportes náuticos, tanto en lo concerniente a su personal como a su material, comprendiendo aquél a los empleados y obreros marítimos, fluviales y lacustres⁴⁹.• Ejercer la policía marítima, fluvial y lacustre⁵⁰.• Ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas, cuyo control y fiscalización otorgan las leyes a MINDEF, SFFA⁵¹.• Aplicar, fiscalizar y hacer cumplir las normas sobre prevención, vigilancia y combate de la contaminación en las aguas del mar, puertos, ríos y lagos sometidos a la jurisdicción nacional⁵².• Aprobar las investigaciones científicas y/o tecnológicas marinas efectuadas en la zona marítima de jurisdicción nacional⁵³.• Lleva adelante el Programa de Observación del Ambiente Litoral ("POAL"), destinado a evaluar las concentraciones de contaminantes en el borde costero⁵⁴. |
| SHOA | <ul style="list-style-type: none">• Servicio oficial, técnico y permanente para el levantamiento hidrográfico marítimo, fluvial y lacustre, cartografía náutica, confección y publicación de cartas de navegación de aguas nacionales, oceanografía, planificación y coordinación de todas las actividades oceanográficas nacionales relacionadas con investigaciones físico-químico, mareas, maremotos, geografía náutica, navegación, entre otros⁵⁵. |
| CNUBC⁵⁶ | <ul style="list-style-type: none">• Proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por MINDEF, SFFA⁵⁷. |

⁴⁸ Artículo 3 letra a) del DFL N°292 de 1953, aprueba la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR.

⁴⁹ Artículo 3 letra d) del DFL N°292.

⁵⁰ Artículo 3 letra j) del DFL N°292. La norma que regula esta materia es el Decreto Supremo N°1.340 bis, de 1941, de MINDEF, Reglamento General de Orden, seguridad y disciplina en las naves y litoral de la República.

⁵¹ Artículo 3 letra m) del DFL N°292.

⁵² Artículos 142 y 143 de la Ley N°2.222, de Navegación, y artículos 1° y 5° del DS N°1 de 1992 de MINDEF, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática.

⁵³ DS N°711 de 1975 de MINDEF, Reglamento de Control de las Investigaciones Científicas y Tecnológicas Marinas efectuadas en la Zona Marítima de Jurisdicción Nacional. Esta atribución se ejercer a través del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA).

⁵⁴ <https://www.directemar.cl/directemar/intereses-maritimos/p-o-a-l-programa-de-observacion-del-ambiente-litoral/programa-de-observacion-del-ambiente-litoral-p-o-a-l>

⁵⁵ DS N°784 de 1985 de MINDEF.

⁵⁶ La CNUBC está integrada por el Ministro de Defensa Nacional, quien la preside; el Subsecretario de las Fuerzas Armadas; un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior; un representante de SUBPESCA; un representante de MIDESO; un representante del Ministerio de Obras Públicas; un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; un representante del MBN; un representante de la Armada de Chile; un representante del Servicio Nacional de Turismo; y un representante del MMA (artículo 3° de la PNUBC).

⁵⁷ Artículo 2° letra a) de la PNUBC.



| | |
|---|--|
| CRUBC | <ul style="list-style-type: none">• Pronunciarse sobre la aprobación, rechazo o proponer modificaciones para el establecimiento de un Espacio Costero Marino solicitado por las comunidades indígenas⁵⁸. |
| CONADI | <ul style="list-style-type: none">• Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional⁵⁹.• Prestar asistencia técnica en los procesos de consulta indígena que se realicen en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en cualquier otro proceso de consulta indígena que requieran los órganos de la Administración del Estado⁶⁰.• Emitir un informe sobre el uso consuetudinario del solicitante de un espacio costero marino de pueblos originarios⁶¹.• Someter a consulta de las comunidades indígenas próximas al espacio costero marino de pueblos originarios dicha iniciativa⁶². |
| MIDESO (Subsecretaría de Servicios Sociales) | <ul style="list-style-type: none">• Emitir un informe de procedencia de consulta indígena en caso de ser consultado por el órgano responsable de una medida administrativa⁶³. |

Además de los órganos revisados, la institucionalidad de pesca y acuicultura cuenta con una estructura orgánica compleja, compuesta por diversas comisiones, consejos y comités con diferente integración, funciones y atribuciones. Entre ellos destacan la Comisión Nacional de Acuicultura, el Consejo Nacional de Pesca, los Consejos Zonales de Pesca, los Comités de Manejo, los Consejos Regionales de Pesca Recreativa y los Comités Científicos Técnicos.

5. MARCO LEGAL NACIONAL

5.1. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

5.1.1. PREVIO A LA LEY SBAP

⁵⁸ Artículo N°8 de la Ley 20.249 sobre ECMPO y artículo N°7 del DS N°134 de 2009 de MIDESO (otrora MIDEPLAN), Reglamento sobre ECMPO.

⁵⁹ Artículo 39 de la Ley N°19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

⁶⁰ Artículos 8 y 14 del DS N°66/2013 de MIDESO.

⁶¹ Artículo 8 de la Ley N°20.249.

⁶² Artículo 8 de la Ley N°20.249.

⁶³ Artículo 13 del DS N°66/2013 de MIDESO.



Hasta antes de la publicación de la Ley N°21.600, existía una dispersión normativa y orgánica en materia de AP en el país⁶⁴. En **Anexo A** se presenta este panorama, el que es relevante tener a la vista para abordar el período de transición hasta la completa implementación del Servicio y el Sistema, lo que ocurrirá a partir del año 2029.

5.1.2. LEY SBAP

A) Normas permanentes de la Ley SBAP y remisiones reglamentarias

El Título I de la Ley N°21.600 contiene disposiciones generales que aplican a toda la ley, comenzando con su objeto: “la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas”⁶⁵.

Dentro de los principios que deben aplicarse en la dictación y ejecución de las políticas, planes, programas, normas, acciones y actos administrativos de la Ley SBAP, destacan los siguientes:

- **Principio de coordinación**⁶⁶: “la implementación de instrumentos de conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos deberá realizarse de manera coordinada entre los distintos órganos competentes”.
- **Principio de no regresión**⁶⁷: “los actos administrativos no admitirán modificaciones que signifiquen una disminución en los niveles de protección de la biodiversidad alcanzados previamente”.
- **Principio participativo**⁶⁸: “es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan la participación de toda persona y las comunidades en la conservación de la biodiversidad, tanto a nivel nacional, como regional y local. El Servicio promoverá la participación ciudadana en materias como la generación de información, la educación y la **gestión de las AP**, entre otras”.

Dentro de las definiciones, la ley distingue entre AP del Estado (“APE”)⁶⁹ y AP privadas (“APP”)⁷⁰, según la propiedad del área sobre la cual recaen. Las primeras comprenden predios fiscales y bienes nacionales de uso público, mientras que las segundas recaen sobre predios privados. Al respecto, cabe tener presente que **las áreas marinas protegidas constituyen APE**. En efecto, mientras el mar es un bien nacional de uso público⁷¹, la costa por regla general se proyecta sobre bienes nacionales de uso público –como la playa de mar⁷²– o bienes fiscales –como el terreno de playa

⁶⁴ Püschel, Lorna. *Regulación de actividades en áreas protegidas*, Revista de Derecho Ambiental (año VII, N°11, enero – junio 2019, p. 95.

⁶⁵ Artículo 1° inciso 1° de la Ley N°21.600.

⁶⁶ Artículo 2° letra a) de la Ley N°21.600.

⁶⁷ Artículo 2° letra c) de la Ley N°21.600.

⁶⁸ Artículo 2° letra d) de la Ley N°21.600.

⁶⁹ Artículo 3° número 3) de la Ley N°21.600.

⁷⁰ Artículo 3° número 4) de la Ley N°21.600.

⁷¹ Según lo dispuesto en el artículo 589 del Código Civil, 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. Por su parte, el artículo 595 del mismo cuerpo legal dispone que todas las aguas son bienes nacionales de uso público.

⁷² La playa de mar se define como la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente entre la línea de más baja marea y la línea de la playa (art. 1° número 45 del



fiscal, que corresponde a una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral⁷³. Sin embargo, en algunos casos **puede existir propiedad privada hasta la misma línea de playa**, sin que exista un terreno de playa fiscal; ello ocurrirá cuando el título de dominio respectivo identifique como deslinde del predio el mar, el Océano Pacífico, la marina, la playa, la bahía u otro análogo⁷⁴. En este caso, **puede haber propiedad privada sobre parte de la zona costera** (no así sobre la costa del litoral)⁷⁵.

Por otra parte, cabe tener presente que forman parte de las AP el suelo, el subsuelo y **fondo marino, las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar**, glaciares y todos los cuerpos y cursos de agua situados dentro de su perímetro⁷⁶.

El SBAP tiene diversas funciones y atribuciones, entre las cuales destaca el **gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrar las APE** y supervisar la administración de las APP, así como fiscalizar las actividades que se realicen en ellas⁷⁷. Las demás atribuciones relevantes para las AP pueden revisarse en el **Cuadro 1**.

En lo que respecta a los instrumentos de conservación, el Título IV de la Ley N°21.600 establece y regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“Sistema” o “SNAP”), el que está “constituido por el conjunto de AP, del Estado y privadas, terrestres y acuáticas, marinas, continentales e insulares”⁷⁸.

El SNAP será gestionado por el Servicio, para lo cual deberá tener presente sus **objetivos**⁷⁹, entre los cuales destaca el promover la participación de las personas, comunidades locales y comunidades indígenas en la conservación y gestión de las AP, especialmente aquellas que se encuentran aledañas o al interior de las mismas⁸⁰. Para el cumplimiento de estos objetivos, el Servicio elaborará un **plan estratégico**⁸¹, el que incluye un programa de participación y vinculación comunitaria y de pueblos originarios⁸².

El Sistema está conformado por las siguientes **categorías de protección**⁸³:

- a) Reserva de Región Virgen (“RRV”);

Reglamento de Concesiones Marítimas). La línea de playa, a su vez, se define como el deslinde superior de la playa de mar, hasta donde llegan las olas de las más altas mareas (artículo 1° número 29 del Reglamento de Concesiones Marítimas).

⁷³ Artículo 1° número 33 del Reglamento de Concesiones Marítimas.

⁷⁴ Artículo 1° número 33 del Reglamento de Concesiones Marítimas.

⁷⁵ El concepto de zona costera es más amplio que el de costa del litoral, concepto legal que sólo comprende bienes nacionales de uso público y bienes fiscales. Es este último concepto el que se ha seguido en el presente informe, lo que no obsta a hacer presente que, bajo un concepto más amplio –zona costera–, esta podría también comprender predios privados. El Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, promulgado mediante Decreto Supremo N°827 de 1995 de MINREL, define zona costera como aquella donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, determinada de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes (artículo I).

⁷⁶ Artículo 36 de la Ley N°19.300 y artículo 106 de la Ley N°21.600.

⁷⁷ Artículo 5° letra b) de la Ley N°21.600.

⁷⁸ Artículo 53 inciso 1° de la Ley N°21.600.

⁷⁹ Artículo 54 de la Ley N°21.600.

⁸⁰ Artículo 54 letra g) de la Ley N°21.600.

⁸¹ Artículo 55 incisos 1° y 2° de la Ley N°21.600.

⁸² Artículo 55 inciso 2° letra h) de la Ley N°21.600.

⁸³ Artículo 56 de la Ley N°21.600.



- b) Parque Nacional (“RN”);
- c) Monumento Natural (“MN”);
- d) Reserva Nacional (“RN”);
- e) Área de Conservación de Múltiples Usos (“ACMU”);
- f) Área de Conservación de Pueblos Indígenas (“ACPI”).

Estas categorías constituyen una simplificación respecto de la regulación vigente hasta antes de la Ley SBAP. En efecto, con ella se reduce la cantidad de categorías y también **se elimina la distinción según tipo de ecosistema, en particular terrestres versus marinos.**

La Ley N°21.600 desarrolla cada una de estas categorías, precisando su definición, su objetivo y la regla aplicable a la realización de actividades en su interior. En suma, hay categorías que tienen una finalidad de preservación y en ellas se prohíbe la explotación de recursos naturales con fines comerciales, mientras que otras admiten actividades de uso sustentable en su interior⁸⁴.

La Ley N°21.600 se remite a un reglamento para el desarrollo de diversas materias, las que se sistematizan en el siguiente **Cuadro 2**.

Cuadro 2. Materias sobre AP que deben ser reguladas a través de un reglamento (Ley N°21.600)

| Art. | Materia |
|----------------|--|
| 55 | Comités público-privados: Número mínimo de integrantes, forma de designación y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento. |
| 65, 66 | Procedimiento y requisitos para la creación, modificación y desafectación de APE . Debe incluir etapa de participación ciudadana, consulta a gobiernos regionales y municipalidades, consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas susceptibles de ser afectadas directamente; pronunciamiento favorable del CMSCC. |
| 74 | Procedimiento para la elaboración de los planes de manejo de AP, así como contenidos específicos según categoría. El procedimiento debe contemplar la participación de las comunidades, incluyendo las organizaciones representativas de los pueblos indígenas al interior o aledañas al AP, de los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes. En caso de AP que contemplen gestión sostenible o recuperación de especies hidrobiológicas de interés comercial, se debe consultar a SUBPESCA sobre programa respectivo. AP donde sea factible desarrollar turismo, se debe consultar a la Subsecretaría de Turismo sobre el programa de uso público. |
| 85, 86 – 90 | Procedimiento y requisitos para el otorgamiento de concesiones en APE; exigencias para transferencia de concesiones. |
| 94 | Procedimiento para solicitud y otorgamiento de permisos, así como criterios para fijar retribución. |
| 97 | Procedimiento, plazos, condiciones y requisitos para la creación, modificación y desafectación de las APP , transferencia de dominio, obligaciones del propietario y administrador, así como para optar a los beneficios que se establezcan en la ley. |

B) Normas transitorias de la Ley SBAP

La Ley N°21.600 contiene trece artículos transitorios, varios de los cuales se refieren a AP. En ellos se dispone que forman parte del nuevo Sistema los Parques Marinos, Parques Nacionales, Parques Nacionales de Turismo, Monumentos Naturales, Reservas Marinas, Reservas Nacionales, Reservas

⁸⁴ Artículos 57 a 61 de la Ley N°21.600.



Forestales, Santuarios de la Naturaleza, Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiple Uso, Bienes Nacionales Protegidos y humedales de importancia internacional o sitios Ramsar creados hasta la fecha de publicación de la presente ley⁸⁵. Complementariamente, se establecen reglas de homologación y/o reclasificación⁸⁶. En el **Anexo B** se sistematiza esta regulación.

Otra disposición transitoria relevante establece que **“(l)as funciones y atribuciones del Servicio establecidas en la letra b) del artículo 5° entrarán en vigencia al tercer año, contado desde la entrada en funcionamiento del Servicio, cuando recaigan en áreas protegidas del Estado en las categorías Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural”**⁸⁷. Las funciones y atribuciones mencionadas corresponden a la de gestionar el SNAP, administrar las APE y supervisar la administración de las APP, así como fiscalizar las actividades que se realicen en ellas.

Bajo la perspectiva de las áreas marinas protegidas, esta disposición admite dos interpretaciones. La primera –apegada a la nomenclatura de la nueva ley– es que la expresión “áreas protegidas del Estado en las categorías Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural” alude a las nuevas categorías del SNAP, sin distinguir entre áreas existentes (homologadas o reclasificadas) y futuras. Conforme a esta lectura, considerando las demás disposiciones transitorias revisadas, los parques marinos (“PM”) y reservas marinas (“RM”) existentes –que pasan a las categorías de Parque Nacional y Reserva Nacional, respectivamente–, comenzarán a ser administrados por el SBAP al tercer año contado desde la entrada de su funcionamiento. Lo mismo ocurriría respecto de las áreas SNASPE, mas no respecto de las demás áreas marinas protegidas existentes, las que pasarían a ser administradas por el Servicio tan pronto este inicie su funcionamiento⁸⁸. Una segunda lectura posible es que la expresión “Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural” alude a las áreas existentes. Bajo esta interpretación, los PM y RM pasarían a la administración del SBAP con el inicio de su funcionamiento. Al respecto, cabe hacer presente que la ley no contempla el traspaso de funcionarios de SERNAPESCA –organismo que hasta ahora ha tenido la tuición de PM y RM–, a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores de la Corporación Nacional Forestal (“CONAF”)⁸⁹. Por otra parte, esta disposición transitoria se contempló en el proyecto de ley original, manteniéndose inalterada en lo sustantivo durante toda la tramitación legislativa, mientras que las categorías de AP fueron modificadas en segundo trámite legislativo, eliminándose las categorías marinas. La historia de la ley no registra una discusión sobre lo anterior, por lo que es posible especular que no se reparó en la repercusión del cambio de las categorías respecto del artículo transitorio. Estos pueden ser argumentos para inclinarse por la segunda interpretación, aunque ello puede significar un mayor desafío de implementación para el SBAP, quien debiese contar con personal idóneo para afrontar de inmediato la administración de todas las áreas marinas protegidas. En este escenario, es opinión de este informe que el artículo noveno transitorio debe interpretarse en el primer sentido, toda vez que es el que más se ajusta al texto de la disposición –en particular, la nomenclatura de las categorías y la referencia al Servicio– y es la que entrega al SBAP un mayor tiempo de transición

⁸⁵ Artículo cuarto transitorio inc. 1° de la Ley N°21.600.

⁸⁶ Artículo cuarto inciso 2° y quinto transitorios de la Ley N°21.600.

⁸⁷ Artículo noveno transitorio de la Ley N°21.600.

⁸⁸ Conforme a lo dispuesto en el artículo primero número 6) transitorio de la Ley N°21.600, el inicio de funcionamiento del Servicio estará determinado por lo que indique el DFL de instalación del Servicio, norma legal que deberá dictarse antes del 6 de septiembre de 2024.

⁸⁹ El artículo primero número 3) transitorio ordena el traspaso al Servicio, sin solución de continuidad, de todo el personal de la CONAF, o de su sucesor legal, que preste servicios exclusivamente para la administración y gestión de las áreas protegidas, proceso que deberá ocurrir a los tres años contado desde la entrada en funcionamiento del SBAP.



para asumir la administración de estas áreas. Conforme a ello, **el SBAP asumiría la administración de los otrora PM y RM a partir del 9 de marzo de 2027.**

De interés es también una norma transitoria que se refiere a situaciones preexistentes a la creación de un área protegida, respaldadas por un título de ocupación o un contrato⁹⁰.

En la misma línea, otro artículo transitorio aborda la situación particular del pueblo Rapa Nui en relación con la gestión de las AP de Isla de Pascua, manteniendo su *status quo*. Ello incluye la AMCP-MU (hoy Área de Conservación de Múltiples Usos) de Rapa Nui y el PM (hoy PN) Motu Motiro Hiva⁹¹.

Finalmente, cabe destacar una disposición transitoria que se refiere a la presencia de concesiones de acuicultura en AP, cuya finalidad es facilitar su relocalización⁹².

C) Modificaciones a otros cuerpos legales

La Ley N°21.600 viene a sustituir diversas normas legales que, hasta ahora, han regulado de manera dispersa las AP. Esto incluye, particularmente, la derogación de los PM y las RM de la Ley General de Pesca y Acuicultura⁹³, con la respectiva función y atribución de tuición del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. También se modifica la Ley de Pesca Recreativa, así como las leyes vinculadas con las áreas SNASPE, a cargo de CONAF, y la Ley de Monumentos Nacionales, que regula los santuarios de la naturaleza.

En **Anexo C** se detallan los cambios introducidos a **Ley N°18.892, General de Pesca y Acuicultura**⁹⁴ y en el **Anexo D**, a la **Ley N°20.256, sobre Pesca Recreativa**⁹⁵.

La Ley N°21.600 también deroga o elimina todas las normas legales referidas a las APE administradas hasta la fecha por CONAF, a saber, la **Ley N°18.362**, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado⁹⁶; disposiciones del **Decreto Ley N°1.939**, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado⁹⁷; y disposiciones del **DS N°4.363 de 1931** del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba el texto definitivo de la Ley de Bosques⁹⁸. Esta última norma legal habilitaba a CONAF a celebrar toda clase de contratos en PN y RF⁹⁹.

Finalmente, la Ley N°21.600 también modifica la **Ley N°17.288**, sobre Monumentos Nacionales, eliminando toda referencia a los santuarios de la naturaleza¹⁰⁰. Al respecto, cabe tener presente que en la regulación transitoria se indica que **estas modificaciones comenzarán a regir una vez**

⁹⁰ Artículo sexto transitorio de la Ley N°21.600.

⁹¹ Artículo séptimo transitorio de la Ley N°21.600.

⁹² Artículo décimo transitorio de la Ley N°21.600.

⁹³ Art. 147 de la Ley N°21.600.

⁹⁴ Su texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el Decreto Supremo N°430 de 1991 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

⁹⁵ Artículo 148 de la Ley N°21.600. Esta ley incluye la pesca recreativa en AMP.

⁹⁶ Artículo 143 de la Ley N°21.600. La aludida ley derogada nunca entró en vigencia.

⁹⁷ Artículo 146 de la Ley N°21.600.

⁹⁸ Artículo 151 de la Ley N°21.600.

⁹⁹ Artículo 10 de la Ley de Bosques.

¹⁰⁰ Artículo 152 de la Ley N°21.600.



concluido el proceso de reclasificación, manteniéndose hasta entonces plenamente vigentes los elementos de protección establecidos para dicha categoría¹⁰¹.

D) Sobre la entrada en vigencia de la Ley N°21.600

Conforme a las reglas generales, toda ley inicia su vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial. Sin perjuicio de ello, la misma ley puede establecer una o más reglas diversas sobre su entrada en vigor¹⁰².

Según lo anterior, corresponde revisar si la ley contempla una o más reglas especiales de entrada en vigencia. Según se detalla en el **Anexo E**, hay cuatro materias con entrada en vigencia diferida expresa: la planta del Servicio, la entrada en funcionamiento del Servicio, las modificaciones introducidas a la Ley N°17.288 respecto a santuarios de la naturaleza y la administración de las APE de las categorías PN, RN y MN.

Adicionalmente a estos casos expresamente consignados, podría plantearse la entrada en vigencia diferida de funciones y atribuciones que recaen en el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, fundado en que ellas están supeditadas al inicio de su funcionamiento. Teniendo a la vista el DFL N°1 de 2024 (ver sección siguiente), cabría entender que ello aplicaría a partir de su entrada en operaciones (hito de fecha incierta aún).

Esta lectura se enfrenta, no obstante, a la derogación y eliminación de todas las disposiciones legales previas referidas a AP, las que no contemplan una regla especial de entrada en vigencia –con excepción de las referidas a santuarios de la naturaleza. A ello se suma que no existe una norma transitoria expresa que otorgue atribuciones de administración –en los términos de la Ley N°21.600– a otros organismos mientras el SBAP no asuma su función y atribución de administración.

Otro criterio de vigencia que podría plantearse es el que aplica a materias que requieren de desarrollo reglamentario por remisión expresa de la ley, como ocurre en AP. No obstante, esto podría controvertirse y descartarse, particularmente en lo que se refiere a reglamentos procedimentales, considerando la interpretación aplicada por Contraloría en otros casos¹⁰³.

E) Normas legales complementarias a la Ley N°21.600

El 23 de diciembre de 2023 se publicó en el Diario Oficial la **Ley N°21.647**, que otorga reajuste general de remuneraciones a las y los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que

¹⁰¹ Artículo cuarto transitorio letra h) de la Ley N°21.600.

¹⁰² Artículo 7 del Código Civil.

¹⁰³ En materia ambiental, la Contraloría desestimó la necesidad de esperar la dictación de un reglamento procedimental para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, en circunstancias que la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417, incorporaba este nuevo instrumento con una remisión reglamentaria expresa. Dictamen N°78.815-2010. Ver también dictamen N°10.183 de 2018, según el cual “resulta necesario precisar, tal como lo ha indicado la jurisprudencia administrativa de esta Sede de Control por medio de sus dictámenes N°35.718, de 2008, 17.367, de 2009, 78.815, de 2010 y 74.259, de 2012, que **la circunstancia de que un reglamento no se haya dictado y publicado no impide que el órgano pertinente ejerza las facultades que la propia ley le ha encomendado en caso que ésta contenga los elementos suficientes para hacer posible su aplicación**” (destacado agregado).



señala, concede otros beneficios que indica y modifica diversos cuerpos legales. En ella se incorporó a la Ley N°21.600 un nuevo artículo transitorio, que habilita al Presidente de la República a nombrar al primer Director(a) Nacional del Servicio¹⁰⁴.

Por su parte, el 9 de marzo de 2024 se publicó en el Diario Oficial el **DFL N°1 de 2024 del Ministerio del Medio Ambiente**, que fija planta de directivos del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y regula otras materias a que se refiere el artículo primero transitorio de la Ley N°21.600. Además de fijar la planta del personal de directivos y los requisitos para su ingreso al Servicio¹⁰⁵, esta norma legal dispone que la entrada en funcionamiento del Servicio contemplará un período para su implementación y otro de entrada en operaciones; y que el primero se extenderá a contar de la fecha de publicación y hasta el día anterior a la fecha de la entrada en operaciones¹⁰⁶. Conforme a ello, **el inicio de funcionamiento del Servicio sería el 9 de marzo de 2024.**

Al respecto, cabe recordar que la entrada de funcionamiento del Servicio es el hito que debe considerarse para ordenar el traspaso de todo el personal de CONAF que preste servicios para la administración y gestión de las áreas silvestres protegidas¹⁰⁷. En consecuencia, **el traspaso de los trabajadores de CONAF debe ocurrir el 9 de marzo de 2027.**

Asimismo, la entrada en funcionamiento del Servicio determina el plazo de cinco años para efectuar la reclasificación de ciertas AP, según se revisó anteriormente¹⁰⁸. En consecuencia, **el plazo para reclasificar ciertas AP existentes –en particular, las reservas marinas, los santuarios de la naturaleza y los bienes nacionales protegidos– vence el 9 de marzo de 2029.**

Finalmente, en línea con el traspaso de los trabajadores de CONAF, las funciones y atribuciones del SBAP referidas a la administración de las AP entrarán en vigencia al tercer año, contado desde la entrada en funcionamiento del Servicio, “cuando recaigan en áreas protegidas del Estado de las categorías PN, RN y MN”¹⁰⁹. Así, **el SBAP sólo podrá administrar las APE de las categorías PN, RN y MN a partir del 9 de marzo de 2027.** Como se examinó antes, la formulación de esta disposición transitoria es amplia y no distingue entre situaciones pasadas y futuras, quedando entonces comprendidos también los PM y las RM.

¹⁰⁴ Artículo décimo tercero transitorio de la Ley N°21.600.

¹⁰⁵ Artículos 1° y 2° del DFL N°1 de 2024 del MMA.

¹⁰⁶ Artículo 3° del DFL N°1 de 2024 del MMA.

¹⁰⁷ Artículo primero transitorio número 3) de la Ley N°21.600.

¹⁰⁸ Artículo quinto transitorio de la Ley N°21.600.

¹⁰⁹ Artículo noveno transitorio de la Ley N°21.600.



5.2. OTRAS NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS CON INCIDENCIA EN AMBIENTES COSTERO-MARINOS

Existen diversas normas legales y reglamentarias que se mantienen vigentes y sin modificar por la Ley N°21.600, y que pueden tener relevancia a la hora de reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, toda vez que se relacionan con el uso de ambientes costero-marinos o la gestión de recursos naturales que pueden coincidir o superponerse con AP. En ecosistemas costero-marinos, tal sería el caso, por ejemplo, de los Espacios Costeros Marinos para los Pueblos Originarios¹¹⁰, así como medidas de pesca, de acuicultura y de administración y regímenes de acceso de recursos hidrobiológicos regulados por la LGPA¹¹¹.

A continuación, se identifican y revisan dichas normas, agrupadas de la siguiente forma: 1) Áreas y especies protegidas; 2) Actividades en ambientes costero-marinos; 3) Uso de espacio costero-marinos.

5.2.1. PROTECCIÓN DE ÁREAS Y ESPECIES MARINAS

a) Áreas y ecosistemas marinos bajo protección

Como se desarrolló anteriormente, las **áreas marinas protegidas** existentes pasan a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas creado por la Ley N°21.600. Por su parte, las futuras áreas que se creen deberán regirse por esta nueva ley, incluyendo las seis categorías del Sistema, con independencia de si se proyectan sobre espacios terrestres o acuáticos, marinos, continentales o insulares. En coherencia con ello, todas las disposiciones sobre AP marinas en la LGPA –con excepción del artículo 158– fueron eliminadas¹¹².

No obstante, conviene examinar el **DS N°238 de 2004 del MINECON, Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura**, toda vez que se trata de la única norma reglamentaria sobre AP existente y aplicada a la fecha. En **Anexo F** se sistematizan las reglas que pueden aportar al nuevo reglamento¹¹³ y se comenta sobre su potencial relación con este último.

Por otra parte, y como se revisó en otra sección, la LGPA contempla como una medida de administración de recursos hidrobiológicos la declaración de **Reservas de Interés Pesquero**¹¹⁴, definidas como “área de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo. Estas áreas quedarán bajo la tuición del Servicio y sólo podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de la Subsecretaría”¹¹⁵. Esta medida puede ser establecida en

¹¹⁰ Ley N°20.249, que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

¹¹¹ Decreto N°430/1991 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 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.

¹¹² Artículo 147 de la Ley N°21.600.

¹¹³ Se excluyen aquellas reglas que contravienen o no se ajustan a las disposiciones legales de la Ley N°21.600.

¹¹⁴ Artículo 3° letra e) de la LGPA.

¹¹⁵ Artículo 2° número 42) de la LGPA.



cada área de pesca, independientemente del régimen de acceso a que se encuentre sometida, mediante decreto supremo fundado del MINECON, con informe técnico de SUBPESCA y comunicación previa al Comité Científico Técnico¹¹⁶.

Otra figura de interés son los **Ecosistemas Marinos Vulnerables**, definidos como “unidad natural conformada por estructuras geológicas frágiles, poblaciones o comunidades de invertebrados de baja productividad biológica, que ante perturbaciones antrópicas son de lenta o escasa recuperación, tales como en montes submarinos, fuentes hidrotermales, formaciones coralinas de agua fría o cañones submarinos”¹¹⁷. El MINECON, mediante decreto supremo y previo informe técnico de SUBPESCA y comunicación previa al Consejo Zonal de Pesca que corresponda, deberá establecer en áreas geográficas delimitadas un régimen de administración pesquera para estos ecosistemas, cuando se verifique en ellas la existencia de invertebrados o estructuras geológicas que den cuenta de la existencia de un ecosistema marino vulnerable¹¹⁸.

b) Protección de especies marinas

El ordenamiento jurídico nacional contempla normas que protegen específicamente a especies marinas, sin consideración de un área geográfica específica. Entre ellas destaca la **Ley N°20.293, que protege a los cetáceos e introduce modificaciones a la LGPA**. Conforme a sus disposiciones, los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción nacional son declarados como zona libre de caza de cetáceos y se prohíbe dar muerte, cazar, capturar, acosar, tener, poseer, transportar, desembarcar, elaborar o realizar cualquier proceso de transformación, así como la comercialización o almacenamiento de cualquier especie de cetáceo que habite o surque los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción nacional¹¹⁹.

Por otra parte, la LGPA regula la **protección, rescate, rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo de mamíferos, reptiles y aves hidrobiológicas**¹²⁰. SUBPESCA deberá establecer el procedimiento y características del rescate de individuos de una especie hidrobiológica que se encuentren en amenaza evidente e inminente de muerte o daño físico, o que se encuentren incapacitados para sobrevivir en su medio¹²¹, así como el procedimiento de reconocimiento oficial de los centros de rehabilitación autorizados¹²². Al respecto, cabe tener presente que una de las funciones y atribuciones del SBAP es aplicar y fiscalizar las normas sobre protección, rescate, rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo de fauna nativa terrestre y acuática de especies nativas de mamíferos, anfibios, reptiles y aves¹²³. No obstante ello, no se introdujeron modificaciones a la LGPA en esta materia, de manera que habrá que efectuar una interpretación para su adecuada implementación.

5.2.2. ACTIVIDADES EN AMBIENTES COSTERO-MARINOS

¹¹⁶ Artículo 3° inc. 1° de la LGPA.

¹¹⁷ Artículo 2° número 68) de la LGPA.

¹¹⁸ Artículo 6° A de la LGPA.

¹¹⁹ Artículo 2° Ley N°20.293 Protege a los cetáceos e introduce modificaciones a la Ley N°18.892 General de Pesca y Acuicultura.

¹²⁰ Artículos 13 A a 13E de la LGPA.

¹²¹ Artículo 13 A de la LGPA.

¹²² Artículo 13 C de la LGPA.

¹²³ Artículo 5° letra l) de la Ley N°21.600.



En esta sección se aborda la regulación aplicable a las diversas actividades que se realizan en los ambientes costero-marinos.

a) Pesca extractiva

La actividad de pesca extractiva tiene por objetivo capturar, cazar, segar o recolectar recursos hidrobiológicos¹²⁴; se excluyen de este concepto la acuicultura, la pesca de investigación y la pesca deportiva¹²⁵.

Esta actividad se encuentra regulada en la **Ley N°18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura (“LGPA”)**¹²⁶, y se divide principalmente en 2 grandes grupos: pesca industrial y pesca artesanal.

a.1) Pesca industrial

Es aquella actividad pesquera extractiva realizada por armadores industriales, utilizando naves o embarcaciones pesqueras con una eslora superior a 18 metros, con sistemas de pesca tecnologizados que permiten la captura masiva de una amplia variedad de recursos pesqueros¹²⁷.

Quienes deseen desarrollar pesca industrial deberán solicitar, por cada nave, una autorización de pesca a la SUBPESCA¹²⁸. Esta autorización habilitará a la nave para realizar actividades pesqueras extractivas, sobre las especies y áreas que en ella se indiquen, por un tiempo indefinido¹²⁹.

Esta actividad se realiza en aguas jurisdiccionales por fuera del área de reserva exclusiva para la pesca artesanal (correspondiente a las primeras 5 millas marítimas)¹³⁰. Para esta actividad se han dispuesto 4 regímenes de acceso a la pesca: general de acceso; plena explotación; pesquería en recuperación, y pesquería incipiente¹³¹.

Además, de acuerdo con la LGPA, independiente del régimen de acceso a la pesca a que se encuentre sometida, el MINECON podrá establecer prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos, concepto que comprende variadas restricciones¹³².

Para la administración y manejo de pesquerías que tengan su acceso cerrado, en recuperación y desarrollo incipiente, SUBPESCA deberá establecer un plan de manejo¹³³. Asimismo, para la

¹²⁴ Artículo 2° LGPA.

¹²⁵ Conforme a la evolución normativa, en particular la dictación de la Ley N°20.256 sobre Pesca Recreativa, debe entenderse que la expresión pesca deportiva es sinónimo a pesca recreativa.

¹²⁶ La Ley N°18.892 fue publicada el 21 de enero de 1992 y ha sufrido decenas de modificaciones. Su texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado a través del Decreto Supremo N°430 de 1991 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (otrora Reconstrucción).

¹²⁷ Longitud que tiene la nave sobre la primera o principal cubierta desde el codaste a la roda por la parte de adentro. Artículo 2 número 30) de la LGPA.

¹²⁸ Artículo 15 de la LGPA.

¹²⁹ Artículo 15 inc. 3° de la LGPA.

¹³⁰ Artículo 14 de la LGPA.

¹³¹ Artículos 14, 21, 39 y 40 de la LGPA.

¹³² Artículo 3° letra c) de la LGPA.

¹³³ Artículo 8° de la LGPA.



administración y manejo de pesquerías de recursos bentónicos, SUBPESCA podrá establecer un plan de manejo aplicable a todo o parte de una o varias regiones¹³⁴.

Conforme a este panorama, **la regulación de la pesca extractiva industrial no tiene en consideración particular las AP**, instrumento de conservación que hoy se rige por su propia regulación. Por otra parte, nada obsta a que pueda existir una superposición con AMP, toda vez que las unidades de pesquería –así como las medidas de conservación y administración pesqueras– se pueden proyectar en todo o parte del espacio marino, según el caso.

a.2) Pesca artesanal

Se define como aquella actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales o jurídicas compuesta por pescadores que operan en forma personal, directa y habitual, en embarcaciones de hasta 18 metros de eslora y 50 toneladas de registro grueso¹³⁵. La actividad de pesca artesanal se ejerce a través de una o más de las siguientes categorías: armador artesanal, pescador artesanal propiamente tal, buzo, recolector de orilla, alguero o buzo apnea¹³⁶.

Los pescadores y sus embarcaciones deben inscribirse en el Registro Pesquero Artesanal que lleva SERNAPESCA, el que les da la facultad para operar sobre especies determinadas, bajo una o más categorías y en una región en particular¹³⁷.

La pesca artesanal tiene reservadas las primeras 5 millas marítimas para realizar su labor, llamada Área de Reserva para la Pesca Artesanal (“ARPA”)¹³⁸. Además, la LGPA establece la primera milla marítima para el uso exclusivo de embarcaciones de menos de 12 metros de eslora, desde el límite norte del país hasta el límite sur de la isla de Chiloé¹³⁹. También se reserva a la pesca artesanal el ejercicio de las actividades pesqueras extractivas alrededor de las islas oceánicas, en la playa de mar y en las aguas interiores del país¹⁴⁰.

La pesca artesanal se rige por el régimen general de acceso, el que se complementa con varios sistemas especiales, dependiente de la situación del recurso o su forma de administración¹⁴¹. Entre estos destacan el Régimen Artesanal de Extracción, los Planes de Manejo y las Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos.

Los **Planes de Manejo** se definen como un “compendio de normas y conjunto de acciones que permiten administrar una pesquería basado en el conocimiento actualizado de los aspectos biopesqueros, económico y social que se tenga de ella”¹⁴². Estos aplican a pesquerías que tengan su acceso cerrado, pesquerías declaradas en régimen de recuperación y desarrollo incipiente¹⁴³ y pesquerías de recursos bentónicos¹⁴⁴. Especialmente, se proyectan sobre áreas que se definen caso

¹³⁴ Artículo 9° bis de la LGPA.

¹³⁵ Artículo 2° número 28) de la LGPA.

¹³⁶ Artículo 2° número 28) inciso 2° de la LGPA.

¹³⁷ Artículo 50 de la LGPA.

¹³⁸ Artículo 47 de la LGPA.

¹³⁹ Artículo 47 bis de la LGPA.

¹⁴⁰ Artículo 47 incisos 1° y 2° de la LGPA.

¹⁴¹ Artículo 50 de la LGPA.

¹⁴² Artículo 2° número 33) de la LGPA.

¹⁴³ Artículo 8° de la LGPA.

¹⁴⁴ Artículo 9° bis de la LGPA.



a caso; en el caso de los recursos bentónicos, podrán aplicar a todo o parte de una región o regiones. Para la elaboración de la propuesta, implementación, evaluación y adecuación de los Planes de Manejo la SUBPESCA constituirá un Comité de Manejo, el que tendrá carácter de asesor, será presidido por un funcionario de dicha Subsecretaría y será también integrado por representantes de otros organismos públicos y de representantes del sector privado del rubro¹⁴⁵.

Cuadro 3. Situaciones de interacción Planes de Manejo y AP

| Situación | Descripción | Observación |
|--|---|--|
| Plan de Manejo y AP sobreviniente | Existe un Plan de Manejo que aplica total o parcialmente en un área donde se propone la creación de un AP | No habría impedimento normativo. Sí hay mecanismos para detectar dicha superposición, como los informes en procedimiento de creación de APE. Una vez creada el AP, las actividades de pesca en su interior deberán ajustarse a la regulación de la Ley SBAP; en particular, deberán ser compatibles con la categoría, objetos de protección y plan de manejo del AP. Al respecto, en la elaboración del plan de manejo del AP debiese considerarse en lo que corresponda el Plan de Manejo de la LGPA. |
| AP y Plan de Manejo sobreviniente | Existe un AP que se superpone total o parcialmente con el área de aplicación de una propuesta de Plan de Manejo | Si bien la regulación sectorial nada dice, la dictación de un Plan de Manejo de la LGPA debiese considerar la existencia de un AP (y su respectivo plan de manejo) en la definición de su área de aplicación. En todo caso, por especialidad debiese siempre aplicar la regulación del AP. |

Las **Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (“AMERB”)** constituyen un régimen de acceso que asigna derechos de explotación exclusiva a las organizaciones de pescadores artesanales inscritas en el Registro Pesquero Artesanal, mediante un plan de manejo y explotación basado en la conservación de los recursos bentónicos presentes en sectores geográficos previamente delimitados¹⁴⁶.

Para la creación de una AMERB se requiere de una propuesta inicial por parte de una organización de pescadores artesanales ante SUBPESCA. Esta **verifica posibles sobreposiciones con otros usos del borde costero** y solicita pronunciamientos al Consejo Zonal de Pesca respectivo y a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. La declaración de la AMERB se efectúa por un decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Finalmente, **SERNAPESCA solicita la destinación del área al Ministerio de Defensa Nacional** y entrega el área a los pescadores a través de una resolución, previa aprobación, por parte de la SUBPESCA, de un **plan de manejo y explotación** del área solicitada¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Artículos 8° y 9° bis de la LGPA.

¹⁴⁶ Artículo 55 A de la LGPA.

¹⁴⁷ Artículo 55 A de la LGPA.



Esta figura ha tenido una amplia aplicación práctica, con 863 AMERB constituidas a lo largo del país y otras 470 en tramitación¹⁴⁸.

Cuadro 3. Situaciones de interacción AMERB y AP

| Situación | Descripción | Observación |
|---------------------------------|--|---|
| AMERB en AP | Existe una AMERB que se superpone total o parcialmente con un AP existente | Hay casos en que existe superposición entre AMERB y AP (e.g. RF Las Guaitecas y PN Isla Magdalena). No obstante, la práctica más extendida es que se excluyan las AMERB al crear un AP. |
| AMERB y AP sobreviniente | Existe una AMERB que se superpone total o parcialmente con una propuesta de creación de AP | No habría impedimento normativo. Si hay mecanismos para detectar dicha superposición, como los informes en procedimiento de creación de APE. Sin perjuicio de lo anterior, si la categoría que se propone es restrictiva –como una RRV, PN o MN–, lo recomendable sería que la AMERB se excluya de la designación, para ser coherentes con los objetivos de la categoría. |
| AP y AMERB sobreviniente | Existe un AP que se superpone total o parcialmente con una propuesta de AMERB | La AMERB supone una destinación, tipo de concesión marítima que constituye una concesión sectorial en el marco de la Ley N°21.600. En consecuencia, aplica lo dispuesto en el artículo 92: para su otorgamiento se requiere que el AP cuente con un plan de manejo y se deberá contar con informe favorable del SBAP, en el sentido que la destinación es compatible con la categoría, los objetos de protección del área y su plan de manejo. Si la categoría de AP que se pretende crear es RRV, PN o MN, aplicaría lo dispuesto en el artículo 93: quedan prohibidas las concesiones sectoriales para el desarrollo de actividades de explotación de recursos naturales con fines comerciales. |

¹⁴⁸ Dato obtenido directamente de la Unidad de Recursos Bentónicos de SUBPESCA, el 9 de mayo de 2024.



Al respecto, cabe hacer presente que no existe una opinión uniforme respecto de la conveniencia o inconveniencia de que ambas áreas se superpongan, suponiendo siempre que se trata de un AP que admite diversos usos (sustentables)¹⁴⁹. Con todo, en caso de superponerse, sería indispensable una coherencia entre los instrumentos aplicables (plan de manejo y explotación de la AMERB, por un lado, y plan de manejo del AP, por otro). En particular, una AMERB en un AP debiese considerar la finalidad de conservación del área y apoyar en la minimización de amenazas, mientras que el plan de manejo del AP debiese incorporar la AMERB en su zonificación e identificación de actividades compatibles.

La fiscalización del cumplimiento de la LGPA recae en funcionarios de SERNAPESCA y personal de la Armada y de Carabineros, según la jurisdicción de cada una de las instituciones¹⁵⁰. Asimismo, los funcionarios del SBAP podrán realizar acciones de fiscalización en las AP, sitios prioritarios, ecosistemas amenazados y áreas degradadas, previo convenio de encomendamiento de funciones celebrado con SERNAPESCA¹⁵¹.

La LGPA contempla diversos hechos infraccionales, entre ellos, capturar especies hidrobiológicas sin la autorización o permiso correspondiente, o en contravención a lo establecido en éstos; capturar especies hidrobiológicas sin estar inscritos en el registro pesquero artesanal o en contravención a lo establecido en la respectiva inscripción; capturar recursos hidrobiológicos con infracción a las normas de la LGPA y reglamentos o medidas de administración pesquera; extraer recursos hidrobiológicos con infracción a las normas de la LGPA y reglamentos o medidas de administración pesquera¹⁵². Al respecto, cabe destacar que la LGPA establece una **exención de responsabilidad infraccional a quienes realicen exclusivamente pesca de subsistencia**^{153,154}.

Dichas infracciones contemplan sanciones de amonestación y multa, las que son aplicadas por los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde ellas se hubieren cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución¹⁵⁵, salvo ciertas excepciones.

Otra regulación que se relaciona con la pesca artesanal es la **Ley N°21.027, que regula el desarrollo integral y armónico de las caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación** ("Ley Caletas"), y el DS N°98/2018 MINECON, que regula los Títulos I y III de la referida ley. Para potenciar el desarrollo integral y armónico de las caletas artesanales, SERNAPESCA puede solicitar a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas la **destinación** de

¹⁴⁹ Opiniones recabadas en cuestionario y taller realizado en mayo de 2024 con especialistas en AMP del sector público para la presente consultoría.

¹⁵⁰ Artículo 122 de la LGPA.

¹⁵¹ Artículo 122 inc. 3° de la LGPA.

¹⁵² Artículo 110 de la LGPA. Se destacan estas infracciones, pues pudiesen dar lugar a un concurso de infracciones con la Ley N°21.600, situación que es abordada por el artículo 117 de esta última norma legal.

¹⁵³ Artículo 110 inciso final de la LGPA.

¹⁵⁴ Se entenderá por pesca de subsistencia la actividad extractiva que se realiza sin artes de pesca o aparejos de pesca masivos y sin embarcaciones, o con embarcaciones de apoyo sin propulsión de hasta siete metros de eslora, cuyo resultado sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza y el de su familia. También se considerará pesca de subsistencia la realizada por los pueblos originarios, en los mismos términos antes definidos. Con todo, esta exención no aplica en AMERB. Artículo 140 bis de la LGPA y DS N°22 de 2021 de MINECON, Reglamento de pesca de subsistencia prevista en el artículo 140 bis de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

¹⁵⁵ Artículo 124 de la LGPA.



aquella parte de los bienes comprendidos en el borde costero que se encuentran bajo la supervigilancia de MINDEF, así como solicitar al MBN la destinación de bienes fiscales colindantes. Las caletas artesanales otorgadas en destinación a SERNAPESCA son luego **asignadas, a través de la suscripción de un convenio de uso, a las organizaciones de pescadores artesanales** que se encuentren operativas y en funcionamiento, además de estar inscritas en el Registro Artesanal regulado en la LGPA¹⁵⁶. En las caletas asignadas se pueden desarrollar diversas actividades, incluyendo actividades pesqueras extractivas y de transformación, de pesca recreativa y de acuicultura de pequeña escala y otras actividades productivas, como turismo, todas las cuales deberán estar contenidos en un **Plan de Administración**¹⁵⁷. Dichas actividades deberán efectuarse en estricto cumplimiento a las normas sectoriales respectivas.

b) Pesca recreativa

Corresponde a la actividad pesquera realizada por personas naturales que tiene por objeto la captura de especies hidrobiológicas con aparejos de pesca de uso personal, sin fines de lucro para el pescador y con propósito de deporte, turismo o entretención¹⁵⁸.

Esta actividad se regula en una ley especial, la **Ley N°20.256**, que establece normas sobre pesca recreativa¹⁵⁹.

Toda persona que quiera realizar actividades de pesca recreativa deberá poseer una licencia otorgada por SERNAPESCA, la que será personal e intransferible.

La pesca recreativa debe realizarse en **aguas preferenciales**, es decir, aquellas áreas declaradas por resolución del gobierno regional cuya jurisdicción se encuentre en el respectivo curso de agua¹⁶⁰.

La pesca recreativa en las AP deberá ser compatible con la categoría del área, su objeto específico de protección y ajustarse al respectivo plan de manejo¹⁶¹.

Además, mediante el **DS N°210 de 2009 de MINECON, que aprueba el Reglamento de Repoblación y Siembra de Especies Hidrobiológicas para Fines de Pesca Recreativa**, se regula la forma y condiciones en que es posible efectuar la siembra y repoblación de especies hidrobiológicas para fines de pesca recreativa, de modo de asegurar la debida protección del patrimonio sanitario y ambiental, en especial la biodiversidad.

La fiscalización del cumplimiento de esta regulación recae en funcionarios de SERNAPESCA, del SBAP –previo convenio de encomendamiento de funciones– y a personal de la Armada y

¹⁵⁶ Artículo 3° de la Ley N°21.027.

¹⁵⁷ El Plan de Administración es aprobado por una Comisión, la que está integrada por el Director Regional de Pesca y Acuicultura, quien la preside; el Director Zonal de Pesca; un representante de la SEREMI de Economía, y un representante de la Dirección de Obras Portuarias. Puede integrar también la Comisión, con derecho a voz, el Capitán de Puerto respectivo o quien éste designe.

¹⁵⁸ Artículo 1° inciso 2° de la Ley N°20.256.

¹⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial el 12 de abril de 2008.

¹⁶⁰ Artículo 12 de la Ley N°20.256. Conforme al art. 13 de la misma ley, modificada por la Ley N°21.600, uno de los órganos que debe pronunciarse sobre esta designación es el SBAP.

¹⁶¹ Artículo 38 de la Ley N°20.256, modificada por la Ley N°21.600.



Carabineros, según corresponda, dentro del ámbito de sus respectivas competencias¹⁶². Las infracciones se conocen y sancionan de acuerdo a la LGPA.

c) Pesca de investigación

La pesca de investigación corresponde a aquella extracción sin fines de lucro de individuos de una especie hidrobiológica o parte de ellos, con la finalidad de obtener datos e información para alguno de los siguientes propósitos: generar conocimiento científico o tecnológico, realizar actividades de docencia, contar con antecedentes para adoptar medidas de administración o proteger la biodiversidad, el ambiente acuático y el patrimonio sanitario del país. Asimismo, se considerarán pesca de investigación aquellas de carácter exploratorio, de prospección y experimental¹⁶³.

Esta actividad se encuentra regulada en la **LPGA**, complementada por el **DS N°461 de 1995 de MINECON**, que establece requisitos que deben cumplir las solicitudes sobre pesca de investigación.

Para poder ejecutar este tipo de pesca debe realizarse una solicitud ante la SUBPESCA, la que apruebe o rechace su proyecto de investigación mediante resolución¹⁶⁴. Los resultados de las investigaciones deben comunicarse a SUBPESCA mediante el envío de informes, incluyendo los datos recopilados, dentro de los plazos y de acuerdo con la metodología y objetivos del proyecto aprobado.

Esta regulación no hace distinciones respecto del área en que se efectúa la pesca de investigación y la Ley N°21.600 no introdujo cambios en esta materia.

d) Acuicultura¹⁶⁵

La actividad acuícola se encuentra regulada principalmente en la **LGPA**, complementada por normas reglamentarias¹⁶⁶. Dado que ella se desarrolla sobre bienes nacionales de uso público, la legislación nacional exige contar con una **concesión acuícola** para hacer uso de las porciones de agua, fondo de mar y terrenos de playa necesarios. Estas concesiones son un tipo particular de concesión marítima, otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, mediante un procedimiento que se inicia ante el SERNAPESCA y en el también interviene la SUBPESCA. Ellas sólo pueden otorgarse en espacios previamente definidos como **áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura** ("AAA"). Las AAA son zonas geográficas que, a través de un decreto del MINDEF, se identifican como aptas para dicha actividad. La SUBPESCA es responsable de elaborar los estudios técnicos para determinar las AAA, con la debida consulta a

¹⁶² Artículo 46 de la Ley N°20.256.

¹⁶³ Artículo 2° número 29 de la LGPA.

¹⁶⁴ DS N°461/1995 de MINECON, Reglamento que establece requisitos que deben cumplir las solicitudes sobre pesca de investigación.

¹⁶⁵ Se siguió aquí el documento "El Régimen Jurídico-Ambiental de la Salmonicultura en Chile", la Cartilla Informativa N°1 (enero 2020), Terram, disponible en: https://www.terram.cl/download/recursos_naturales/salmonicultura/cartilla/Cartilla-Regimen-Juridico-Ambiental-2020.pdf.

¹⁶⁶ Entre otros, el D.S. N°290/1993 MINECON, Reglamento de Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura; el D.S. N°320/2001 MINECON, Reglamento Ambiental para la Acuicultura; el D.S. N°45/2021 MINECON, Reglamento de Acuicultura de Pequeña Escala.



los organismos encargados de los usos alternativos de esos terrenos o aguas, considerando especialmente la existencia de recursos hidrobiológicos o de aptitudes para su producción y la protección del medio ambiente¹⁶⁷. La ley dispone también que, entre otros, **se considerarán las AP que se encuentren contempladas en la zonificación del borde costero**¹⁶⁸. Esto último merece dos observaciones: en primer lugar, las AP deben ser “consideradas”; no hay pues una restricción *a priori* para la determinación de AAA en AP. En segundo lugar, la norma se refiere a las AP contempladas en la zonificación del borde costero, proceso que ha tenido poca aplicación práctica; a la fecha, sólo hay dos regiones que cuentan con dicha zonificación¹⁶⁹. Por otra parte, la LGPA dispone que las AAA

Por otra parte, la LGPA establece para los **cultivos intensivos o cultivos extensivos de especies hidrobiológicas un distanciamiento mínimo de 1,5 millas náuticas respecto de PM y RM**¹⁷⁰. Asimismo, en los casos en que las AP terrestres colinden con el mar, la zonificación del borde costero deberá establecer una franja marina mínima de resguardo para excluir el desarrollo de cultivos intensivos o extensivos de especies hidrobiológicas¹⁷¹. Cabe hacer presente que estas disposiciones no fueron modificadas o derogadas por la Ley N°21.600, probablemente por omisión involuntaria¹⁷². En consecuencia, corresponderá interpretar armónicamente ambos cuerpos legales para su adecuada aplicación. En opinión de este informe, **esta disposición debiese mantener su aplicación respecto de los PM y RM preexistentes a la Ley N°21.600 (hoy homologados a las categorías de PN y RN, respectivamente), no siendo aplicable a futuras AP.**

Finalmente, cabe tener presente que **las concesiones acuícolas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP**¹⁷³.

Teniendo a la vista este panorama, en el **Cuadro 4** se sistematizan las situaciones que pueden darse:

Cuadro 4. Situaciones de interacción de acuicultura con AP

| Situación | Descripción | Observación |
|-------------------------|--|--|
| AAA sin CA en AP | Existe una declaración de AAA que se superpone total o parcialmente con un AP existente, sin que a la fecha existan concesiones acuícolas en trámite y/u otorgadas en el área. | Este es el caso, por ejemplo, del AMCP-MU Lafquén Mapu Lahual. Colindan con AAA también el SN Humedal La Boca, el BNP Isla Gaviota, la RN Isla Mocha y los PN Fray Jorge y Llanos de Challe. Según auditoría CGR, al 14 de abril de 2020 había 221 AAA con superposición total o parcial en AP. |

¹⁶⁷ Artículo 67 inc. 5° de la LGPA.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Se trata de las regiones de Aysén (D.S. N°153/2004 MINDEF) y de Coquimbo (D.S. N°518/2005 MINDEF). La Región del Biobío también habría aprobado su zonificación del borde costero, aunque está pendiente la dictación del decreto. Fuente: https://www.ssffaa.cl/index3edf.html?page_id=2809 (revisión 5 de marzo de 2024).

¹⁷⁰ Artículo 67 inciso 7° de la LGPA.

¹⁷¹ Artículo 67 inciso 8° de la LGPA.

¹⁷² Originalmente, el proyecto contemplaba las categorías de parques marinos y reservas marinas.

¹⁷³ Artículos 92 y 93 de la Ley N°21.600.



| | | |
|--|--|--|
| | | Correspondería desafectar las AAA en PN y MN y evaluar su desafectación respecto de las demás categorías de AP. |
| AAA y CA otorgadas en AP | Existe una declaración de AAA que se superpone total o parcialmente con un AP existente, dentro de la cual ya se han otorgado concesiones acuícolas. | Este es el caso, por ejemplo, de RN Kawésqar. Las concesiones otorgadas antes del 18 de junio de 2013 al interior de un AP constituirían situaciones jurídicas consolidadas (aplica Dictamen N°41.121 de 2014 del CGR, en relación al Dictamen N°38.429 de 2013). Sin perjuicio de ello, en caso de tratarse de concesiones con plazo ¹⁷⁴ , la renovación de la concesión debiese regirse por los artículos 92 y 93 de la Ley SBAP, referidos a las concesiones sectoriales. |
| AAA en AP y tramitación de CA sobreviniente | Existe una declaración de AAA que se superpone total o parcialmente con un AP existente, dentro de la cual hay concesiones acuícolas en trámite. | La concesión acuícola constituye una concesión sectorial según la Ley N°21.600, de manera que aplican los artículos 92 y 93. En resumen, tal concesión no sería admisible en AP de categorías que prohíban explotación de recursos naturales con fines comerciales. En las demás categorías, que admiten actividades de uso sustentable, habrá que estarse a lo informado por el SBAP, el que deberá considerar lo regulado en el respectivo plan de manejo del AP. |
| AAA y AP sobreviniente | Existe una declaración de AAA en el mismo espacio (total o parcialmente) donde se pretende declarar un AP. | No hay un impedimento normativo para declarar el AP. La presencia de AAA debiese identificarse al inicio del procedimiento de creación del AP (por informe sectorial) y, en consecuencia, ser considerada en la definición del área. |

¹⁷⁴ A partir de la Ley N°20.434, publicada el 8 de abril de 2010 en el Diario Oficial, las concesiones acuícolas dejan de ser indefinidas y se otorgan por un plazo de 25 años renovables. Artículos 2° número 12) y 69 de la LGPA.



| | | |
|---|---|---|
| <p>AAA y CA otorgadas y AP sobreviniente</p> | <p>Existe una declaración de AAA y concesiones acuícolas otorgadas en el mismo espacio (total o parcialmente) donde se pretende declarar un AP.</p> | <p>Este es el caso, por ejemplo, de los SN Humedal Maullín y Humedal Costero y Laguna Quilo, creados sobre un AAA y con preexistencia de concesiones acuícolas en su interior (y también otras en trámite).</p> <p>No hay un impedimento normativo para declarar el AP. Aplica el artículo sexto transitorio de la Ley N°21.600, según el cual las concesiones continúan vigentes en su interior hasta su relocalización, a menos que caigan en incumplimiento de las normas especiales que las rige y se produzca con ello su caducidad.</p> <p>La presencia de AAA y CA debiese identificarse al inicio del procedimiento de creación del AP (por informe sectorial) y, en consecuencia, ser considerada en la definición del área.</p> |
| <p>AP y AAA sobreviniente</p> | <p>Existe un AP y se pretende declarar una AAA en el mismo espacio (total o parcialmente)</p> | <p>La declaración de AAA debiese considerar la existencia del AP. En las categorías que prohíben explotación de recursos naturales con fines comerciales no sería posible el desarrollo de la actividad, de manera que no tendría sentido la declaración de AAA. En las demás categorías, la declaración de AAA debiese considerar la existencia del AP.</p> |

e) Navegación

Todas las actividades concernientes a la navegación o relacionadas con ella se rigen por el **Decreto Ley N°2.222 de MINDEF, que sustituye la Ley de Navegación**, y por sus reglamentos¹⁷⁵, “cuyas disposiciones prevalecerán sobre cualquier norma vigente en esta materia”¹⁷⁶. La autoridad

¹⁷⁵ Entre ellos, el DS N°1.340 bis de MINDEF, que aprueba el Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, y el DS N°214 de 2015 de MINDEF, aprueba Reglamento General de Deportes Náuticos y Buceo Deportivo.

¹⁷⁶ Artículo 1° del DL N°2.222.



competente para aplicar y fiscalizar el cumplimiento de esta regulación es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (“DIRECTEMAR”), la que actuará a través de los Gobernadores Marítimos y los Capitanes de Puerto en sus respectivos territorios jurisdiccionales (como delegados del Director). Corresponde a la misma DIRECTEMAR aplicar las sanciones y multas¹⁷⁷, previa investigación sumaria de los hechos¹⁷⁸.

Esta regulación es de aplicación general en territorio nacional y no contempla consideraciones especiales respecto a las AP. Considerando la regla de prevalencia de la Ley de Navegación y las obligaciones internacionales derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“CONVEMAR”)¹⁷⁹, se sugiere una coordinación entre la DIRECTEMAR y el SBAP para definir vías y reglas de navegación que sean compatibles con los objetos de protección del AP. Así lo ha entendido hasta ahora la autoridad marítima, en cuyas instrucciones se refiere a la navegación en AP de la siguiente forma: “En aquellos casos donde resulta practicable, se ha incorporado un aviso informativo en las cartas de navegación oficiales. En los lugares citados no existe prohibición de navegación o fondeo; sin embargo, el tránsito de naves a través de ellas o próximas a dichos sectores, deberá ser efectuado con máxima precaución, evitando afectar el hábitat de las especies de las cuales ellas son parte”¹⁸⁰.

f) Turismo y avistamiento de fauna marina

No existe regulación particular sobre turismo en AMP ni tampoco algún permiso, autorización, concesión o título de otra naturaleza que respalde dicha actividad¹⁸¹. La Ley N°21.600 derogó todas las disposiciones de la Ley N°20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, referidas al desarrollo turístico en las áreas silvestres protegidas del Estado. Esta norma legal se acompaña del DS N°50 de 2012 de MINECON, Reglamento que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado.

La **LGPA** dispone que la observación de mamíferos, reptiles y aves hidrobiológicas consistente en el acercamiento voluntario a ejemplares de tales especies en forma directa o desde un medio de transporte aéreo, terrestre, marítimo, lacustre o fluvial, con la finalidad de propiciar un contacto visual con éstas en su hábitat natural, con fines recreativos, de investigación o educativos, debe cumplir con exigencias mínimas de comportamiento¹⁸² y con lo dispuesto en el reglamento respectivo¹⁸³.

Los procedimientos y requisitos aplicables a la observación de mamíferos, reptiles y aves hidrobiológicas se rigen por el **Decreto Supremo N°38 de 2011 de MINECON, Reglamento General**

¹⁷⁷ Artículo 149 del DL N°2.222.

¹⁷⁸ Artículo 151 del DL N°2.222.

¹⁷⁹ Habrá que distinguir si la navegación se efectúa por aguas interiores, mar territorial o Zona Económica Exclusiva (“ZEE”). En el mar territorial se consagra el derecho de paso inocente, mientras que en la ZEE aplica la libertad de navegación.

¹⁸⁰ Instrucciones Generales respecto a la navegación en Áreas Marinas Protegidas, Parques Nacionales y sus inmediaciones (DIRECTEMAR, 2022). Disponible en: https://www.directemar.cl/directemar/site/docs/20200504/20200504104011/3001_1_39_54_diposiciones_aa_mm.pdf

¹⁸¹ Lo que sí existe es infraestructura utilizada con fines turísticos que se encuentra amparada por concesiones marítimas.

¹⁸² Garantizar un comportamiento respetuoso con los ejemplares; se prohíbe la realización de cualquier acto de acoso; entre otros.

¹⁸³ Artículo 13 E de la LGPA.



de Observación de Mamíferos, Reptiles y Aves Hidrobiológicas y del Registro de Avistamiento de Cetáceos¹⁸⁴. No obstante, sus disposiciones aplican en forma supletoria a lo dispuesto en otros reglamentos dictados para especies o áreas específicas¹⁸⁵.

El reglamento establece exigencias de fondo sobre comportamiento y establece que la autoridad marítima podrá disponer, fundadamente, la adopción de medidas específicas de resguardo y restricción del espacio marítimo, que limiten el número de naves o el tiempo máximo de permanencia en el área destinada a la observación¹⁸⁶.

En lo que respecta a la observación aérea con fines recreativos, esta deberá contar con una autorización de la Dirección General de Aeronáutica Civil (“DGAC”) y cumplir con los reglamentos que rigen la actividad aeronáutica y demás normas que establezca la referida Dirección¹⁸⁷.

Respecto a **observación terrestre**, se disponen ciertas exigencias generales de comportamiento y, **en caso de desarrollarse en AP, ella quedará sometida a las disposiciones específicas que para cada una de ellas establezca el organismo encargado de su administración, así como lo dispuesto en los planes de manejo de dichas áreas, en su caso**¹⁸⁸.

Respecto a la observación marítima, esta debe realizarse cumpliendo con las normas de operación y condiciones de seguridad que establezca la autoridad marítima en sus áreas de jurisdicción.

Además, se establecen reglas especiales para la observación de cetáceos; otáridos, fócidos y mustélicos; reptiles y aves hidrobiológicas. Finalmente, se regula un registro de avistamiento de cetáceos, a cargo de la DIRECTEMAR, cuyo objetivo es generar una base de datos relativa a la presencia de cetáceos en aguas nacionales.

Corresponde a SERNAPESCA, la Armada, Carabineros de Chile y la DGAC, en ejercicio de sus facultades legales, adoptar las medidas y efectuar los controles que sean necesarios para lograr un efectivo cumplimiento de esta regulación¹⁸⁹.

g) Investigaciones científicas y/o tecnológicas marinas

Además de la pesca de investigación, regulada en la LGPA, el **DS N°711 de 1975 del Ministerio de Defensa Nacional** reglamenta las investigaciones científicas y tecnológicas marinas efectuadas en la zona marítima de jurisdicción nacional. Conforme a este reglamento, toda persona que desee realizar trabajos de investigación científica y/o tecnológica marina en la zona marítima de hasta 200 millas bajo jurisdicción nacional, incluida sus aguas, su atmósfera, su plataforma continental, suelo y subsuelo, deberá presentar una solicitud al efecto ante el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (“SHOA”)¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Artículo 1° inciso 1° del DS N°38 de 2011 de MINECON.

¹⁸⁵ Artículo 1° inciso 2° del DS N°38 de 2011 de MINECON. Esto incluye las áreas protegidas, respecto de las cuales pueden aplicar otras medidas (art. 3°).

¹⁸⁶ Artículo 2° del DS N°38 de 2011 de MINECON.

¹⁸⁷ Artículo 5° del DS N°38 de 2011 de MINECON.

¹⁸⁸ Artículo 9° del DS N°38 de 2011 de MINECON.

¹⁸⁹ Artículo 27° del N°38 de 2011 de MINECON

¹⁹⁰ Sustituyó al Instituto Hidrográfico de la Armada de Chile.



Esta regulación no hace distinciones respecto del área en que se efectúa la investigación y la Ley N°21.600 no introdujo cambios en esta materia.

5.2.3. USO DE AMBIENTES COSTERO-MARINOS

a) Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (“ECMPO”)

Los ECMPO son espacios marinos delimitados, cuya administración es entregada a las comunidades indígenas o asociaciones de ellas que han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio constatado por CONADI¹⁹¹. Esta figura se encuentra regulada en una ley especial, la **Ley N°20.249, que crea el ECMPO**, también conocida como Ley Lafquenche, complementada por el **Decreto Supremo N°137 de 2008 MINDEF, Reglamento de la Ley N°20.249**.

La delimitación necesaria está determinada por la superficie que asegure el ejercicio del uso tradicionalmente realizado. Dicho espacio costero será entregado en **destinación por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas a SUBPESCA**, quien suscribirá un convenio de uso con la comunidad asignataria una vez que la comisión intersectorial apruebe el plan de administración¹⁹².

El procedimiento se inicia a través de una solicitud de una asociación o comunidad indígena ante SUBPESCA en la que se deben indicar los fundamentos que justifiquen el uso consuetudinario y los usos que pretenden ser incorporados al plan de administración¹⁹³. SUBPESCA verificará si se sobrepone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante; en tal caso, será denegada, con excepción de una solicitud de una comunidad indígena que ha realizado uso consuetudinario por sí sola y no existen otras comunidades vinculadas a dicho espacio¹⁹⁴. En este último caso, continuará el procedimiento y la concesión o área de manejo deberá ser dejada sin efecto expresamente en el acto de destinación del ECMPO¹⁹⁵. SUBPESCA remitirá la solicitud a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (“CONADI”) para que emita un informe que acredite el uso consuetudinario invocado por el solicitante¹⁹⁶. En caso de informe favorable, la CONADI deberá someter a consulta de las comunidades próximas la iniciativa. Posteriormente, SUBPESCA deberá someter el establecimiento del espacio a la Comisión Regional del Uso del Borde Costero (“CRUBC”), la que podrá aprobar, rechazar o proponer modificaciones al espacio costero marino, las que serán consideradas por SUBPESCA para solicitar la destinación. En caso de que la misma área solicitada como ECMPO hubiere sido objeto de una solicitud de afectación para otros fines, se deberá suspender la tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la CONADI o se resuelva la reclamación al mismo, según el caso¹⁹⁷.

Dentro del plazo de un año contado desde la destinación del espacio costero, la comunidad o asociación de comunidades asignatarias deberán presentar un **plan de administración** que deberá comprender los usos y actividades que se desarrollan en el espacio costero, en caso de que no se

¹⁹¹ Artículo 3° de la Ley N°20.249.

¹⁹² Artículo 3° de la Ley N°20.249.

¹⁹³ Artículo 7° inciso 1° de la Ley N°20.249.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Artículo 7° inciso 2° de la Ley N°20.249.

¹⁹⁶ Artículo 8° de la Ley N°20.249.

¹⁹⁷ Artículo 10 inciso 2° de la Ley N°20.249.



presente el plan de pondrá término a la destinación¹⁹⁸. En el evento que se contemple la explotación de recursos hidrobiológicos (por la comunidad u otros usuarios) el plan de administración deberá comprender un **plan de manejo**, el que debe velar por la debida conservación de los recursos y el medio ambiente¹⁹⁹.

Aprobado el plan de administración y el plan de manejo, en su caso, SUBPESCA deberá suscribir el convenio de uso con la asociación de comunidades o comunidad asignataria, el que tendrá carácter de indefinido, sin perjuicio de las causales de término.

Las infracciones a la regulación son sancionadas conforme a la LGPA. Entre ellas se encuentra contravenir el plan de administración, así como impedir el acceso al ECMPO a cualquier persona o impedir el tránsito o la libre navegación por el espacio²⁰⁰.

Cuadro 5. ECMPO y AP

| Situación | Descripción | Observación |
|-------------------------------------|--|---|
| ECMPO y AP | Existe una ECMPO y un AP que se superponen total o parcialmente | Actualmente no existen casos de superposición entre AP y ECMPO. |
| ECMPO y AP sobreviniente | Existe una ECMPO que se superpone total o parcialmente con una propuesta de AP | Esta figura está expresamente contemplada en la ley a través de la categoría Área de Conservación de Pueblos Indígenas. |
| ECMPO en trámite y AP sobreviniente | Existe una solicitud de ECMPO en trámite que se superpone total o parcialmente con una propuesta de AP | Esta situación debiese detectarse tempranamente en el procedimiento de creación de un APE, a través de solicitud de informe a SUBPESCA. |
| AP y ECMPO sobreviniente | Existe un AP que se superpone total o parcialmente con una solicitud de ECMPO | Esta es la situación de ECMPOs en trámite en las RN Kawésqar y (ex RF) Las Guaitecas, en el ACMU (ex AMCP-MU) Humboldt y en el ACMU (ex AMCP-MU) Fiordo Comau – San Ignacio de Huinay. Dicha circunstancia debiese detectarse a través del informe emitido por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y SUBPESCA durante la tramitación del ECMPO. Si bien no hay norma expresa que prohíba la |

¹⁹⁸ Artículo 11 de la Ley N°20.249.

¹⁹⁹ Artículo 11 letra c) de la Ley N°20.249.

²⁰⁰ Artículo 15 de la Ley N°20.249.



| | | |
|--|--|--|
| | | constitución de ECMPO en AP, es posible argumentar que ello no es posible, toda vez que la declaración de un ECMPO supone que el espacio se encuentra bajo la administración del Ministerio de Defensa, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, cuestión que no ocurriría en el caso de un APE (administrada por el SBAP) ²⁰¹ . |
|--|--|--|

b) Concesiones marítimas

La normativa relacionada con concesiones marítimas se encuentra regulada principalmente en el **Decreto con Fuerza de Ley N°340 de 1960 del Ministerio de Hacienda, sobre concesiones marítimas**, y en el **Decreto Supremo N°9 de 2018 de MINDEF, Reglamento sobre concesiones marítimas**.

Las concesiones marítimas se definen como un acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Defensa Nacional o el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, según corresponda, otorga a una persona derechos de uso y goce sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al referido Ministerio, para el desarrollo de un determinado proyecto o actividad²⁰². Tales bienes corresponden a toda la costa, el mar territorial y los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas²⁰³. Como se observa, una concesión marítima puede tener diversos fines, desde la construcción y operación de un puerto a la instalación de infraestructura para turismo.

Es facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, conceder el uso particular en cualquier forma, 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 riberaños hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera²⁰⁴. De acuerdo con esta normativa, toda concesión se entenderá otorgada sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros a cualquier título legítimo²⁰⁵.

²⁰¹ Esta es la interpretación adoptada por CONAF, según consta en Memorandum N°2.150/2024, de 30 de abril de 2024.

²⁰² Artículo 3° del D.F.L 340 y artículo 1 número 12) del DS N°9 de 2018 de MINDEF. Se aclara que las concesiones de acuicultura constituyen concesiones marítimas que se rigen por la LGPA.

²⁰³ Artículo 2° del DS N°9 de 2018 de MINDEF.

²⁰⁴ Artículo 2° del D.F.L N°340/1960, del Ministerio de Hacienda.

²⁰⁵ Artículo 5° del D.F.L N°340/1960, del Ministerio de Hacienda.



Las concesiones marítimas se clasifican en destinaciones marítimas, concesiones marítimas mayores, concesiones marítimas menores y permisos o autorizaciones²⁰⁶. Mientras las destinaciones marítimas se otorgan a servicios fiscales o centralizados, las concesiones marítimas se otorgan a particulares y otros órganos de la Administración del Estado que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio²⁰⁷.

En el marco del procedimiento para el otorgamiento y modificación sustancial de concesiones marítimas, el reglamento dispone que **la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas solicitará informe al Ministerio del Medio Ambiente respecto de solicitudes de concesiones marítimas mayores o menores que afecten bienes nacionales ubicados en AP bajo su supervigilancia**²⁰⁸.

La aplicación de esta regulación y la fiscalización del cumplimiento de las concesiones marítimas recae en la autoridad marítima, esto es, la Dirección General de Territorio Marítimo y de Marina de la Armada (DIRECTEMAR)^{209, 210}. Las infracciones y sanciones son determinadas a través de un procedimiento administrativo ante la misma autoridad marítima²¹¹.

El DFL N°340 contempla diversas causales de extinción de las concesiones marítimas, entre las cuales se encuentra la caducidad de la misma por atraso en el pago de la renta; infracción a la ley o reglamento; y el incumplimiento de obligaciones establecidas en el decreto de concesión²¹².

Finalmente, cabe tener presente que **las concesiones marítimas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP**²¹³.

c) Zonificación del borde costero

²⁰⁶ De acuerdo al Párrafo 2° del Decreto N°9/2018 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:

a.- Las Destinaciones Marítimas, son otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional, mediante un decreto exento firmado “por orden del Presidente de la República”.

b.- Las Concesiones Marítimas Mayores y Menores son otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional, mediante un decreto supremo firmado “por orden del Presidente de la República”.

c.- Los Permisos o Autorizaciones son otorgados por el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante o por la Capitanías de Puerto del lugar de interés, mediante una resolución firmada por la respectiva autoridad.

²⁰⁷ Artículo 7 del DS N°9 de 2018 de MINDEF.

²⁰⁸ Artículo 59 del DS N°9 de 2018 de MINDEF.

²⁰⁹ Artículo 1° del D.F.L N°340/1960, del Ministerio de Hacienda.

²¹⁰ El Dictamen N°18.082 de 2014 de la Contraloría General de la República (reiterando dictámenes anteriores) indica que conforme lo dispuesto en el DFL N°340, en el Decreto con Fuerza de Ley N° 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, en relación con los artículos 2°, letra c), y 6° del Decreto Ley N°2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación, “la labor de control y fiscalización, de las playas y terrenos fiscales de playa colindantes con estas en el mar, deberá ser ejercida por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la actual Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, teniendo como órgano ejecutor de tales acciones a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina y en específico, a los Gobernadores Marítimos y Capitanes de Puerto en sus respectivas jurisdicciones”.

²¹¹ Título VIII del DS N°9 de 2018 MINDEF, Régimen sancionatorio.

²¹² Artículo 7 del DFL N°340.

²¹³ Artículos 92 y 93 de la Ley N°21.600.



La zonificación del borde costero se define como un “proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral, que tiene por objeto definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes, los que no serán excluyentes, salvo en los casos que se establezcan incompatibilidades de uso con actividades determinadas en sectores delimitados en la misma zonificación y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración, en conformidad con lo dispuesto en la Política Nacional de Uso del Borde Costero establecida en el decreto supremo (M) N° 475, de 1995, del Ministerio de Defensa Nacional, o la normativa que lo reemplace”²¹⁴.

Respecto a esta materia resulta relevante destacar la existencia de la **Política Nacional del Uso de Borde Costero (“PNUBC”)**²¹⁵, del año 1994, la cual contempla diversos principios generales²¹⁶ y crea la **Comisión Nacional del Borde Costero del Litoral**, cuya función principal es proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la PNUBC, incluyendo proponer la zonificación de los diversos espacios que conforman el **borde costero del litoral**²¹⁷, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por MINDEF, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas²¹⁸.

Luego, en virtud de lo establecido en un Instructivo Presidencial de 1997, esta entidad se desconcentra territorialmente en **Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (“CRUBC”)**, que son creadas por resolución de los delegados presidenciales (otrora intendentes)²¹⁹. El reglamento interno de funcionamiento de las CRUBC está contenido en un Oficio del Gabinete Presidencial N°006, de 24 de junio de 2022.

La zonificación del borde costero se inicia por iniciativa del Gobierno Regional, el que tiene la atribución de proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la PNUBC²²⁰. Posteriormente, la CRUBC (presidida por el Gobernador Regional), mediando un plazo de opinión pública no inferior a 30 días corridos, deberá remitir su propuesta a la CNUBC a través de la respectiva Oficina Técnica²²¹. Recibida la propuesta, la CNUBC deberá elaborar un informe que se

²¹⁴ Artículo 2 número 57) de la LGPA. Una definición similar es la contenida en el artículo 1 número 60 del DS N°9 de 2018 de MINDEF.

²¹⁵ Aprobada mediante Decreto Supremo N°475 de 1994 de MINDEF.

²¹⁶ De acuerdo con el artículo 1°, es una política de Estado, política nacional, es multidisciplinaria, es sistémica.

²¹⁷ El borde costero del litoral se define en la PNUBC como “aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, 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” (artículo 2° de la PNUBC). En el mismo sentido, borde costero se define en el Reglamento sobre Concesiones Marítimas como una “Franja del territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Se entenderá por mar territorial aquel que se encuentra definido en el artículo 593 del Código Civil” (artículo 1 número 5 del Reglamento del DS N°9 de 2018 de MINDEF).

²¹⁸ Artículo 2 de la PNUBC.

²¹⁹ Artículo 1° de la Ley N°21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país.

²²⁰ Artículo 17 literal a) del DFL N°19.175.

²²¹ Artículo 15 del Instructivo Gab. Pres. N°6/2022.



remitirá conjuntamente con ella al Presidente de la República para dictar el correspondiente decreto supremo expedido por el Ministerio de Defensa^{222, 223}.

Respecto a los efectos de la zonificación, se debe tener presente que el ejercicio de la facultad discrecional de **otorgar concesiones marítimas deberá ajustarse a sus usos y criterios establecidos, siempre que se encuentre vigente y publicada en el Diario Oficial, incluyendo la memoria de zonificación**²²⁴. Respecto a la renovación de concesiones mayores se considerará, para el orden de prelación de las solicitudes, el uso previsto para el área de acuerdo con la zonificación del borde costero vigente; así como el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional del Uso del Borde Costero o la Política Regional del Borde Costero²²⁵. Se debe tener presente que, conforme a este procedimiento de solicitud de concesiones, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas puede requerir informe a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de acuerdo a los criterios que se establezcan mediante resolución ministerial²²⁶.

En materia de **renovación de concesiones la zonificación del borde costero es relevante para efectos de la preferencia respecto a las solicitudes** efectuadas sobre concesiones menores y destinaciones marítimas, las que inicialmente serán prioritarias en relación con otros postulantes, salvo que presenten un mejor uso en función de la seguridad nacional o de acuerdo con la zonificación regional del borde costero, si la hubiere²²⁷.

Por otra parte, conforme a la modificación introducida en 2018 a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (“LOCGAR”)^{228,229}, el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. Esta zonificación deberá ser aprobada mediante decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial (“PROT”)²³⁰. Así, en un futuro las zonificaciones del borde costero serían vinculantes a través de los respectivos PROT²³¹.

²²² Artículo 16 del Instructivo Gab. Pres. N°6/2022.

²²³ En el marco de este procedimiento participa la Comisión Nacional de Acuicultura, la que tiene entre sus funciones dar opinión respecto de la zonificación del borde costero, en relación de acuicultura (artículo 30 C de la LGPA).

²²⁴ Artículo 14 del Decreto N°9.

²²⁵ Artículo 18 del Decreto N°9.

²²⁶ Artículo 61 del Decreto N°9.

²²⁷ Artículo 17 del Decreto N°9.

²²⁸ Su texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado se encuentra fijado en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2005 del Ministerio del Interior.

²²⁹ La modificación fue introducida por la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del país, publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 2018.

²³⁰ Artículo 17 letra a) inciso final de la LOCGAR.

²³¹ Se encuentra pendiente la dictación del reglamento sobre la materia.



La zonificación del borde costero ha tenido **escasa aplicación práctica**. A la fecha sólo dos regiones cuentan con dicha zonificación: **la región de Aysén y la región de Coquimbo**²³². Por su parte, la PNUBC, dictada hace ya 30 años, se encuentra en proceso de actualización²³³.

6. SITUACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EXISTENTES

De acuerdo con la información contenida en el Octavo Reporte del Estado del Medio Ambiente 2023 (“REMA 2023”)²³⁴, actualmente existen 142.246.345 ha de áreas marinas protegidas, de las cuales un 56% corresponde a PM y un 42% corresponden a AMCP. En términos de representatividad, esta protección abarcaría un 22,8% de las ecorregiones marinas del país. Este universo sólo comprende las categorías de AMP en sentido estricto, conformado por los otrora PM, RM y AMCP-MU.

Con base en la información disponible en el Sistema de Información sobre Biodiversidad (“SIMBIO”) del MMA²³⁵, el país cuenta con más de 60 AMP, correspondientes a las (otrora) categorías PM, RM, AMCP-MU, PN, MN, RN, RF, SN y BNP. Sólo 13 de ellas cuentan con un plan de manejo. El detalle sobre las AMP existentes a la fecha se encuentra en un Informe Técnico (Contreras, 2024).

Respecto a la gestión de las AMP, SERNAPESCA contaría desde mediados del año 2019 con un procedimiento para la administración de los PM y RM, el que incluye los procesos de elaboración de los Planes Generales de Administración (“PGA”), elaboración de Planes Operativos Anuales (“POA”) de los PGA e implementación y seguimiento de los POA de los PGA²³⁶.

En términos prácticos, el trabajo anterior se ha focalizado en las siguientes RM: La Rinconada, Isla Chañaral, Islas Choros-Damas y Pullinque, las que cuentan con sus respectivos PGA, POA y seguimiento.

A su vez, SERNAPESCA estableció una estructura de gestión administrativa de las tres primeras RM mencionadas²³⁷, la que comprende los siguientes organismos:

- a) Un **Comité Consultivo**, de carácter regional, dirigido por SERNAPESCA e integrado por representantes de actores locales y grupos de interés en la RM. Su función es mantener informados a sus integrantes acerca de los avances del PGA, entregar información sobre resultados de investigación científicas y monitoreos, levantar información sobre requerimientos y expectativas de los participantes.
- b) Un **Comité de Administración** presidido por SERNAPESCA e integrado por representantes de la institucionalidad pública vinculada con acciones desarrolladas en la RM, así como por representantes de la academia y un representante del Comité Consultivo. A este comité le

²³² Se trata de las regiones de Aysén (D.S. N°153/2004 MINDEF) y de Coquimbo (D.S. N°518/2005 MINDEF). La Región del Biobío también habría aprobado su zonificación del borde costero, aunque está pendiente la dictación del decreto. Fuente: https://www.ssffaa.cl/index3edf.html?page_id=2809 (rev. 5 de marzo de 2024).

²³³ <https://mma.gob.cl/inicia-la-evaluacion-ambiental-estrategica-de-la-actualizacion-de-la-politica-nacional-de-uso-del-borde-costero-pnubc/>.

²³⁴ Disponible en [Reporte del Estado del Medio Ambiente 2023 – SINIA \(mma.gob.cl\)](https://mma.gob.cl/inicia-la-evaluacion-ambiental-estrategica-de-la-actualizacion-de-la-politica-nacional-de-uso-del-borde-costero-pnubc/).

²³⁵ <https://simbio.mma.gob.cl/>.

²³⁶ Esta afirmación se contiene en los respectivos informes anuales que elabora SERNAPESCA respecto de ciertas RM. En efecto, entre el año 2020 y el 2023 SERNAPESCA ha elaborado anualmente informes finales sobre las cuatro RM que cuentan con PGA, dando cuenta del estado de avance de sus respectivos POA.

²³⁷ Res. Ex. N°4.603, de 4 de octubre de 2019, de SERNAPESCA, publicada en el Diario Oficial el 21 de octubre de 2019.



corresponderá la administración de la RM, debiendo velar por el avance del cumplimiento de los contenidos del PGA, su cronograma y actividades comprometidas, tomando en consideración los planteamientos del Comité Consultivo, en lo que fuere pertinente.

- c) Un **Comité de Gestión del PGA**, integrado por la Dirección Nacional, Subdirección Administrativa, Unidad de Conservación y Biodiversidad, Directores Regionales y/o Encargados Regionales de las Reservas Marinas. Su función será detectar, evaluar y gestionar financiamiento interno y/o externo y alianzas estratégicas para el desarrollo de los PGA²³⁸.

Conforme a ello, las Direcciones Regionales han establecido las estructuras particulares de las RM mencionadas²³⁹.

De manera complementaria, SERNAPESCA ha dictado actos administrativos vinculados con la administración de las AMP, en particular, sobre zonificación²⁴⁰; regulación de condiciones para ingreso y desarrollo de actividades de buceo recreativo, paseo náutico y observación de flora y fauna²⁴¹; procedimiento para el ingreso y evaluación de solicitudes para realizar actividades en PM y RM que no requieren de autorización de pesca de investigación²⁴²; protocolo de monitoreo y acciones para el control o erradicación de especies invasivas en RM²⁴³..

En el caso de las AMCP-MU, se han establecido **Consejos Locales de Gestión** y en las áreas SNASPE se han establecido **Consejos Consultivos**. El detalle sobre esto se encuentra en un Informe Técnico (Contreras, 2024).

Otro antecedente relevante a tener en cuenta es la auditoría efectuada el año 2020 por la Contraloría General de la República a varios órganos de la Administración del Estado, respecto del manejo, gestión y control de las AP. Los principales hallazgos se sistematizan en el **Anexo G**.

7. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO SOBRE ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA NUEVA REGULACIÓN APLICABLE A ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

En la presente sección se analizan los antecedentes presentados en las secciones anteriores, con miras a proponer lineamientos para la reglamentación sobre AP, considerando tanto la transición como la futura operación de las AMP bajo la administración del SBAP. Se comenzará con una referencia a la entrada en vigor de las disposiciones de la Ley SBAP, para continuar con los contenidos de las distintas secciones o títulos del reglamento propuesto, sumado a una sección sobre usos y actividades (materia que no ha sido objeto de remisión reglamentaria expresa por la ley).

7.1. Entrada en vigencia de las disposiciones de la Ley N°21.600 y transitoriedad de administración/tuición

²³⁸ Mediante Res. Ex. N°266, de 7 de febrero de 2020, SERNAPESCA estableció la integración, condiciones de funcionamiento y periodicidad de sesiones del Comité de Gestión de los PGA. Esta resolución fue modificada por la Res. Ex. N°942, de 30 de abril de 2024.

²³⁹ Res. Ex. de SERNAPESCA N°181, de 25 de mayo de 2020, RM La Rinconada; N°144, de 9 de abril de 2020, RM Isla Chañaral; N°181, de 30 de marzo de 2020, RM Isla Choros y Damas.

²⁴⁰ Res. Ex. SERNAPESCA N°40, de 31 de enero de 2023, RM La Rinconada; N°209, de 31 de enero de 2023, RM Isla Chañaral; y N°192, de 30 de enero de 2023, SERNAPESCA, RM Isla Choros y Damas.

²⁴¹ Res. Ex. SERNAPESCA N°655, de 26 de marzo de 2020, RM Isla Chañaral; N°29, de 6 de enero de 2019.

²⁴² Res. Ex. N°207, de 27 de noviembre de 2020, SERNAPESCA.

²⁴³ Res. Ex. N°4.604, de 4 de octubre de 2019, SERNAPESCA.



A partir de lo examinado en la sección 5.1.2.D), en opinión del presente informe cabe distinguir entre aquella regulación vinculada con la creación de las AP –función que se mantiene en el MMA–, y aquella regulación vinculada a las funciones y atribuciones del nuevo Servicio –en particular, la administración de las APE, que comprende la aprobación e implementación de planes de manejo, así como el otorgamiento de concesiones y permisos–, distinguiendo a su vez entre las AP preexistentes y las creadas bajo la Ley N°21.600.

Respecto a la creación, modificación o desafectación de AP, corresponderá al MMA dar aplicación a la Ley N°21.600 a partir de su publicación, considerando las nuevas categorías y llevando adelante un procedimiento que, mientras no entre en vigor el reglamento respectivo, cumpla con el estándar legal regulado. Respecto al **informe técnico** –cuya elaboración la ley encomienda al Servicio–, este podría ser asumido de forma transitoria por los organismos que mantienen la administración de las respectivas AP mientras el SBAP no inicie el ejercicio de tal atribución, en línea con lo resuelto por el MMA sobre otras materias y fundado en la continuidad de la función pública²⁴⁴.

Respecto a la administración de las APE existentes, cabe tener presente lo dictaminado por Contraloría, según la cual, **en consideración al principio de continuidad de la función pública, hasta la creación del SBAP sus facultades legales se mantienen radicadas en los organismos que actualmente tienen la administración de las diversas categorías**²⁴⁵.

Es preciso reconocer que la Ley N°21.600 tiene un vacío en lo que respecta a la administración transitoria de las APE. Por una parte, deroga sin más las normas legales sectoriales en las cuales se funda la administración/tuición de las AP existentes y, por otra, difiere la entrada en vigencia de la administración del SBAP sobre las AP de las categorías PN, MN y RN hasta marzo del 2027. No obstante, entendiendo que no es posible concebir un vacío en la administración de las AP –que significaría una desprotección de las mismas, yendo en contra del objetivo y principios de la nueva ley–, corresponde interpretar sistemáticamente estas normas, en el sentido que, **mientras no entre en operaciones el SBAP con sus respectivas funciones y atribuciones, la administración/tuición de las APE preexistentes a la ley debiese mantenerse alojada en los órganos competentes previamente, en aplicación del principio de continuidad de la función pública**, establecido en los artículos 3° y 28 de la Ley N°18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado^{246, 247}. Esto es justamente lo que ha interpretado ya la Contraloría General de la República²⁴⁸, así como SERNAPESCA en lo que respecta a los otrora PM y RM²⁴⁹.

²⁴⁴ Ver Oficio N°234053, de 22 de septiembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que suspende procedimiento de otorgamiento de concesiones en áreas protegidas que no cuenten con plan de manejo vigente y requerimiento de informe favorable previo al otorgamiento.

²⁴⁵ Dictamen N°E139159, de 15 de septiembre de 2021, de la CGR.

²⁴⁶ Mediante dictamen N°26.190 de 2012, la Contraloría General de la República invocó el principio de continuidad de la función pública para mantener las atribuciones del Consejo de Monumentos Nacionales sobre los santuarios de la naturaleza, aun cuando la ley hacía referencia al Servicio, aún inexistente.

²⁴⁷ Esta ha sido la posición del Ministerio del Medio Ambiente respecto a la aplicación de los artículos 92 y 93 de la Ley N°21.600, referido al otorgamiento de concesiones sectoriales en áreas protegidas. Ver Oficio Ord. N°234053, de 22 de septiembre de 2023.

²⁴⁸ Dictamen N°E139159, de 15 de septiembre de 2021 de la Contraloría General de la República: “Cabe precisar que, en consideración a que dicho servicio aún no ha sido creado, debe entenderse, de acuerdo al principio de continuidad de la función pública -en virtud del cual los órganos de la Administración tienen por finalidad promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente-, que hasta la creación del mismo las mencionadas prerrogativas se mantienen radicadas en los organismos que actualmente tienen la administración de las diversas categorías comprendidas en el aludido SNAP, por ejemplo, en el caso de los parques nacionales, en la CONAF, y respecto de los parques y reservas marinas, en el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 26.190, de 2012, y 38.429, de 2013)”.

²⁴⁹ Resolución Exenta N°942/2024 de SERNAPESCA, en particular considerandos 11 y 12.



Al respecto, cabe preguntarse cuál es la regulación que debiesen aplicar tales órganos en el período de transición: ¿la regulación preexistente (que la Ley SBAP deroga) o la nueva regulación?

Esta pregunta ya ha sido respondida parcialmente por el MMA, en lo que respecta al otorgamiento de concesiones turísticas en las ex áreas SNASPE. Según el Oficio Ord. N°235273 de 2023 del MMA, las facultades para otorgar concesiones turísticas de CONAF conforme al artículo 10 de la Ley de Bosques y del Ministerio de Bienes Nacionales de acuerdo a la Ley de Turismo fueron derogadas *in actum*, pasando a regir de inmediato las disposiciones pertinentes de la Ley N°21.600, las que deben ser aplicadas transitoriamente por CONAF. Respecto a PM y RM, el acto se limita a indicar que la administración se mantiene transitoriamente en SERNAPESCA, pero que las concesiones y permisos turísticos en tales áreas se analizarán conjuntamente con los servicios sectoriales pertinentes. El Oficio también se refiere a la posibilidad de CONAF de celebrar convenios de gestión, en aplicación del artículo 68 de la Ley N°21.600.

A diferencia de la situación de CONAF, cuyo rol de administrador de las áreas SNASPE se funda en un par de normas legales y no se encuentra reglamentado, los otrora PM y RM se encuentran regulados en el DS N°238/2004 MINECON, Reglamento de Parques Marinos y Reservas Marinas. Al respecto, es posible plantear una **derogación tácita de aquellas disposiciones del reglamento que sean contradictorias con la Ley SBAP**²⁵⁰. Este criterio se encuentra recogido en diversos dictámenes de Contraloría, los que aplican la noción de derogación tácita del reglamento cuando existen nuevos preceptos legales que hacen imposible su aplicación o que son incompatibles con los mismos, sobre la base de la jerarquía normativa²⁵¹. También es posible encontrar jurisprudencia judicial en este sentido²⁵².

En términos prácticos, esto significa que, mientras no se dicte el reglamento del AP –en cuyas normas transitorias debiese abordarse esta materia– **corresponde aplicar directamente las disposiciones de la Ley N°21.600, pudiendo además aplicarse las normas reglamentarias que no la contradigan**. Así, por ejemplo, en lo que respecta al contenido de un plan de manejo, debiese aplicar lo dispuesto en el artículo 72 de la ley –referido a los contenidos mínimos legales–, pudiendo complementarse con los programas indicados en el artículo 8° del reglamento, toda vez que ello es compatible con lo dispuesto en el artículo 71 de la ley –esto es, que los planes de manejo podrán dividirse en varios programas.

²⁵⁰ De hecho, ya el año 2010 fue modificado tácitamente con la publicación de la Ley N°20.417, que creo el Ministerio del Medio Ambiente; no obstante, su texto nunca fue ajustado expresamente.

²⁵¹ Ver, por ejemplo, dictámenes N°68.178 de 2011 y N°460 de 2018.

²⁵² Ver sentencia de 2 de enero de 2019 en la causa rol N°2.235-2018 de la Ex. Corte Suprema, cuyo considerando décimo dice: “Que, en último término, se hace necesario consignar que los tantas veces citados artículos 24 y 25 del Decreto Supremo N°119 de 25 de agosto de 1989, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que Aprueba Reglamento de Sanciones en Materia de Electricidad y Combustibles corresponden a la transcripción del procedimiento establecido en el antiguo artículo 19 de la Ley N°18.410, cuyo texto fue sustituido por el actual al dictarse la Ley N°19.613, de modo que **carece de sentido pretender que puede continuar vigente el desarrollo reglamentario de un procedimiento que ha dejado de existir al haber sido sustituido por otro, por expresa disposición legal**. Todo ello por cuanto **tanto la jerarquía de las normas como la sucesión temporal de las mismas** permiten afirmar sin asomo de dudas que la ley posterior tiene preeminencia por sobre el reglamento, de forma tal que éste, al carecer de sustento legal en lo relativo al procedimiento de reclamación administrativa, ha quedado **derogado tácitamente** en aquella parte” (destacados agregados).



Con todo, lo anterior debe entenderse siempre **en cumplimiento del principio de juridicidad o legalidad, cuya aplicación habrá que analizar caso a caso**²⁵³. Así, por ejemplo, cabe tener presente que la tuición que la LGPA asignaba a SERNAPESCA respecto de PM y RM no comprendía (o comprende) la dictación de los PGA, facultad que se entendía (o entiende) radicada en MINECON²⁵⁴. En este contexto, es necesario interpretar a través de qué acto se aprobarán los planes de manejo mientras el SBAP no cuente con las atribuciones respectivas, para lo cual se sugiere una definición conjunta entre el MMA y MINECON/SUBPESCA. Las alternativas son mantener la aprobación a través de un DS de MINECON –como lo indica el DS N°238/2004– o bien adoptar un cambio interpretativo respecto de esta atribución, por ejemplo, a través de una resolución de SUBPESCA.

Respecto de los procedimientos para la dictación de PGA iniciados bajo el DS N°238/2004 MINECON y que se encuentren en curso, sería pertinente abordar la continuidad de su tramitación, de manera que no signifique un retraso significativo en su dictación.

Para mayor claridad de todos los actores, lo recomendable sería que el MMA formalice cuanto antes estas reglas de transición con SUBPESCA y SERNAPESCA, sin perjuicio de contemplar expresamente una norma transitoria en el reglamento.

Respecto de las **APE que se creen en aplicación de la Ley N°21.600**, no es posible invocar el principio de continuidad de la función pública, toda vez que se trata de áreas nuevas, cuya administración/tuición no ha estado radicada anteriormente en otro órgano. Aquí sí estaríamos ante un **vacío temporal de administración** mientras no inicie su operación o entre en vigencia la atribución de administración del SBAP, según el caso. En este escenario, sólo queda la aplicación de las facultades sectoriales (no relacionadas con AP) y las funciones enmarcadas en el rol de supervigilancia del MMA²⁵⁵.

7.2. Creación, modificación y desafectación de las AMP

Toda la regulación aplicable a la creación, modificación y desafectación de las AP, incluyendo las que se proyectan sobre ambientes costero-marinos, se rige en lo sucesivo por la Ley N°21.600 y su futuro reglamento.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas contempla seis categorías de protección, las que no distinguen entre tipos de ecosistemas. De hecho, justamente la aspiración del Sistema es integrar las AP terrestres, acuáticas, marinas, continentales e insulares. Así, **las AP en ambientes costero-marinos podrán adscribir a cualquiera de las categorías**. El único **matiz** se presenta en la categoría de **ACPI**, las cuales –en los ambientes costero-marinos– **pueden únicamente recaer en ECMPO**, figura que se encuentra regulada en la Ley N°20.249, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, complementada por el Decreto Supremo N°134 de 2008 del Ministerio de Planificación (hoy Ministerio de Desarrollo Social), que aprueba el Reglamento de la mencionada ley.

²⁵³ De acuerdo a este principio, basado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, los órganos del Estado actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

²⁵⁴ Según lo dispuesto en el artículo 8° del DS N°238/2004 MINECON, los PGA son elaborados por SUBPESCA y SERNAPESCA y aprobados mediante DS de MINECON.

²⁵⁵ Ver Res. Ex. N°1.291 de 18 de octubre de 2019 del MMA, aprueba lineamientos para el ejercicio del rol de supervigilancia del Ministerio del Medio Ambiente sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado.



En coherencia con ello, se establecen normas transitorias que declaran la integración automática de todas las AP existentes al Sistema, con base en reglas de homologación o reclasificación. En el caso de las AMP, este es el panorama:

Cuadro 6. Regla de homologación o reclasificación aplicable a las AMP existentes

| Categoría actual | Categoría futura | Regla aplicable |
|--|--|---|
| Parque Nacional | Parque Nacional | Homologación automática |
| Parque Marino | Parque Nacional | Homologación automática |
| Monumento Natural | Monumento Natural | Homologación automática |
| Reserva Nacional | Reserva Nacional | Homologación automática |
| Reserva Marina | Reserva Nacional | Homologación automática a la categoría de Reserva Nacional. Sin perjuicio de ello, el MMA en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, previo informe del Servicio y de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, determinarán si corresponde su denominación como Reserva de Interés Pesquero o como RN. El plazo máximo para la reclasificación es de cinco años desde la entrada en funcionamiento del SBAP. |
| Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos | Área de Conservación de Múltiples Usos | Homologación automática |
| Santuario de la Naturaleza | Se requiere reclasificación | El MMA, previo informe del Servicio, deberá determinar a qué categoría deben adscribirse. Si el área recae en propiedad privada, se requiere del consentimiento del propietario para definir su reclasificación. Si no se obtuviere tal consentimiento, el Ministerio determinará a qué categoría deberá adscribirse, la cual deberá basarse en el decreto supremo de creación del área, en su objeto de protección y plan de manejo, previo informe del Servicio. El plazo máximo para la reclasificación es de cinco años desde la entrada en funcionamiento del Servicio. Mientras no se efectúe la reclasificación, se mantendrán vigentes los elementos de protección establecidos para dicha categoría. Mientras no se efectúe la reclasificación, se mantendrán vigentes los elementos de protección para dicha categoría (incluyendo PAS del art. 31 de la Ley N°17.288). |

El plazo para efectuar la reclasificación de las reservas marinas (hoy reservas nacionales) y de los santuarios de la naturaleza vence el 9 de marzo de 2029.

En este contexto, probablemente la cuestión más relevante a resolver es a partir de cuándo debe aplicarse la nueva regulación. Es opinión del presente informe que la nueva regulación sobre creación, modificación o desafectación de AP debe aplicarse a partir de la publicación de la Ley N°21.600, aun sin reglamento, siguiendo directamente las disposiciones legales y aplicando



supletoriamente la Ley N°19.880, en aplicación del criterio dictaminado por Contraloría en caso similar^{256, 257}.

Respecto al procedimiento de creación, modificación y desafectación, la Ley SBAP establece la necesidad de **requerir a MINDEF un informe previo sobre la situación de tenencia y usos cuando el APE que se propone recaiga, total o parcialmente, sobre áreas bajo su control**. En la misma hipótesis la ley exige que **el decreto supremo respectivo cuente con la firma de MINDEF**. Ambas exigencias debiesen resguardar una coherencia entre la declaración del AMP y otros usos preexistentes o potenciales –al amparo, por ejemplo, de concesiones marítimas, concesiones de acuicultura o destinaciones a SUBPESCA en ECMPO–, así como de la Zonificación del Uso del Borde Costero, si la hay.

Por otra parte, el procedimiento a reglamentar debe contemplar la **solicitud de informe a los órganos sectoriales pertinentes para identificar las actividades que se desarrollen o que se han planificado desarrollar en el área respectiva**.

Considerando la amplitud de la regla, esto debiese incluir la solicitud de informe a **SUBPESCA** respecto de actividades de pesca y acuicultura que pudiesen desarrollarse en el área en cuestión, así como de permisos de pesca de investigación otorgados y también información sobre solicitudes de ECMPO. A **SERNAPESCA**, por su parte, se debiese requerir informe sobre licencias de pesca recreativas otorgadas en el área. Al respecto, cabe tener presente que, por aplicación supletoria de la Ley N°19.880, tales informes serán facultativos y no vinculantes²⁵⁸.

Respecto a la participación, el reglamento debe incluir una etapa de participación ciudadana, de consulta a los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes, así como de consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas susceptibles de ser afectadas directamente, de conformidad con el Convenio N°169 de la OIT.

En lo que respecta a participación ciudadana, la formulación es amplia y admite diversas posibilidades de desarrollo. Se recomienda la más amplia participación para la creación, modificación y desafectación de un AP, que incluya la opinión de la comunidad y representantes de todos los usuarios del área propuesta. Lo anterior es necesario para legitimar el área y facilitar su adecuado manejo, al tiempo que se ajusta a las exigencias del Acuerdo de Escazú²⁵⁹. Sin perjuicio de ello, se recomienda un nivel de flexibilidad del Servicio, que permita definir mecanismos pertinentes de participación, según la situación particular del área.

El acto terminal, que corresponde a un decreto supremo del MMA, no varía con la nueva ley. Tampoco varía sustantivamente la participación del CMSCC en el procedimiento; mientras que antes

²⁵⁶ Dictamen N°78.815 de 2010.

²⁵⁷ Se constata que con posterioridad a la publicación de la Ley N°21.600, el 6 de septiembre de 2023, se publicaron cinco decretos supremos de creación de AP: el DS N°22 de 2023 MMA, declara AMCP-MU Mar de Pisagua; DS N°29 de 2023 MMA, declara SN Valle de Cochamó; DS N°33 de 2023 MMA, declara SN Cruz Grande; DS N°35 de 2023 MMA, declara SN Playa Sur de Tunquén; y DS N°36 de 2023 MMA, declara SN Dunas de Chépica-Gota de Leche. No obstante, todos ellos fueron promulgados con anterioridad al 6 de septiembre de 2023, de manera que no existiría un vicio de legalidad.

²⁵⁸ Artículo 38 de la Ley N°19.880.

²⁵⁹ Según el artículo 7.3 del Acuerdo de Escazú, cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio, entre otros. Asimismo, el artículo 7.4 dispone que se adoptarán medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos.



dicho órgano proponía la creación de las AP, con la Ley N°21.600 pasa a pronunciarse sobre la misma.

La ley define los contenidos mínimos que debe contemplar el referido decreto supremo: la categoría de protección, la superficie, la ubicación y el o los objetos de protección, así como la cartografía adjunta que establezca los límites del área expresados en coordenadas²⁶⁰. Respecto a la superficie, esta debiese expresarse en hectáreas, de manera que también sea aplicable a las AMP. En cuanto a los objetos de protección, hay opiniones diversas respecto a la posibilidad o conveniencia de considerar recursos hidrobiológicos regulados por la LGPA²⁶¹. Es opinión del presente informe que **no existe restricción legal en orden a considerar como objetos de protección especies hidrobiológicas reguladas también por la LGPA**. Con todo, en tal caso sí deberán tenerse a la vista los instrumentos sectoriales que les sean aplicables y deberá efectuarse un trabajo coordinado entre las autoridades ambiental y pesquera. Por otra parte, en lo que respecta a la cartografía, en el caso de las AMP esta debiese basarse en cartografía SHOA si la hay; en defecto, en cartografía IGM. Las coordenadas debiesen formularse según los parámetros cartográficos de proyección, datum y huso, cuando corresponda.

7.3. Administración AMP

La administración de todas las APE, incluyendo las AMP, recaen en el SBAP.

Respecto de los **PM y RM** (hoy PN y RN), esto supone el traspaso de funciones y atribuciones desde SUBPESCA/MINECON y SERNAPESCA al nuevo Servicio. Al respecto y según se examinó antes, **de acuerdo con la interpretación del artículo noveno transitorio de la Ley N°21.600, dicho traspaso se produciría el 9 de marzo de 2027**.

Por otra parte, el Reglamento de PM y RM establece que, declarada una de tales AP, SERNAPESCA solicitará la respectiva destinación a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Al respecto, cabe revisar si resulta aplicable dicha regla a la luz de la nueva legislación. En opinión del presente informe, **dicha destinación** –en rigor, concesión marítima, dada la naturaleza del Servicio²⁶²– **no sería necesaria, toda vez que la propia ley entrega al SBAP la administración de las APE, con todas las atribuciones que ello conlleva**. Además, si el Servicio cede el uso de un APE para investigación científica, educación o turismo al interior de APE, la ley dispone que se entenderá otorgada la concesión marítima por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, las concesiones marítimas se limitan al mar territorial, no pudiendo cubrir áreas ubicadas en la zona contigua o en la zona económica exclusiva. Finalmente, las concesiones sectoriales que se tramitan en un AP –dentro de las cuales se encuentran las concesiones marítimas (incluyendo las destinaciones) y las concesiones de acuicultura– deberán cumplir con las exigencias de la Ley N°21.600, a saber, sólo podrán otorgarse en AP con plan de manejo y siempre que la actividad respectiva sea compatible con los objetivos de la categoría, el objeto de protección y el plan de manejo del área, lo cual deberá constar en un informe favorable del Servicio²⁶³.

Respecto a las **AMCP-MU**, se establece por primera vez un órgano con la función y atribución de administrarlás, ahora como ACMU. Sin perjuicio de ello, será relevante examinar caso a caso la

²⁶⁰ Artículo 64 de la Ley N°21.600.

²⁶¹ Según taller desarrollado en mayo de 2024.

²⁶² En efecto, según el artículo 7 del DS N°9/2018 MINDEF, las destinaciones proceden respecto de servicios fiscales o centralizados, mientras que los órganos de la Administración que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio deben solicitar concesiones marítimas.

²⁶³ Artículos 92 y 93 de la Ley N°21.600.



figura de administración que se ha establecido respecto de cada una de ellas²⁶⁴, a fin de determinar la necesidad de establecer una regla transitoria en el reglamento.

En relación con los **PN y RN**, ya se ha revisado que aplica lo dispuesto en el artículo noveno transitorio, esto es, que **el Servicio asumiría su administración a partir del 9 de marzo de 2027, fecha en que también serán traspasados todos los trabajadores respectivos de CONAF**. En consecuencia, hasta esa fecha la administración de estas áreas se mantiene en CONAF o en el órgano público que lo sustituya.

En el caso de los **SN**, hasta ahora ha sido el MMA quien ha tenido como atribución su custodia. Su administración, no obstante, se ha establecido en algunos de ellos caso a caso²⁶⁵. Según lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio letra h) de la ley, **se mantienen vigentes las disposiciones de la Ley N°17.288 mientras no se efectúe la reclasificación, lo que debiese ocurrir a más tardar el 9 de marzo de 2029**. Tal como en el caso de las AMCP-MU, se sugiere revisar las particularidades de administración y la necesidad de una norma transitoria en el reglamento.

7.4. Planes de manejo de las AMP

La Ley N°21.600 conceptualiza al plan de manejo como el marco regulatorio de toda AP, tanto para su adecuada gestión como para la definición de actividades permitidas y prohibidas en su interior²⁶⁶. Es un instrumento obligatorio que el SBAP elaborará y aprobará mediante resolución. El plazo para dictar dicho plan será de dos años desde la creación del área protegida respectiva y deberá revisarse al menos cada cinco años²⁶⁷. Este plazo debiese entenderse aplicable a las AP que se creen conforme a la nueva ley.

La ley nada dice respecto de las APE existentes, ya sea que cuenten o no con un plan de manejo. Como se examinó antes, sólo una fracción de las AMP cuentan con un instrumento de gestión. Al respecto, cabe evaluar la pertinencia de establecer a nivel reglamentario un plazo o bien dejarlo a la planificación del futuro Servicio.

Considerando que la elaboración, aprobación y aplicación de los planes de manejo forma parte de la administración de las AP, lo revisado en la sección anterior tiene injerencia directa respecto del ejercicio de atribuciones para la elaboración y aprobación de los planes de manejo. En otras palabras, la regulación aplicable a la tramitación, aprobación e implementación de los planes de manejo debiese coincidir temporalmente con la atribución de administración.

Respecto a la reglamentación en curso, cabe tener presente que el procedimiento debe contemplar **la participación de comunidades, incluyendo organizaciones representativas de los pueblos indígenas, existentes al interior y aledañas al área protegida**, de los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes. Como ocurre con la creación de APE, existe un margen de discrecionalidad para regular la participación en la elaboración de los planes de manejo. Al respecto, se estima que la mencionada participación debiese enfocarse en comunidades locales y usuarios que se hayan identificado durante el proceso de creación del área o con posterioridad. En particular, se estima relevante aprovechar instancias sectoriales existentes, si las hay, como es el caso de los Consejos Zonales de Pesca, los Comités de Manejo y los Consejos Regionales de Pesca Recreativa.

Siguiendo con el procedimiento de elaboración, la ley prescribe que, para el caso de las **APE que contemplen la gestión sostenible o recuperación de especies hidrobiológicas de interés**

²⁶⁴ Este análisis se encuentra en Informe Técnico (Contreras, 2024).

²⁶⁵ Este análisis se encuentra en el Informe Técnico (Contreras, 2024).

²⁶⁶ Artículo 71 de la Ley N°21.600.

²⁶⁷ Artículo 73 de la Ley N°21.600.



comercial, se deberá consultar a SUBPESCA sobre el programa respectivo. Con esto se procura que exista coherencia entre las eventuales medidas de administración y manejo pesquero y el plan de manejo del área protegida.

Respecto al contenido de los planes de manejo, cuyo mínimo se encuentra regulado a nivel legal²⁶⁸, no se observan particularidades sobre AMP, con excepción de la **necesidad de que exista una integración y coordinación con otros instrumentos sectoriales que pudiesen aplicar en el área**, tales como planes de manejo pesquero, planes de manejo y explotación de AMERB o planes de administración de caletas.

Mención particular merece la situación de las ACPI, categoría nueva que, en lo que respecta a los ambientes costero-marinos, debe coincidir necesariamente con una ECMPO. En este caso, el área estaría sometida a la regulación propia de las ECMPO y, asimismo, tendría el carácter de área protegida. Esto significa que, en un mismo espacio, deben convivir un plan de administración –que puede en su caso contener un plan de manejo para la explotación de recursos hidrobiológicos– y un plan de manejo del área protegida. Lo deseable es que estos reúnan las mayores coincidencias y sean coherentes entre sí.

7.5. Cesiones de uso y permisos para investigación científica, educación o turismo en AMP

La Ley N°21.600 regula el otorgamiento de concesiones para actividades de investigación científica, educación y turismo al interior de las APE que requieran la instalación de infraestructura permanente y tengan una duración mayor a un año. Estas concesiones se denominan cesiones de uso cuando recaen en bienes que se encuentren bajo el control de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas.

En términos procedimentales, **en las cesiones de uso se requiere un informe previo de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas**. Este antecedente permitirá tener a la vista y mantener coherencia en el uso del ambiente costero-marino.

Las concesiones y cesiones de uso se otorgarán por regla general a través de procesos de licitación pública o privada y sólo excepcionalmente de manera directa (nunca para turismo). El reglamento debe regular el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de concesiones y cesiones de uso, las que se formalizan a través de una resolución del Servicio. En este contexto, cobran relevancia los criterios legales para tal otorgamiento, los que incluyen el evaluar la procedencia de la consulta previa de conformidad con el Convenio N°169 de la OIT, así como promover la participación de las comunidades locales e indígenas, cuando corresponda, en el objeto de la concesión y sus beneficios.

Conforme a la ley, una vez otorgada la cesión de uso se remitirá copia de la escritura pública respectiva a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, la que dictará una resolución que individualizará las coordenadas geográficas de la cesión de uso, **entendiéndose otorgada la concesión marítima** para todos los efectos. Esta regla es útil para evitar potenciales conflictos futuros respecto del uso de los espacios protegidos.

Por otra parte, toda actividad transitoria (no mayor a un año) o que no requiera la instalación de infraestructura permanente en un APE requiere contar con un permiso del SBAP, salvo que se encuentre exceptuada en el plan de manejo o en el decreto de creación del área. El reglamento debe regular el procedimiento para la solicitud y otorgamiento de los permisos, los criterios para fijar una

²⁶⁸ Ver el artículo 72 de la Ley N°21.600.



retribución y podrá establecer obligaciones o condiciones al otorgar un permiso, a fin de garantizar que la actividad se ajuste a la categoría, el objeto de protección y al plan de manejo del área.

Al respecto, cabe destacar que las tarifas por concepto de concesiones y permisos constituyen ingresos propios del Servicio.

Los lineamientos legales anteriores debiesen asegurar una adecuada aplicación de concesiones y permisos en AMP, de manera que no se identifiquen consideraciones o precisiones reglamentarias especiales.

Sin perjuicio de ello, un aspecto que sí se estima necesario abordar es la existencia de regulaciones sectoriales vigentes y que pueden aplicar conjuntamente con una concesión o permiso del SBAP.

En particular, en la LGPA se observa una regulación aplicable a la pesca de investigación que se realice en aguas interiores, mar territorial o la zona económica exclusiva, la que requiere autorización de SUBPESCA. A partir de lo examinado en la sección 5.2.2 letra c), es opinión del presente informe que **toda pesca de investigación que se realice en los ambientes costero-marinos al interior de un área protegida deberá necesariamente contar con una autorización de SUBPESCA**, además de cumplir con la Ley N°21.600 y su reglamento. Según se revisó antes, si esta pesca es realizada por terceros, esto puede implicar la necesidad de contar con una concesión de investigación o un permiso de investigación otorgado por el SBAP, según el caso. Situación distinta sería la pesca de investigación efectuada por el mismo SBAP en seguimiento del plan de manejo o los objetos de protección del área. En este contexto, será necesario que exista una debida coordinación entre los organismos públicos, de manera de evitar duplicidades, aunar criterios y agilizar la tramitación de estos permisos.

De manera similar, la regulación de MINDEF contempla un procedimiento para autorizar investigaciones científicas y/o tecnológicas marinas a través del SHOA. A partir de lo examinado en la sección 5.2.2 letra g), si bien se trata de una regulación reglamentaria –a diferencia de la pesca de investigación, regulada a nivel legal–, se sugiere mantener un criterio uniforme²⁶⁹, en el sentido que **toda investigación científica y/o tecnológica marina que se realice en los ambientes costero-marinos al interior de un área protegida deberá necesariamente contar con una autorización del SHOA**, además de cumplir con la Ley N°21.600 y su reglamento. Si la investigación es realizada por terceros, esto puede implicar la necesidad de contar con una concesión de investigación o un permiso de investigación otorgado por el SBAP, según el caso. Situación distinta sería la investigación efectuada por el mismo SBAP en seguimiento del plan de manejo o los objetos de protección del área. En este contexto, será necesario que exista una debida coordinación entre los organismos públicos, para evitar duplicidades, aunar criterios y agilizar la tramitación de estos permisos.

Respecto a la temporalidad en la aplicación de estas disposiciones, cabe remitirse a la sección anterior, toda vez que el otorgamiento de concesiones y permisos forma parte de la administración de las APE.

7.6. Participación y gobernanza en AMP

Además del mandato de participación en el marco de los procedimientos de creación de APE y dictación de planes de manejo, la Ley N°21.600 contempla dos figuras particulares de participación en las APE: los comités público-privados y los convenios de participación en la gestión.

²⁶⁹ Este es también el criterio aplicable a caza o captura de especies terrestres, según la Ley sobre Caza: se requiere el permiso del Servicio Agrícola y Ganadero y también el del SBAP.



Los **comités público-privados** se conceptualizan como órganos regionales de carácter consultivo, conformados por autoridades regionales, locales y jefes de servicios públicos; propietarios o administradores de APP; representantes del sector académico y de organizaciones no gubernamentales; representantes de comunidades locales e indígenas; y representantes del sector productivo²⁷⁰. Considerando que la ley llama al reglamento a establecer el número mínimo de integrantes, la forma de designación y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento, es pertinente examinar instancias similares que se han aplicado en las AMP existentes. Para ello, ver Informe Técnico (Contreras, 2024).

Los **convenios de gestión**, por su parte, constituyen un mecanismo de participación local en la gestión de las APE²⁷¹. Estos podrán ser suscritos por el SBAP con autoridades u organizaciones locales, asociaciones o comunidades indígenas u otras organizaciones, siempre que ello resultare más conveniente para la realización de sus funciones, teniendo en consideración las características del área protegida, su contexto territorial y la presencia de organizaciones locales o comunidades indígenas. El alcance de estos convenios es amplio y flexible: puede referirse a la gestión del área; prevención de contingencias y control de emergencias; capacitación; asesoría técnica; ejecución de programas, proyectos o acciones de desarrollo comunitario y aprovechamiento sustentable de recursos; financiamiento y mecanismos para su aplicación. Uno de los contenidos del convenio es la estructura de gestión, la que en todo caso será integrada por un representante del SBAP.

La ley no contempla otros mecanismos de participación o gobernanza local, que sí han tenido aplicación práctica en AMP, según se mencionó en la sección 6 y se detalla en el Informe Técnico (Contreras, 2024). Es ampliamente aceptado que se requiere reconocer mecanismos de participación local, que puedan formar parte de una gobernanza para las APE. No obstante, hay consenso en que no existe un único modelo que pueda aplicarse a todas las AMP, sino que se requiere flexibilidad para determinar el mejor diseño caso a caso²⁷². Ello dependerá de diversos factores, como las actividades y usos permitidos, estructuras preexistentes, interés de la comunidad en participar, etc. Conforme a lo anterior, es deseable incorporar estos mecanismos en el reglamento, tanto como parte de la regulación permanente como de las normas transitorias, de manera que exista continuidad en su funcionamiento.

7.7. Usos y actividades en AMP

El cambio en la regulación sobre AP, incluidas las categorías de protección, llenará vacíos y dará mayores certezas respecto de las actividades que se desarrollen al interior de esas áreas. En algunos casos esto significa un cambio respecto de la legislación vigente hasta antes de la Ley N°21.600, mientras que en otros se mantiene la misma regulación de fondo.

²⁷⁰ Artículo 55 inciso final de la Ley N°21.600.

²⁷¹ Artículo 68 de la Ley N°21.600.

²⁷² Según el documento “Gobernanza de Áreas Protegidas. De la comprensión a la acción” (UICN, 2014), un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto (...) y “No hay un «escenario ideal de gobernanza» para todas las áreas protegidas, ni un ideal con el cual se puedan comparar los modelos de gobernanza” (p. xii).



La regla de oro en la materia es que todo proyecto o actividad que se pretenda desarrollar dentro de los límites de un área protegida deberá respetar la categoría y el objeto de protección del área y ser compatible con su plan de manejo²⁷³.

A continuación, se aborda la evolución normativa de la regulación de actividades en cada una de las nuevas categorías aplicables a las actuales AMP, esto es, PN, MN, RN, ACMU y ACPI.

Cuadro 7. Evolución de la regulación aplicable a actividades en Parques Nacionales

| Actividad | Antes Ley N°21.600 | Ley N°21.600 | Observación |
|-------------------------|--|--|--|
| Pesca industrial | PN: Se prohíbe la realización de toda actividad de pesca extractiva en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área. | Se prohíbe la explotación de recursos naturales con fines comerciales. En los PN conformados exclusivamente por ecosistemas marinos, no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de investigación científica, educación o turismo de baja escala, conforme a la regulación sobre concesiones y permisos de la misma ley. Se entenderá por explotación de recursos naturales con fines comerciales las actividades de extracción de recursos naturales, como asimismo actividades o infraestructura industrial. | La pesca industrial se enmarca en el concepto de explotación de recursos naturales con fines comerciales, actividad prohibida en los PN. |
| | PM: Se prohíbe. | | La regulación previa prohibía la pesca industrial en PN y en PM, de manera que no hay un cambio legal de fondo en la nueva regulación aplicable a PN. Por su parte, los PM que pasan a ser PN, por estar conformados exclusivamente por ecosistemas marinos, no admiten actividad alguna con excepción de aquellas cuya finalidad sea la investigación científica, la educación o el turismo de baja escala, para lo cual deberán contar con la correspondiente cesión de uso o permiso del SBAP. |
| Pesca artesanal | PN: Se prohíbe la realización de toda actividad de pesca extractiva en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área. Según interpretación de Contraloría, esta prohibición no sería oponible a situaciones jurídicas consolidadas, dentro de las | El plan de manejo podrá detallar las actividades permitidas y | La nueva regulación establece una prohibición amplia, sin mención particular a la pesca extractiva. Dejando a un lado las situaciones jurídicas consolidadas, corresponde interpretar si la pesca artesanal constituye o no |

²⁷³ Artículo 63 de la Ley N°21.600.



| | | | |
|--------------------------------|--|--|--|
| | <p>cuales se encuentra la actividad pesquera artesanal y la realizada por comunidades kaweshkar, con inscripción en el Registro de Pesca Artesanal antes del 18 de junio de 2013.</p> | <p>prohibidas en su interior, en consistencia con esta categoría y considerando los objetos de protección.</p> | <p>explotación de recursos naturales con fines comerciales, concepto que supone la extracción de recursos naturales y actividades de infraestructura industrial.</p> <p>Lo anterior es relevante, toda vez que actualmente se desarrolla pesca artesanal en aguas interiores de PN. Toda la Patagonia sería caladero.</p> <p>Se sugiere un trabajo conjunto entre MMA y MINECON/SUBPESCA sobre la materia.</p> |
| | <p>PM: Se prohíbe.</p> | | |
| <p>Pesca recreativa</p> | <p>PN: No se prohíbe.</p> <p>En los cursos de agua situados en los PN, cuya declaración de área preferencial de pesca no se haya decretado, no podrá realizarse pesca embarcada y sólo podrá realizarse pesca con devolución en lugares especialmente habilitados con dichos fines.</p> | | <p>Tal como ocurría antes, esta actividad no se encuentra prohibida, toda vez que la pesca recreativa, conforme a su definición legal, no constituye explotación de recursos naturales con fines comerciales.</p> <p>En el plan de manejo se puede regular con más detalle esta actividad.</p> |
| | <p>PM: No se admite, toda vez que no puede efectuarse ningún tipo de actividad salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio.</p> | | |



| | | | |
|-------------------------------|---|--|--|
| | | | en la regulación, toda vez que podría admitirse la pesca recreativa, enmarcada en el concepto de turismo de baja escala. |
| Pesca de investigación | PN: No se prohíbe. | | <p>Tal como ocurría antes, esta actividad no se encuentra prohibida, toda vez que no constituye explotación de recursos naturales con fines comerciales.</p> <p>Por su parte, la investigación científica es una actividad que puede ser objeto de solicitudes de concesión o cesión de uso o de permisos ante el SBAP. Al mismo tiempo, la pesca de investigación es regulada en la LGPA y requiere de la autorización de SUBPESCA. En este escenario, se sugiere un trabajo coordinado entre ambos organismos, que evite duplicidades y permita agilizar la tramitación.</p> |
| | PM: Se permite en los sectores previamente determinados en el programa de manejo. | | Se admite la investigación científica como actividad susceptible de concesión o permiso otorgado por el SBAP. |
| Acuicultura | <p>PN: Se prohíbe la realización de toda actividad de acuicultura en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área.</p> <p>Además, en los casos en que las AP terrestres colinden con el mar, la zonificación del borde costero deberá establecer una franja marina mínima de resguardo para excluir el desarrollo de cultivos intensivos o extensivos de</p> | | <p>La acuicultura se enmarca en el concepto de explotación de recursos naturales con fines comerciales, actividad prohibida en los PN.</p> <p>La regulación previa prohibía la acuicultura en PN y PM, de manera que no hay un cambio legal de fondo en la nueva</p> |



| | | | |
|-------------------|--|--|--|
| | <p>especies hidrobiológicas exóticas.</p> <p>La mencionada prohibición fue objeto de dictámenes de Contraloría, los que la confirmaron, “sin perjuicio del respeto que corresponde otorgar a las situaciones jurídicas ya consolidadas”.</p> | | <p>regulación aplicable a PN²⁷⁴.</p> <p>Por su parte, los parques marinos que pasan a ser PN, por estar conformados exclusivamente por ecosistemas marinos, no admiten actividades, excepto las que tengan como fin la investigación científica, la educación o el turismo de baja escala, para lo que deberán contar con la cesión de uso o permiso del SBAP correspondiente.</p> <p>La Ley SBAP no modifica el artículo 67 de la LGPA, que establece un distanciamiento mínimo de 1,5 millas náuticas de los PM con los cultivos de especies hidrobiológicas exóticas. Esta disposición debiese mantener su aplicación respecto de los PM preexistentes a la Ley N°21.600.</p> <p>Por su parte, en cuanto a futuras concesiones de acuicultura, estas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP, de manera que aplica lo dispuesto en el artículo 92: plan de manejo, compatibilidad e informe favorable de SBAP.</p> |
| | <p>PM: Se prohíbe.</p> <p>Además, se regula distancia mínima con cultivos intensivos o extensivos de especies hidrobiológicas exóticas de 1,5 millas náuticas.</p> | | |
| Navegación | <p>PN: No se prohíbe.</p> <p>PM: Debe contar con vías de navegación, las que deben ser definidas en el Plan General de Administración, previa</p> | | <p>No se prohíbe. Debiese ser regulado en el marco del plan de manejo del área, en coordinación con DIRECTEMAR.</p> |

²⁷⁴ Sin perjuicio de ello, a diciembre de 2023 existían 26 concesiones de acuicultura (para salmonicultura) otorgadas en parques nacionales: 4 en el PN Isla Magdalena; 3 en el PN Laguna San Rafael; y 19 en el PN Alberto De Agostini. Fuente: Balance Ambiental 2023, Terram.

| | | | |
|----------------|--|--|--|
| | consulta a la autoridad marítima. | | |
| Turismo | PN: No se prohíbe. Sólo se podrán desarrollar actividades turísticas en Áreas Silvestres Protegidas de propiedad del Estado cuando sean compatibles con su objeto de protección, debiendo asegurarse la diversidad biológica, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. | | Tal como ocurría antes, el turismo no se encuentra prohibido. De hecho, el turismo es una actividad que puede ser objeto de solicitudes de concesión o cesión de uso o de permisos ante el SBAP. |
| | PM: Se permite en los sectores previamente determinados en el programa de manejo. | | |
| General | PN y PM: La ejecución de obras, programas o actividades en su interior requieren someterse obligatoriamente al sistema de evaluación de impacto ambiental. | | La regulación sobre evaluación ambiental de proyectos no fue modificada sustancialmente, de manera que se mantiene esta tipología de ingreso al SEIA. En ese contexto, se deberá aplicar la regla del artículo 63 de la Ley SBAP: respetar la categoría y el objeto de protección y ser compatible con el plan de manejo. |

Cuadro 8. Evolución de la regulación aplicable a actividades en Monumentos Naturales

| Actividad | Antes Ley N°21.600 | Ley N°21.600 | Observación |
|-------------------------|---|--|--|
| Pesca industrial | MN: Se prohíbe la realización de toda actividad de pesca extractiva en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área. | Se prohíbe la explotación de recursos naturales con fines comerciales. Se entenderá por explotación de recursos naturales con fines | La pesca industrial se enmarca en el concepto de explotación de recursos naturales con fines comerciales, actividad prohibida en los monumentos naturales. La regulación previa prohibía la pesca industrial en monumentos naturales, |



| | | | |
|-------------------------------|--|---|---|
| | | comerciales las actividades de extracción de recursos naturales, como asimismo actividades o infraestructura industrial. | de manera que no hay un cambio legal de fondo en la nueva regulación aplicable a PN. |
| Pesca artesanal | MN: Se prohíbe la realización de toda actividad de pesca extractiva en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área. | El plan de manejo podrá detallar las actividades permitidas y prohibidas en su interior, en consistencia con esta categoría y considerando los objetos de protección. | La nueva regulación establece una prohibición amplia, sin mención particular a la pesca extractiva. Corresponde interpretar si la pesca artesanal constituye o no explotación de recursos naturales con fines comerciales, concepto que supone la extracción de recursos naturales y actividades de infraestructura industrial. |
| Pesca recreativa | MN: No se prohíbe. Los planes de manejo que se elaboren para las áreas que se encuentran bajo protección oficial del Estado, deberán ser aprobados por la Subsecretaría o el Director Zonal, según corresponda, en lo que se refiera a las actividades de pesca recreativa autorizadas en el área. | | Tal como ocurría antes, esta actividad no se encuentra prohibida, toda vez que la pesca recreativa, conforme a su definición legal, no constituye explotación de recursos naturales con fines comerciales. En el plan de manejo se puede regular con más detalle esta actividad. |
| Pesca de investigación | MN: No se prohíbe. | | Tal como ocurría antes, esta actividad no se encuentra prohibida, toda vez que no constituye explotación de recursos naturales con fines comerciales. Por su parte, la investigación científica es una actividad que puede ser objeto de solicitudes de concesión o cesión de uso o de permisos ante el SBAP. Al mismo tiempo, la pesca de investigación es regulada en la LGPA y requiere de la autorización de SUBPESCA. En este |



| | | | |
|--------------------|--|--|--|
| | | | escenario, se sugiere un trabajo coordinado entre ambos organismos, que evite duplicidades y permita agilizar la tramitación. |
| Acuicultura | <p>MN: Se prohíbe la realización de toda actividad de acuicultura en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del área.</p> <p>Además, en los casos en que las AP terrestres colinden con el mar, la zonificación del borde costero deberá establecer una franja marina mínima de resguardo para excluir el desarrollo de cultivos intensivos o extensivos de especies hidrobiológicas exóticas.</p> | | <p>La acuicultura se enmarca en el concepto de explotación de recursos naturales con fines comerciales, actividad prohibida en los monumentos naturales.</p> <p>La regulación previa prohibía la acuicultura en monumentos naturales, de manera que no hay un cambio legal de fondo en la nueva regulación aplicable a monumentos naturales.</p> <p>Por su parte, en lo que respecta a futuras concesiones de acuicultura, estas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP, de manera que aplica lo dispuesto en el artículo 92: plan de manejo, compatibilidad e informe favorable de SBAP.</p> |
| Navegación | MN: No se prohíbe. | | No se prohíbe. Debiese ser regulado en el marco del plan de manejo del área, en coordinación con DIRECTEMAR. |
| Turismo | <p>MN: No se prohíbe.</p> <p>Sólo se podrán desarrollar actividades turísticas en Áreas Silvestres Protegidas de propiedad del Estado cuando sean compatibles con su objeto de protección, debiendo asegurarse la diversidad biológica, la preservación de la</p> | | <p>Tal como ocurría antes, el turismo no se encuentra prohibido.</p> <p>De hecho, el turismo es una actividad que puede ser objeto de solicitudes de concesión o cesión de uso o de permisos ante el SBAP.</p> |



| | | | |
|----------------|--|--|---|
| | naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. | | |
| General | MN: La ejecución de obras, programas o actividades en su interior requieren someterse obligatoriamente al sistema de evaluación de impacto ambiental. | | <p>La regulación sobre evaluación ambiental de proyectos no fue modificada sustancialmente, de manera que se mantiene esta tipología de ingreso al SEIA.</p> <p>En ese contexto, se deberá aplicar la regla del artículo 63 de la Ley SBAP: respetar la categoría y el objeto de protección y ser compatible con el plan de manejo.</p> |

Cuadro 9. Evolución de la regulación aplicable a actividades en Reservas Nacionales

| Actividad | Antes Ley N°21.600 | Ley N°21.600 | Observación |
|-------------------------|---|--|---|
| Pesca industrial | RN: Se permite (sin regulación de criterios). | Podrán desarrollarse actividades de uso sustentable, siempre que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos que esta área provee. | <p>La Ley SBAP no se refiere a la actividad particular de pesca extractiva, pero sí establece un estándar general para la realización de actividades al interior de esta categoría, cual es el uso sustentable.</p> <p>Este concepto, aunque definido en la ley, admite un margen de interpretación. El plan de manejo podrá precisar en concreto las actividades que se adscriben o no a ese concepto.</p> |
| | RM: Se permite sólo por periodos transitorios, autorizada mediante resolución fundada de SUBPESCA en los sectores previamente determinados en el programa de manejo. | | |
| Pesca artesanal | RN: Se permite (sin regulación de criterios). | | |
| | RM: Se permite sólo por periodos transitorios, autorizada mediante resolución fundada de SUBPESCA en los sectores previamente determinados en el programa de manejo. | | |
| Pesca recreativa | RN: No se prohíbe. Los planes de manejo que se elaboren para las áreas que se encuentran | | En principio, la pesca recreativa se puede enmarcar en el concepto |



| | | | |
|-------------------------------|---|--|--|
| | <p>bajo protección oficial del Estado, deberán ser aprobados por la Subsecretaría o el Director Zonal, según corresponda, en lo que se refiera a las actividades de pesca recreativa autorizadas en el área.</p> <p>RM: Se permite sólo en las áreas identificadas para esos fines y en las condiciones establecidas en el programa de manejo.</p> | | <p>de actividad de uso sustentable.</p> <p>Será el plan de manejo del área el instrumento adecuado para precisar condiciones, así como el régimen de permisos que otorgue el SBAP.</p> |
| Pesca de investigación | RN: No se prohíbe. | | <p>En principio, la pesca de investigación se puede enmarcar en el concepto de actividad de uso sustentable.</p> <p>Será el plan de manejo del área el instrumento adecuado para precisar condiciones, así como el régimen de permisos que otorgue el SBAP.</p> |
| | RM: Se permite conforme al plan general de administración. | | |
| Acuicultura | <p>RN: Se permite (sin regulación de criterios)²⁷⁵.</p> <p>Previa autorización de los organismos competentes podrá permitirse el uso de porciones terrestres que formen parte de dichas reservas, para complementar las actividades marítimas de acuicultura.</p> <p>Además, en los casos en que las AP terrestres colinden con el mar, la zonificación del borde costero deberá establecer una franja marina mínima de resguardo para excluir el desarrollo de cultivos intensivos o extensivos de</p> | | <p>Se debe efectuar una discusión técnica y jurídica respecto a si la acuicultura se puede o no enmarcar en el concepto de actividad de uso sustentable, pudiendo eventualmente distinguir entre distintas situaciones (e.g. especies exóticas vs nativas).</p> <p>La Ley SBAP no modifica el artículo 67 de la LGPA, que establece un distanciamiento mínimo de 1,5 millas náuticas de los PM con los cultivos de especies hidrobiológicas exóticas. Esta disposición debiese mantener su</p> |

²⁷⁵ A diciembre de 2023, existían las siguientes concesiones de acuicultura (para salmonicultura) en reservas: 318 en la Reserva Forestal Las Guaitecas y 67 en la Reserva Nacional Kawésqar. Fuente: Balance Ambiental 2023, Terram.



| | | | |
|-------------------|---|--|--|
| | <p>especies hidrobiológicas exóticas.</p> <p>RM: Se prohíbe.</p> <p>Distancia mínima con cultivos intensivos o extensivos de especies hidrobiológicas exóticas de 1,5 millas náuticas.</p> | | <p>aplicación respecto de las RM preexistentes a la Ley N°21.600.</p> <p>Sin perjuicio de ello, en lo que respecta a futuras concesiones de acuicultura, estas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP, de manera que aplica lo dispuesto en el artículo 92: plan de manejo, compatibilidad e informe favorable de SBAP.</p> |
| Navegación | <p>RN: No se prohíbe.</p> <p>RM: Debe contar con vías de navegación, las que deben ser definidas en el Plan General de Administración, previa consulta a la autoridad marítima.</p> | | <p>No se prohíbe. Debiese ser regulado en el marco del plan de manejo del área, en coordinación con DIRECTEMAR.</p> |
| Turismo | <p>RN: No se prohíbe.</p> <p>Sólo se podrán desarrollar actividades turísticas en Áreas Silvestres Protegidas de propiedad del Estado cuando sean compatibles con su objeto de protección, debiendo asegurarse la diversidad biológica, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.</p> <p>RM: Permitida sólo en las áreas identificadas para esos fines y en las condiciones establecidas en el programa de manejo.</p> | | <p>En principio, el turismo puede enmarcarse en el concepto de actividad de uso sustentable, eventualmente condicionado a ciertas características.</p> <p>Por su parte, la ley habilita al SBAP para otorgar concesiones y cesiones de uso con fines turísticos, así como a otorgar permisos.</p> |
| General | <p>RN y RM: La ejecución de obras, programas o actividades en su interior requieren someterse obligatoriamente al</p> | | <p>La regulación sobre evaluación ambiental de proyectos no fue modificada sustancialmente, de manera que se mantiene</p> |



| | | | |
|--|---|--|---|
| | sistema de evaluación de impacto ambiental. | | esta tipología de ingreso al SEIA. En ese contexto, se deberá aplicar la regla del artículo 63 de la Ley SBAP: respetar la categoría y el objeto de protección y ser compatible con el plan de manejo. |
|--|---|--|---|

Cuadro 10. Evolución de la regulación aplicable a actividades en Áreas de Conservación de Múltiples Usos

| Actividad | Antes Ley N°21.600 | Ley N°21.600 | Observación |
|-------------------------------|--|--|--|
| Pesca industrial | SN: No se prohíbe ni se permite. | Podrán desarrollarse distintas actividades de usos ancestrales o consuetudinarios, así como actividades de uso sustentable, siempre que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos que esta área provee. Respecto a los SN, mientras no se efectúe la reclasificación, continuará aplicando la autorización previa de la Ley N°17.288 para realizar trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades como pesca, caza, explotación rural o cualquiera otra actividad que pudiera alterar su estado natural. | Ante la ausencia de regulación sustantiva sobre actividades en estas categorías – salvo la autorización en el caso de los SN–, corresponde implementar el nuevo estándar. Respecto de actividades futuras, la verificación del cumplimiento de esta regla se efectuará en el marco del SEIA. En lo que respecta específicamente a la acuicultura, las concesiones acuícolas constituyen concesiones sectoriales para efectos de la Ley SBAP, de manera que aplica lo dispuesto en el artículo 92: plan de manejo, compatibilidad e informe favorable de SBAP. Respecto a actividades en desarrollo, sería útil efectuar un levantamiento de las áreas existentes. |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Pesca artesanal | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Pesca recreativa | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Pesca de investigación | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Acuicultura | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Navegación | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| Turismo | SN: No se prohíbe ni se permite. | | |
| | AMCP: Sin regulación. | | |
| General | SN: No se podrá, sin la autorización previa del Servicio (hasta hoy, el Consejo de Monumentos | | |



| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>Nacionales), iniciar trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades como pesca, caza, explotación rural o cualquiera otra actividad que pudiera alterar su estado natural.</p> <p>SN y AMCP: La ejecución de obras, programas o actividades en su interior requieren someterse obligatoriamente al sistema de evaluación de impacto ambiental.</p> | | <p>La navegación debiese regularse en el plan de manejo, en coordinación con DIRECTEMAR.</p> |
|--|---|--|--|

7.8. Área de Conservación de Pueblos Indígenas en Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios

La categoría ACPI es completamente nueva y, en consecuencia, no hay AP existentes que sean homologadas a la misma.

Considerando que en los ambientes costero-marinos esta categoría coincide con un ECMPO, lo más crítico será lograr una administración y un manejo coherente, considerando los distintos instrumentos en juego. En efecto, el ECMPO es entregado en destinación a SUBPESCA, tras lo cual la asociación o comunidad asignataria debe elaborar un plan de administración, el que se aprobará por resolución de SUBPESCA. Si el plan contempla la explotación de recursos hidrobiológicos, debe además comprender un plan de manejo. Posteriormente, la asignataria celebra un convenio de uso la misma autoridad pesquera, de carácter indefinido. Así, una solicitud de ACPI debiese ser promovida por la asociación o comunidad asignataria y, en caso de crearse, será necesario integrar y compatibilizar el plan de manejo del AP con el plan de administración. Por otra parte, ese espacio ya no sería administrado por la asignataria, sino por el SBAP, órgano que legalmente detenta la administración de las APE. En este caso, el convenio de participación en la gestión podría ser una vía para formalizar la interacción entre ambos administradores del espacio.

La aplicación práctica dirá si las consecuencias de promover la creación de un APE son un incentivo suficiente para ello o si la convivencia de ambas figuras legales presenta complejidades tales que desincentivará la creación de ACPI en espacios marinos.

8. RECOMENDACIONES PARA LA PROPUESTA REGLAMENTARIA

Con base en el análisis anterior y los antecedentes técnicos recabados²⁷⁶, a continuación se presentan recomendaciones para la reglamentación de las AP, considerando en particular la

²⁷⁶ Los antecedentes técnicos tenidos a la vista comprenden la bibliografía del presente documento; las respuestas al cuestionario realizado a mediados de mayo 2023 y los resultados del taller



situación de las AMP. Para efectos prácticos, se ha optado por organizar las recomendaciones bajo las secciones predefinidas para el reglamento.

I. Creación, modificación y desafectación de AP

En términos generales, se estima que la creación de un AP, y en particular de una AMP, debe necesariamente considerar desde un inicio las necesidades y desafíos de gestión que tendrá el área una vez creada. Ello supone contar con información sobre línea de base; sobre las actividades y usuarios del área; sobre la eventual sobreposición o coexistencia con otros instrumentos de gestión sobre el área o valores naturales, culturales o recursos naturales presentes en ella; y los requerimientos para su adecuado manejo futuro, incluyendo seguimiento y fiscalización.

a) **Solicitud de tercero:** la solicitud que presente una persona o comunidad interesada para la creación de un área protegida debiese reunir contenidos mínimos para ser admitida a tramitación y continuar con el procedimiento. Estos contenidos son:

- Información sobre el solicitante y relación con el área propuesta.
- Nombre del área.
- Categoría propuesta.
- Información científica y técnica sobre los valores ecológicos y ambientales del área, que justifiquen la creación de un AP, así como de otros valores culturales asociados si los hubiere.
- Análisis sobre el aporte del área a la representatividad de uno o más ecosistemas en el SNAP.
- Identificación de los objetos de protección.
- Ubicación.
- Superficie en hectáreas (AMP) o kilómetros cuadrados, según corresponda.
- Límites o polígono con coordenadas referenciales, UTM y/o geográficas (AMP), según corresponda, en formato kmz o shape.
- Antecedentes sobre propiedad.
- Identificación de usos y actividades que se desarrollan en su interior, así como de sus usuarios.
- Identificación de presiones o amenazas.
- Información sobre el conocimiento y apoyo de organizaciones y/o autoridades locales sobre la iniciativa, si las hubiere.

Existen diversas apreciaciones respecto del grado de profundidad o desarrollo que debiesen tener los antecedentes presentados, particularmente los de carácter científico y técnico. Mientras algunos proponen una descripción “básica” o “breve”, otros proponen antecedentes “robustos” o el mismo estándar que debiese contener el informe técnico que debe elaborar el SBAP. Asimismo, hay diferentes miradas respecto de la justificación de interés que debe presentar la persona o comunidad que solicite la creación de un AP. En este contexto, se sugiere efectuar una discusión y definición sobre este punto o bien establecer en el reglamento que el Servicio podrá dictar una guía donde se precisarán los contenidos reglamentarios.

b) **Informe técnico:** la ley dispone que el informe técnico a cargo del Servicio debe contener las consideraciones científicas y culturales asociadas a la biodiversidad que justifican la creación del área y la categoría propuesta o bien la implementación de otras medidas o planes para dicha área. Al respecto, se estima que este informe debiese consolidar los elementos necesarios para orientar la toma de decisión política que supone la creación de un AP. En este sentido, el informe

efectuado el 29 de mayo de 2023 con distintos representantes de organismos públicos con competencia en AMP; así como la opinión experta de María Francisca Contreras, especialista técnica FAO.



no sólo debiese contener información sobre los valores ecológicos del área y su contribución al Sistema, sino también sobre su dimensión social, en particular un adecuado levantamiento de los usos y actividades que se desarrollan en el área, identificando personas o grupos interesados. En el caso de una AMP, esto supone solicitar información a otros organismos públicos como SERNAPESCA y el IFOP, así como a otros actores que pudiesen tener información de interés, como universidades. Por otra parte, se sugiere consultar a CONADI y a MIDESO sobre la dimensión social del área. También es relevante identificar los instrumentos sectoriales de manejo, gestión o planificación sectoriales que puedan aplicar en el área propuesta.

- c) **Informe de órganos sectoriales pertinentes:** si bien la ley indica que “se solicitará informe a los órganos sectoriales pertinentes para identificar las actividades que se desarrollan o se han planificado desarrollar en el área respectiva”, se estima necesario reglamentar que, en caso de que el área propuesta recaiga en ambientes costero-marinos, debe necesariamente consultarse a SUBPESCA y a SERNAPESCA, en lo que respecta a las actividades de pesca y acuicultura que puedan desarrollarse en el área, así como de pesca recreativa. Otro organismo que debiese ser consultado es SERNATUR, a fin de contar con un diagnóstico sobre la actividad turística en el área, incluyendo operadores, infraestructura, etc). También se sugiere solicitar informe a los Ministerios de Energía y Obras Públicas, respecto de concesiones, obras o actividades proyectadas en el área, y al Servicio de Evaluación Ambiental, a fin de que informe sobre Resoluciones de Calificación Ambiental aprobadas, así como de proyectos en evaluación en el área.

La ley ya contempla la necesidad de oficiar a MINDEF sobre la situación de tenencia y usos cuando el área se sitúe en inmuebles fiscales destinados o adquiridos por organismos, servicios o instituciones del sector defensa o de bienes nacionales de uso público que se encuentren bajo el control de dicho Ministerio, de manera que ese informe debiese dar cuenta de las concesiones marítimas otorgadas y en trámite, así como de las vías de navegación y la existencia de patrimonio cultural subacuático en el área.

- d) **Etapas de participación ciudadana:** Conforme a lo examinado en la sección anterior, se recomienda establecer a nivel reglamentario un estándar mínimo de participación, común para la creación de todas las AP, así como reconocer al Servicio la facultad (legal) de implementar otros mecanismos de participación, de acuerdo con criterios objetivos, pero particulares a cada área, como la categoría propuesta, la relación con comunidades y usuarios, entre otros.

Entendiendo que la ley llama a establecer una “etapa de participación ciudadana” en el marco de un procedimiento administrativo, se sugiere contemplar como mecanismo a todo evento una **consulta pública o ciudadana** de la iniciativa, definida como un mecanismo de participación ciudadana, formal, público y organizado, que busca someter a consideración de las personas interesadas, durante un periodo determinado, la iniciativa de creación, modificación o desafectación de un AP, informar y recoger sus opiniones y observaciones, con el fin de ser evaluadas y debidamente consideradas²⁷⁷. Como el nombre lo indica, se trata de un mecanismo dirigido a la ciudadanía como un grupo amplio, no representativo. Este mecanismo es de frecuente uso en la institucionalidad ambiental y permite a cualquier persona formular observaciones, las que luego deben ser consideradas por la autoridad. Ello supone la

²⁷⁷ Definición basada en el artículo 23 de la Res. Ex. N°200/2024, del MMA, que aprueba norma de participación ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente que establece modalidades formales y específicas en el marco de la Ley N°20.500.



publicación de la iniciativa en el Diario Oficial, en aplicación supletoria de la Ley N°19.880²⁷⁸; nada obsta a que sea **en extracto**, lo que reduce costos. Además, debiese publicarse en el sitio electrónico del Servicio y del Ministerio. Respecto al plazo, se recomienda un período de **60 días**, de manera de proporcionar un tiempo suficiente para que la ciudadanía e interesados se enteren, conozcan y estudien la iniciativa y puedan formular observaciones²⁷⁹.

Además, se sugiere incorporar una norma reglamentaria para implementar **mecanismos de participación adicionales** a desarrollarse durante la etapa de participación ciudadana, según la situación particular del área. Estos pueden incluir, por ejemplo, audiencias públicas en comunidades aledañas al área (ciudadanía de un área geográfica específica) o en organizaciones existentes, como los comités de manejo y consejos zonales de pesca, si correspondiere (partes interesadas)^{280, 281}.

Cabe señalar que la etapa de participación ciudadana propuesta no obsta a que el Servicio implemente otros mecanismos de participación, los que debiesen contemplarse en la norma de participación ciudadana del SBAP²⁸². Estos incluyen, entre otros, el acceso a la información ambiental –a través de un expediente electrónico, por ejemplo– y la cuenta pública participativa.

Por su parte, la ley contempla expresamente la necesidad de realizar consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas susceptibles de ser afectadas directamente, de conformidad con el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”). Habrá que definir si se sigue aquí la reglamentación general, contenida en el DS N°66/2013 de MIDESO, o bien si se establece una reglamentación especial.

- e) **Contenido del decreto supremo de creación o modificación:** se sugiere tener presente algunas particularidades aplicables a las AMP, a saber, la superficie debe ser expresada en hectáreas (no en km²); los límites deben expresarse en coordenadas geográficas; y la cartografía debiese basarse en la cartografía SHOA si la hay.

II. Planes de manejo

Respecto de los contenidos:

- En cuanto al diagnóstico de presiones y amenazas sobre los objetos de protección y las estrategias de manejo para mitigarlas o suprimirlas (art. 72 letra b), se sugiere tener a la vista otros instrumentos de conservación de la biodiversidad que pudiesen ser pertinentes, como los planes de recuperación, conservación y gestión (“planes RECOGE”) y los planes nacional y

²⁷⁸ Según el artículo 48 de la Ley N°19.880, deben publicarse en el Diario Oficial los actos que contengan normas de general aplicación o que miren el interés general (letra a) y los que interesen a un número indeterminado de personas (letra b).

²⁷⁹ Según el artículo 7.5 del Acuerdo de Escazú, el procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.

²⁸⁰ Al respecto, se sugiere revisar la distinción que efectúa la OCDE respecto de la identificación del público relevante de personas a involucrar en el marco de la participación. OECD (2023), “Prólogo”, in OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/1dacd76a-es>

²⁸¹ Según el artículo 7.13 del Acuerdo de Escazú, se alentará el establecimiento de espacios apropiados en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores.

²⁸² Aplicación de la Ley N°20.500.



regionales de conservación de la biodiversidad, de manera que se encuentren alineados en sus objetivos, metas, estrategias y acciones.

- En lo que respecta a la zonificación (art. 72 letra e), que constituye un contenido mínimo legal del plan de manejo de APE, esta debiese formularse tridimensionalmente en el caso de AMP, si así se estimase necesario.
- En cuanto a las actividades permitidas/compatibles y prohibidas /incompatibles (art. 72 letra h), se sugiere regular que el plan de manejo puede establecer restricciones o exigencias a las actividades o usos que pueden desarrollarse en el área. Ejemplos de esto sería la exigencia de posicionadores satelitales a embarcaciones de menos de 12 metros de eslora; uso de iluminación para embarcaciones que recalán/fondean; uso de determinados artes o aparejos de pesca; tipo de embarcaciones y capacidad de carga para paseos turísticos y/o de observación de fauna marina; etc.
- Sobre las vías de navegación, se sugiere recoger una disposición contenida en el Reglamento de Parques y Reservas Marinas (art. 3°), según la cual estas deben ser definidas en el plan de manejo del área, previa coordinación con la autoridad marítima.
- En lo que respecta a planes de prevención y contingencia (art. 72 letra i) –en la ley mencionados respecto de incendios–, se sugiere ampliar las hipótesis según el área. En el caso de AMP, debiesen contemplarse contingencias acordes al área, como derrames de hidrocarburos u otras sustancias peligrosas, otros tipos de contaminación, floración de algas marinas, accidentes o naufragios, etc.
- Considerando las diversas medidas o instrumentos de administración preexistentes que pudiesen aplicar en un AMP, se recomienda una regla de integración y coordinación de planes de manejo o de administración sectoriales que apliquen en el área protegida declarada, pudiendo establecer exigencias o restricciones adicionales a través del plan de manejo del AP, acorde al AP.
- Lo anterior aplica también respecto de las ACPI en ECMPO, las que necesariamente deben integrar los planes de administración y, si los hay, planes de manejo aprobados por SUBPESCA, pero resguardando la finalidad de la categoría y los objetos de protección.
- El PM se dividirá en varios programas (art. 71). Al respecto, se sugiere reglamentar los programas mínimos que debe contemplar todo PM, para lo cual se tiene a la vista el artículo 9° del Reglamento de Parques y Reservas Marinas.
- Además, en el caso de las AMP, se estima necesario contar con un programa de coordinación que articule a los organismos con competencia en tales áreas, en particular SUBPESCA, SERNAPESCA y la autoridad marítima.

Respecto del procedimiento de elaboración:

- Se sugiere una participación enfocada en comunidades locales y usuarios que se hayan identificado durante el proceso de creación del área o con posterioridad. Al efecto, se estima relevante aprovechar instancias sectoriales existentes, si las hay, como es el caso de los Consejos Zonales de Pesca, los Comités de Manejo y los Consejos Regionales de Pesca Recreativa.



- Respecto a la metodología, no se recomienda establecer una particular en la norma reglamentaria, sino habilitar al Servicio, en su rol de administrador, para que dicte una guía al efecto, que podrá ser actualizada más fácilmente.

Otros:

- Se recomienda recoger en términos similares una disposición del Reglamento de Parques y Reservas Marinas, que se refiere al seguimiento del plan de manejo.

III. Concesiones y permisos

- Se sugiere incorporar una disposición que aborde expresamente la aplicabilidad de la regulación sectorial sobre pesca de investigación e investigaciones científicas o técnicas marinas, respecto de las concesiones o permisos con fines de investigación que otorga el SBAP al interior de un APE.
- Por su parte, se sugiere un trabajo de coordinación entre el Servicio y la SUBPESCA o el SHOA, según el caso, respecto de investigaciones científicas que deba realizar el SBAP en ejecución del plan de manejo (e.g. monitoreo de objetos de protección).
- Adicionalmente, se recomienda rescatar disposiciones del Reglamento de Parques y Reserva Marinas referidas al seguimiento de permisos otorgados al interior de un APE, así como de entrega de información proveniente de investigaciones científicas autorizadas por el Servicio.

IV. Participación y gobernanza

- Se recomienda regular a nivel reglamentario la posibilidad de establecer Consejos Locales de AP, cuyo diseño e integración deberá definirse caso a caso, en base a una guía metodológica de participación y gobernanza de las APE²⁸³. Con todo, en su rol de administrador de las APE, el Servicio debiese siempre integrar dichos consejos. Siguiendo las experiencias previas, dichos consejos debiesen tener una integración público – privada, en particular, con presencia del SBAP, de otros organismos públicos con competencia en el área, representantes de comunidades locales y usuarios del área. Debiesen considerarse las instancias ya están operando en el área en aplicación de normas sectoriales, tales como los Consejos Zonales de Pesca y los Comités de Manejo.
- Por su parte, el reglamento debiese considerar en sus normas transitorias las figuras que se encuentran operando actualmente, de manera que exista una continuidad en la administración y el manejo de las AMP. Esto incluye los Consejos Locales de Gestión en las otrora AMCP-MU y los Comités Consultivos de las otrora RM.

Otros

- Se recomienda abordar expresamente la situación transitoria de las APE que no son administradas de inmediato con el inicio de operación del Servicio, conforme al artículo noveno transitorio de la ley.

²⁸³ En el marco de la Línea Estratégica N°2 del Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú en Chile 2024 – 2030 (MMA, 2024), referido a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, se describe la siguiente acción (N°4): Se promoverá entre otras medidas, la elaboración o actualización de Guías Metodológicas Sectoriales (...).



- Se sugiere que el MMA entable conversaciones con MINECON/SUBPESCA sobre la situación del DS N°238/2004 MINECON. Una opción es derogarlo y otra es modificarlo en el sentido de regular únicamente las Reservas de Interés Pesquero, las que se mantienen en la LGPA.
- Se considera que corresponde derogar el DS N°50/2012 MINECON, que fija el procedimiento para el otorgamiento de concesiones turísticas en áreas silvestres protegidas del Estado, materia que ahora es regulada por la Ley SBAP.
- Se sugiere revisar posibles modificaciones al DS N°38/2011 MINECON, a fin de ajustarlo a la nueva regulación de AP. En particular, se observan inconsistencias formales y necesidad de fortalecer la regulación en AP.
- Se sugiere revisar con MINDEF la conveniencia de modificar el DS N°711/1975 MINDEF, en el sentido de excluir la necesidad de una autorización del SHOA cuando la investigación científica y/o tecnológica marina se desarrolle al interior de un APE o bien establecer una regulación tipo ventanilla única al efecto.
- Se sugiere evaluar una modificación al procedimiento para la creación de las ECMPO –regulado en el DS N°134/2008 del (ex) Ministerio de Planificación–, para incorporar la necesidad de analizar si existe o no una superposición con un AP, circunstancia que debiese ser considerada tempranamente, idealmente previo al pronunciamiento de la CRUBC. Lo anterior podría efectuarse a través de una solicitud de informe de SUBPESCA al MMA.

En el **Anexo H** se proponen textos de disposiciones a incorporarse en el Reglamento de AP.

9. GLOSARIO

ACMU: área(s) marina(s) costera(s) protegida(s) de múltiples usos.

ACPI: área(s) de conservación de pueblos indígenas.

AMCP o AMCP-MU: área(s) marina(s) costera(s) protegida(s) o área(s) marina(s) costera(s) protegida(s) de múltiples usos.

AP: área(s) protegida(s).

APE: área(s) protegida(s) del Estado.

APP: área(s) protegida(s) privada (s).

BNP: bien(es) nacional(es) protegidos.

CNUBC: Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.

CRUBC: Comisión(es) Regional(es) de Uso del Borde Costero.

DIRECTEMAR: Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante.

ECMPO: espacio(s) costero(s) marino(s) de pueblos originarios.

MBN: Ministerio de Bienes Nacionales.

MIDESO: Ministerio de Desarrollo Social (otrora Ministerio de Planificación).

MINDEF: Ministerio de Defensa Nacional.

MINECON: Ministerio de Economía.

MMA: Ministerio del Medio Ambiente.

MN: monumento(s) natural(es).

PM: parque(s) marino(s).

PN: parque(s) nacional(s).



PNUBC: Política Nacional de Uso del Borde Costero.

RM: reserva(s) marina(s).

RN: reserva(s) nacional(es).

RRV: reserva(s) de región virgen.

SBAP: Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

SERNAPESCA: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

SFFAA: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (otrora de Marina).

SHOA: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada.

SNAP o Sistema: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

SUBPESCA: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.



10. DEFINICIONES

Actividad pesquera extractiva²⁸⁴: actividad pesquera que tiene por objeto capturar, cazar, extraer, segar o recolectar recursos hidrobiológicos. No quedan incluidas en este concepto la acuicultura, la pesca de investigación y la pesca deportiva o recreativa.

Acuicultura²⁸⁵: actividad que tiene por objeto la producción de recursos hidrobiológicos organizada por el hombre.

Administración de las áreas protegidas²⁸⁶: acción que comprende, entre otras, la elaboración, aprobación e implementación del respectivo plan de manejo y plan de uso público; el otorgamiento de permisos, concesiones y cesiones de uso; y suscripción de los convenios de gestión.

Área marina protegida: para efectos de este informe, se entenderá como aquella área protegida que se proyecta total o parcialmente sobre ambientes costero-marinos. Respecto de las áreas protegidas existentes, esta denominación comprende todos los parques marinos, las reservas marinas y las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. Asimismo, se incluyen los parques nacionales, los monumentos naturales, las reservas nacionales, las reservas forestales, los santuarios de la naturaleza y los bienes nacionales protegidos que incluyan dentro de sus límites ambientes costero-marinos²⁸⁷.

Área protegida²⁸⁸: espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante acto de autoridad, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio.

Área protegida del Estado²⁸⁹: área protegida creada en espacios de propiedad fiscal o en bienes nacionales de uso público, incluyendo la zona económica exclusiva.

Área protegida privada²⁹⁰: área protegida creada en espacios de propiedad privada y reconocida por el Estado conforme a las disposiciones de la presente ley.

Borde costero del litoral²⁹¹: 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

²⁸⁴ Artículo 2° número 1) de la LGPA.

²⁸⁵ Artículo 2° número 3) de la LGPA.

²⁸⁶ Artículo 67 de la Ley N°21.600.

²⁸⁷ La superficie marina de PN y RN ascendería a 6.318.296 ha.

²⁸⁸ Adaptado de la definición contenida en el artículo 3° número 2) de la Ley N°21.600. Esta última define áreas protegida como “espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio”.

²⁸⁹ Artículo 3° número 3) de la Ley N°21.600.

²⁹⁰ Artículo 3° número 4) de la Ley N°21.600.

²⁹¹ Artículo 2° de la PNUBC.



supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Ambientes costero-marinos: para efectos de este informe, se entenderán como espacios que se proyecten sobre el borde costero del litoral, la zona contigua y/o la zona económica exclusiva del país²⁹².

Pesca artesanal²⁹³: actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales que, en forma personal, directa y habitual, trabajan como pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, con o sin el empleo de una embarcación artesanal.

Sin perjuicio de lo anterior, se considerará también como pesca artesanal la actividad pesquera extractiva realizada por personas jurídicas que estén compuestas exclusivamente por personas naturales inscritas como pescadores y/o pescadoras artesanales en los términos establecidos en esta ley. Esta excepción será aplicable sólo a armadores y a organizaciones de pescadores y/o pescadoras artesanales.

La actividad pesquera artesanal se ejerce a través de una o más de las siguientes categorías: armador artesanal, pescador artesanal propiamente tal, buzo, recolector de orilla, alguero o buzo apnea.

Pesca de investigación²⁹⁴: extracción sin fines de lucro de individuos de una especie hidrobiológica o parte de ellos, con la finalidad de obtener datos e información para alguno de los siguientes propósitos: generar conocimiento científico o tecnológico, realizar actividades de docencia, contar con antecedentes para adoptar medidas de administración o proteger la biodiversidad, el ambiente acuático y el patrimonio sanitario del país. Asimismo, se considera pesca de investigación aquella de carácter exploratorio, de prospección y experimental. La extracción puede comprender la captura con retención temporal o permanente de los individuos.

Pesca industrial²⁹⁵: actividad pesquera extractiva realizada por armadores industriales, utilizando naves o embarcaciones pesqueras.

Plan de manejo²⁹⁶: instrumento de gestión ambiental basado en la mejor evidencia posible, que establece metas, principios, objetivos, criterios, medidas, plazos y responsabilidades para la gestión adaptativa de la biodiversidad”

Plan de manejo de áreas protegidas²⁹⁷: plan de manejo destinado a resguardar el patrimonio natural de las áreas protegidas.

²⁹² Considerando el alcance del presente informe, se ha optado por seguir los conceptos legales vigentes y no abordar la discusión en torno a la pertinencia de otros conceptos más amplios, como zona costera.

²⁹³ Artículo 2° número 28) de la LGPA.

²⁹⁴ Artículo 2° número 29) de la LGPA.

²⁹⁵ Artículo 2° número 30) de la LGPA.

²⁹⁶ Artículo 3° número 20) de la Ley N°21.600.

²⁹⁷ Artículo 3° número 22) de la Ley N°21.600.



Preservación²⁹⁸: cuidado y mantención de las condiciones de no intervención de la diversidad biológica, de manera que sea posible su evolución y desarrollo natural.

Reserva de interés pesquero²⁹⁹: medida de administración de recursos hidrobiológicos que consiste en un área de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo. Estas áreas quedarán bajo la tuición de SERNAPESCA y sólo podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de SUBPESCA.

Servicios ecosistémicos³⁰⁰: contribución directa o indirecta de los ecosistemas al bienestar humano.

Turismo ambientalmente responsable³⁰¹: aquel que se desarrolla en una modalidad de bajo impacto sobre el entorno natural y sociocultural, con respeto de los objetivos de la categoría del área protegida respectiva, su plan de manejo, el respectivo programa de uso público y las comunidades locales y comunidades indígenas que integran su territorio.

Uso sustentable³⁰²: utilización de componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Zona de amortiguación³⁰³: espacio ubicado en torno a un área protegida, debidamente delimitada de acuerdo a criterios científico-técnicos, cuyo uso podría ser parcialmente restringido en virtud de lo que establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial pertinentes, destinado a absorber potenciales impactos negativos y fomentar efectos positivos de actividades para la conservación de tal área.

²⁹⁸ Artículo 3° número 30) de la Ley N°21.600.

²⁹⁹ Artículo 2° número 42) y 3° letra e) de la LGPA, modificada por la Ley N°21.600.

³⁰⁰ Artículo 3° número 26) de la Ley N°21.600.

³⁰¹ Artículo 3° número 34) de la Ley N°21.600.

³⁰² Artículo 3° número 32) de la Ley N°21.600.

³⁰³ Artículo 3° número 33) de la Ley N°21.600.



11. BIBLIOGRAFÍA

- Biedenweg K, Martínez-Harms MJ, Nahuelhual L (2023) Manual Para La Creación De Indicadores De Bienestar Humano En Áreas Protegidas Chilenas, Zenodo, V1, <https://doi.org/10.5281/zenodo.7630212>.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Es.pdf>
- Comunidad de práctica y aprendizaje para la Gestión Efectiva de Áreas Marinas Protegidas en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. 2024. Lecciones aprendidas, desafíos y buenas prácticas para la gestión efectiva de las Áreas Marinas Protegidas de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Punta Arenas. Disponible en: <https://chile.wcs.org/Portals/134/Lecciones%20Aprendidas%20AMP%20Magallanes.pdf>
- CONAF (2017) Manual para la Planificación del Manejo de las Áreas Protegidas del SNASPE. Disponible en: <https://www.conaf.cl/centro-documental/manual-para-la-planificacion-del-manejo-de-las-areas-protegidas-del-snaspe/>
- CONAF (2020) Marco de Acción para la Participación de la Comunidad en la Gestión del SNASPE.
- Contraloría General de la República (2020). Informe Final N°381, auditoría a las funciones ejercidas por la Subsecretaría del Medio Ambiente, CONAF, SERNAPECA y otros órganos de la Administración del Estado respecto del manejo, gestión y control de las áreas protegidas. Disponible en: [https://chile.wcs.org/Portals/134/INFORME%20WCS.spreadpdf_fn.pdf?ver=2019-06-26-223839-033#:~:text=El%20mar%20patag%C3%B3nico%20chileno%20tiene,Rovira%20y%20Herreross%2C%202016\).](https://chile.wcs.org/Portals/134/INFORME%20WCS.spreadpdf_fn.pdf?ver=2019-06-26-223839-033#:~:text=El%20mar%20patag%C3%B3nico%20chileno%20tiene,Rovira%20y%20Herreross%2C%202016).)
- Farías, A., Gelvez, X., Tecklin, D. (2020). Análisis de la Cobertura Marina de las Áreas Silvestres Protegida en Patagonia Chilena. Documento Técnico, Programa Austral Patagonia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (FACEA), Universidad Austral de Chile. Disponible en: <https://programaaustralpatagonia.cl/wp-content/uploads/2022/12/ProAP-Estudio-tecnico-Portion-Marina-ASP-ProAP-2020-.pdf>
- Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia (2019). Informe técnico sobre el desarrollo de directrices para la creación y gestión efectiva de Áreas Marinas Protegidas en Chile. Disponible en: <https://marpatagonico.org/descargas/Informe-AMP-Chile-2019.pdf>
- Guijón, R.; Chiang, G.; Jara, N., Rodríguez, M. y Fernández, F. (2021). Efectividad de gestión de las Áreas Marinas Protegidas de la Patagonia Chilena. Informe Técnico: Evaluación y recomendaciones sobre efectividad de gestión de las Áreas Marinas Protegidas de la Patagonia Chilena - 2020, Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. 54 págs. Disponible en: <https://marpatagonico.org/descargas/AMPefectividadCh.pdf>
- Guijón, R., S. Krapovickas, M.P. Gutiérrez, N. Jara y A. Vila (2021). Una red de áreas marinas protegidas para la Patagonia chilena - Conceptos y recomendaciones para avanzar en conservación efectiva a escala regional. Informe técnico. Wildlife Conservation Society - Chile. Disponible en: https://chile.wcs.org/Portals/134/INFORME%20WCS.spreadpdf_fn.pdf?ver=2019-06-26-223839-033
- Ministerio del Medio Ambiente (2024). Plan Nacional de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú Chile 2024 – 2030. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/Plan-Nacional-de-implementacion-participativa-del-Acuerdo-de-Escazu-Chile-2024-2030.pdf>



- OECD (2023), Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-procesos-de-participacion-ciudadana_f1b22902-es
- Parra Cortés, Rocío (2021). La protección de los espacios costero-marítimos. Análisis crítico de técnicas jurídico-administrativas desde una perspectiva ambiental. Tesis para optar al grado de doctor en derecho. Disponible en: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/53957>
- Programa Austral Patagonia (2023). Importancia de la pesca artesanal para la conservación marino-costero de la Región de Aysén. Panorama regional y principales características. Universidad Austral de Chile. Disponible en: https://programaaustralpatagonia.cl/wp-content/uploads/2023/05/00_ProAP_Informe-Pesca-Artesanal_-mayo2023_VF.pdf
- Programa de Áreas Marinas Protegidas, Fondo Naturaleza Chile (2022). Síntesis: Plan de Gestión Efectiva de Áreas Marinas Protegidas. Ministerio del Medio Ambiente, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Oceana, World Wildlife Fund & Wildlife Conservation Society. Disponible en: https://www.fondonaturaleza.org/_files/ugd/f521c5_a6339a8da44548d4a45290c29f5e0ddd.pdf
- WCS (2023). Marco institucional y legal para la fiscalización y monitoreo en las Áreas Marinas Protegidas de Chile: Consideraciones para un manejo integrado entre instituciones públicas.
- WWF Chile (2020). Guía para la planificación y gestión de áreas marinas protegidas con participación de comunidades locales y/o indígenas basada en los estándares para la conservación. Chile. Disponible en: https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/guia_wwf_amp.pdf



12. AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Rodrigo Guijón, Alejandro Correa, Osvaldo Urrutia, Jessica Fuentes y Paolo Trejo por compartir su experiencia, conocimientos y opiniones legales para el presente trabajo.



GOBERNANZA
**MARINO
COSTERA**