



INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que moderniza el artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

[BOLETÍN N° 17.581-14](#)

[Objetivos](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial \(si tiene\)](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema \(si hubo\)](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos centrales del debate](#) / [Discusión en General](#) / [Discusión en particular](#) / [Modificaciones](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”.

Se hace presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Fortalecer y actualizar el régimen jurídico del acceso libre a bienes nacionales de uso público, particularmente playas, ríos, lagos, lagunas y cuerpos de agua.

Con tal propósito, el artículo único introduce modificaciones al artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1977, del entonces Ministerio de Tierras y Colonización, en los siguientes aspectos:

- Incorpora dentro de las finalidades para la fijación de accesos, a las actividades de recreación, deportivas e investigación, las que actualmente solo se establecen para el turismo y la pesca.
- Explicita que el acceso libre a bienes nacionales de uso público incluye las playas de mar, ríos, lagos y lagunas, junto a sus respectivos cuerpos de agua, dada su naturaleza jurídica.



- Actualiza la autoridad competente para fijar las vías de acceso, reemplazando al intendente por el delegado presidencial regional.

- Incluye la competencia de los jueces de policía local facultándolos no solo para aplicar multas por cierre u obstaculización de accesos, sino también para ordenar su reapertura.

- Entrega el conocimiento de la reclamación judicial al juzgado de letras competente, en lugar de los tribunales ordinarios de justicia en general.

- Establece expresamente la imposibilidad de fijar vías de acceso respecto de playas y cuerpos de agua que colinden con terrenos que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o con recintos militares cuya única finalidad sea la defensa nacional. Tampoco procede la fijación de vías de acceso a cuerpos de agua que correspondan a vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad, como asimismo, sobre las aguas de lagos menores no navegables por buques de más de 100 toneladas, de lagunas y pantanos situados dentro de una única propiedad.

CONSTANCIAS

- Normas de quórum especial: Sí tiene.

- Consulta a la Excm. Corte Suprema: Si hubo

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

- La frase “ante el juzgado de letras competente” contenida en el inciso segundo del artículo único del proyecto, tiene carácter orgánico constitucional, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República, por cuanto otorga competencia a los juzgados de letras para conocer reclamaciones contra la fijación de vías de acceso.

- El inciso final del artículo único del proyecto, tiene carácter orgánico constitucional, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República, al otorgarle competencia a los juzgados de policía local para ordenar la reapertura de las vías de acceso fijadas en caso de que éstas hubieren sido obstaculizadas o cerradas.



CONSULTA EXCMA. CORTE SUPREMA

Mediante oficio N° 1696-2025, de 17 de julio de 2025, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la H. Cámara de Diputados remitió el texto del proyecto de ley a la Excma. Corte Suprema, solicitando su opinión respecto de la frase “la orden de reapertura... serán competencia de los juzgados de policía local, siendo aplicables las disposiciones contenidas en la ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los juzgados de policía local.” contenida en el inciso final del artículo 13 del decreto ley N° 1.939 que modifica el artículo único del proyecto de ley.

La Excma. Corte Suprema mediante [oficio N° 204- 2025, de 13 de agosto de 2025](#), se pronunció favorablemente respecto de las modificaciones consultadas destacando que fortalece el acceso de toda la nación a bienes nacionales de uso público.

ASISTENCIA

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

-Del Ministerio de Bienes Nacionales: El ministro, señor Francisco Figueroa; el asesor, señor Luis Felipe Sepúlveda, la asesora jurídica señora María Paz Veloso y la periodista, señora Jocelyn Veloso.

-De la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante: El Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, Contralmirante Daniel González; el Encargado de Destinaciones y Concesiones Marítimas, Capitán de Navío Miguel Zúñiga, y el jefe de asesores de la Subsecretaría de Defensa Nacional, señor Rodrigo Muñoz.

- Otros

-De la Biblioteca del Congreso Nacional, el asesor, señor Enrique Vivanco.

-Asesores parlamentarios: del Honorable Senador De Urresti, señora Fernanda Valencia y señor Luciano Candia; del Honorable Senador Gahona, señor Benjamín Rug; del Honorable Senador Latorre, señora Rocío Olivares; de la Fundación Jaime Guzmán, señor Joaquín García.

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración el [Mensaje](#) de Su Excelencia el señor Presidente de la República.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

El debate se centró en torno a si los objetivos que persigue el Mensaje se logran adecuadamente con las modificaciones introducidas por el proyecto, efectuando los Honorables Senadores diversas consultas al Ministro de Bienes Nacionales que fueron respondidas satisfactoriamente por la autoridad gubernamental.

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

A.- Presentación del proyecto de ley y debate preliminar en la Comisión.

Antes de comenzar la discusión de esta iniciativa legal, la Comisión recibió en audiencia al **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa**, quien expuso acompañado de un documento [PowerPoint](#).

Inició su intervención señalando que venía a presentar el presente proyecto de ley, cuyo objetivo es posibilitar un ejercicio más efectivo del derecho a acceder libre y gratuitamente a las playas del país, en tanto constituyen bienes nacionales de uso público, con el propósito de contar con el apoyo del Senado.

Recordó que este proyecto de ley fue presentado por el Ejecutivo y obtuvo también el respaldo de la Cámara de Diputadas y Diputados el día 17 de diciembre del 2025. Explicó que el proyecto fue conocido y trabajado en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y de Bienes Nacionales durante dos Presidencias y contó con un apoyo bastante amplio. Asimismo, indicó que se introdujeron modificaciones en el transcurso de la discusión, lo que permitió hacerse cargo de algunas de las inquietudes planteadas por los parlamentarios.

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

- [Sesión 05 de enero 2026](#).
- [Sesión 03 de marzo de 2026](#)



Trajo a colación que las playas en Chile son bienes nacionales de uso público, lo cual está consagrado tanto en el Código Civil como en el Código de Aguas, por tanto, su uso pertenece a todos los habitantes de la nación. Aclaró que este proyecto no versa sobre la administración de las playas ni sobre las actividades que allí se puedan realizar, sino sobre el acceso a ellas y a los cuerpos de agua que permiten llegar a dichas playas.

Precisó que el proyecto de ley se refiere al artículo 13 del Decreto Ley N° 1939, de 1977, que establece las normas de adquisición, administración y enajenación de bienes fiscales y constituye la norma fundamental que regula al Ministerio de Bienes Nacionales, organismo competente para fijar accesos. Señaló que este artículo se ocupa de aquellas situaciones en las que no existe acceso público porque las playas están rodeadas de propiedad privada.

Indicó que, si bien la gran mayoría de las playas del país cuentan con acceso público, existen casos en que, siendo bienes nacionales de uso público, no es posible acceder materialmente a ellas por estar rodeadas de predios privados. Recordó que ya en el año 1977, el gobierno de la época, atendiendo a la función social de la propiedad, generó este mecanismo para fijar accesos en tales casos.

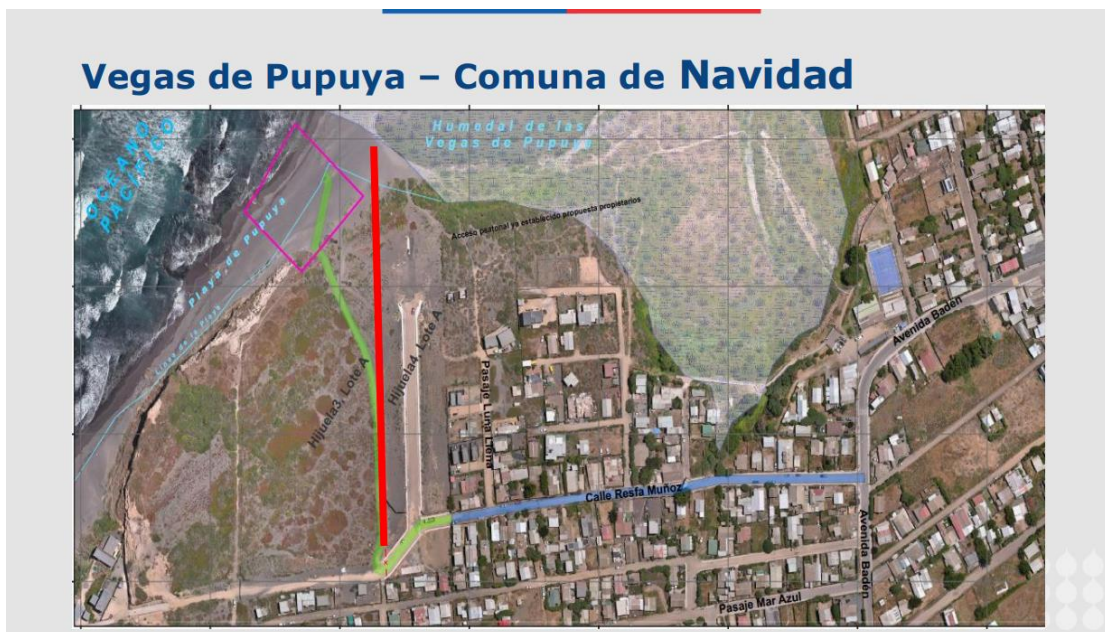
Explicó que actualmente la normativa establece como finalidades para solicitar accesos públicos la pesca y el turismo, siendo estas las motivaciones más frecuentes. Añadió que, en caso de que la autoridad fije un acceso a través del artículo 13, los propietarios afectados pueden recurrir a tribunales si no están de acuerdo con la decisión.

Señaló que de los 80 accesos fijados en Chile mediante el artículo 13, el 30% fueron establecidos durante el gobierno del presidente Gabriel Boric, siendo este el gobierno que más accesos públicos y gratuitos ha fijado a playas en el país. Explicó que el 30% de los accesos fueron fijados a través de acuerdos con los propietarios, destacando que en muchos casos los propietarios se allanan al acceso fijado por el Ministerio, mientras que en otros recurren a tribunales, los cuales en la mayoría de las ocasiones han confirmado la decisión de la administración. Subrayó que los accesos deben ser fijados por ley de manera prudente, procurando generar el menor daño posible al propietario del predio circundante, lo cual está claramente establecido en el manual de fijación de accesos actualizado y publicado por el Ministerio.

Explicó que se debe evaluar la distancia con el camino público para asegurar un acceso viable a las personas, procurando afectar lo menos posible la propiedad privada que la circunda. Indicó que, por ello, en la mayoría de los casos se fija un acceso en los límites de la propiedad. Añadió que se consideran las características geográficas para que el acceso sea efectivamente utilizable por las personas y que debe estar fundado en un fin específico.

Precisó que, aunque las playas son bienes nacionales de uso público por sí mismas, la finalidad es importante para determinar las características del acceso, como su ancho y condiciones, ya que los accesos necesarios para la pesca o la recolección de algas difieren de los requeridos para el turismo, y que también se tienen en cuenta los instrumentos de planificación territorial.

Posteriormente, presentó un ejemplo en la comuna de Navidad, región de O'Higgins, donde se fijó un acceso recientemente. Explicó que la huella histórica utilizada por pescadores y recolectores para acceder a la playa fue obstaculizada por el propietario privado, lo que motivó la solicitud de fijación de un acceso público. Indicó que el acceso histórico afectaba al lote A, mientras que el acceso finalmente fijado utilizó el límite claro entre dos lotes, afectando en mínima medida a los propietarios circundantes. Señaló que este acceso se encuentra actualmente fijado y es utilizado por los pescadores de la comunidad, como se puede observar en la siguiente imagen:



El **Honorable Senador señor Lagos** intervino para consultar si la solución expuesta correspondía a un acuerdo con la comunidad o si se trataba de una decisión unilateral.

El **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** respondió que efectivamente se trató de un acuerdo. Explicó que se genera una audiencia convocada por los delegados presidenciales o por el gobierno regional en aquellas regiones donde se ha traspasado la competencia. En dicha audiencia participan tanto el propietario como la comunidad interesada en fijar el acceso, y el Ministerio formula una propuesta técnica que considera los intereses de todos los involucrados.

Subrayó que para el Ministerio es fundamental reducir la conflictividad, razón por la cual las delegaciones presidenciales convocan a estas audiencias. El objetivo es que el acceso sea útil para la comunidad y afecte lo menos posible al propietario del predio circundante.

Recalcó que el proyecto de ley en discusión no innova respecto de las situaciones en que resulta aplicable el artículo 13, aunque incorpora de manera más expresa aquellas en que no aplica, atendiendo a las inquietudes surgidas en la discusión que hubo en la Cámara de Diputados.

Indicó que el artículo 13 aplica en playas de mar, ríos y lagos, sean naturales o artificiales, y sean o no navegables por buques de más de 100 toneladas. Explicó que ello obedece a dos dictámenes de la Contraloría General de la República del año 2022, que determinaron que la naturaleza artificial de un cuerpo de agua no era suficiente para excluirlo de la posibilidad de ser accesible mediante una vía pública.

Finalmente, ejemplificó con los casos de Rappel y Colbún, cuerpos de agua artificiales creados y financiados por el Estado, que cuentan hoy con accesos públicos, pese a estar rodeados en muchos sectores por propiedad privada.

El **Honorable Senador señor Lagos** manifestó que encontraba muy curioso el criterio expuesto y planteó una pregunta respecto de los volúmenes de agua contenidos en los embalses. Señaló que el Ministro había mencionado dos embalses emblemáticos que, hace veinte o treinta años, permitían todo tipo de actividades náuticas, mientras que en la actualidad el agua escasea. Consultó si el volumen de agua tenía alguna implicancia en la aplicación de la norma y si el nivel de los embalses era un factor relevante.

El **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** respondió que la diferencia normativa se establece en la noción de lago menor o lago mayor, siendo la distinción que el cuerpo de agua sea o no navegable por buques de más de 100 toneladas. Explicó que dicha norma fue creada para determinar si corresponde o no la administración por parte de la Subsecretaría de Fuerzas Armadas y la aplicación del régimen de concesiones marítimas.

Indicó que la administración, desde la existencia de la norma, ha realizado una interpretación armónica de toda la normativa para determinar si corresponde aplicar el artículo 13 en la fijación de accesos. Señaló que la Contraloría General de la República, en línea con esta interpretación normativa, había confirmado dicha práctica.

Luego, precisó que el artículo 13 no es aplicable en dos situaciones específicas:

-En aquellas vertientes de agua que nacen, corren y mueren dentro de un mismo predio, sin salir de él.

-En los lagos menores, es decir, aquellos que no son navegables por buques de más de 100 toneladas, pero que se encuentran íntegramente dentro de una sola propiedad.

Explicó que en estos casos no aplica el procedimiento de fijación de accesos públicos, aunque el propietario podría llegar a un acuerdo con la comunidad para otorgar otro tipo de acceso. Subrayó que se trata únicamente de accesos fijados por la administración pública.

El **Honorable Senador señor De Urresti** intervino señalando que, a su juicio, las normas expuestas reflejaban una visión centralista, propia de la zona norte y central del país, donde existen pocos ríos y lagos. Expresó su preocupación por el hecho de que la norma de exclusión de cuerpos de agua no navegables por buques de más de 100 toneladas dejaría fuera un conjunto significativo de lagos abundantes en la zona sur.

Reconoció la pertinencia de los ejemplos de Rapel, Aculeo y Colbún, pero advirtió que desde la región de La Araucanía hasta Magallanes la regla general es la existencia de numerosos lagos pequeños respecto de los cuales la ciudadanía reclama legítimamente su acceso. Señaló que podría enumerar varios lagos de la región de Los Ríos que no son navegables y que quedarían excluidos por la norma.

Por tanto, expresó su desacuerdo con la identificación propuesta, indicando que, en definitiva, la norma implicaría establecer la existencia de lagos privados, lo cual consideró un error mayúsculo.

Recordó que la navegabilidad de los cuerpos de agua, y el tipo de embarcaciones, era un criterio utilizado en el Derecho Civil para determinar la legislación aplicable a ríos, orillas, islas y otras situaciones. Sin embargo, sostuvo que no era adecuado aplicar ese criterio en este contexto y manifestó que no estaba disponible para apoyar una norma que decretara lagos privados.

El **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** precisó que la exclusión mencionada ya se encontraba en la normativa vigente, específicamente en el Código de Aguas. Explicó que, en función de dicha norma, el Ministerio había aplicado históricamente el artículo 13, y que no bastaba con que se tratara de lagos menores, sino que además debían encontrarse íntegramente dentro de una sola propiedad.

Señaló que el Ministerio nunca había recibido una solicitud de acceso respecto de cuerpos de agua con esas características, y la incorporación realizada en el proyecto no modificaba sustancialmente la



situación, ya que la exclusión ya estaba presente en el Código de Aguas y había sido aplicada en la práctica.

Explicó que la inquietud surgió entre parlamentarios en relación con la aplicación de la norma a lagos artificiales, como tranques o embalses de riego. Sin embargo, aclaró que no existía conocimiento de cuerpos de agua que quedaran excluidos en la actualidad bajo esta disposición.

El Honorable Senador señor De Urresti insistió en que la visión expuesta por el Ministro correspondía principalmente a la zona central del país, donde existen tranques y embalses artificiales, pero que esa realidad no se extiende más allá de la región del Biobío. Señaló que en las regiones del sur no existen tranques artificiales de las características mencionadas y que, por lo tanto, la ley debía considerar la realidad de todo Chile.

Expresó que, bajo la norma propuesta, se corría el riesgo de establecer la existencia de lagos privados sin acceso público, lo que afectaría a cientos de cuerpos de agua.

El Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa respondió proponiendo que se revisará en detalle qué lagos realmente existentes podrían verse afectados por la norma, ya que, según el análisis del Ministerio, esta no generaba la imposibilidad de fijar accesos. Explicó que se había considerado la situación de todo el país y que no existían antecedentes en el historial del Ministerio de Bienes Nacionales de solicitudes de acceso denegadas por este motivo, ni solicitudes pendientes que resultaran inaplicables por esta razón.

Aclaró que no se estaba dejando fuera a lagos menores no navegables por buques de más de 100 toneladas, ya que además debían concurrir otras condiciones que nunca se habían dado en la práctica. Señaló que no se descartaba evaluar si el riesgo existía y discutirlo en la Comisión, pero que no era una situación identificada en la realidad nacional.

Subrayó que las regiones del sur, como Biobío y La Araucanía, eran precisamente las zonas donde más accesos se habían fijado y donde más denuncias se recibían, junto con la región de Coquimbo, afirmando que el Ministerio conocía muy bien la situación regional.

Posteriormente, continuó su presentación explicando el problema que el proyecto de ley buscaba resolver. Señaló que actualmente no existía un ente legalmente facultado para ordenar la apertura de un acceso público a una playa. Indicó que la gran mayoría de las denuncias recibidas por el Ministerio cada año correspondían a accesos fijados por la administración que eran cerrados posteriormente, ya fuera porque personas comenzaban a cobrar, porque terceros los clausuraban o porque se impedía el acceso de manera temporal.



Explicó que esta situación generaba, verano tras verano, conflictos que se difundían en los medios de comunicación y provocaban en las comunidades la sensación de inacción por parte del Estado. Preciso que la mayoría de las denuncias admisibles correspondían a este tipo de problemas y que, por ello, el proyecto facultaba a los juzgados de policía local para ordenar la reapertura de los accesos, además de cursar multas.

Destacó que cursar multas era difícil porque requería identificar al responsable del cierre, por lo que la facultad de ordenar la reapertura resultaba fundamental. Señaló que esta innovación había sido bien recibida por los juzgados de policía local que participaron en el debate parlamentario y que la Corte Suprema también había valorado positivamente la medida.

Seguidamente, se refirió a fenómenos que dificultaban la determinación de las playas. Explicó que existían cuerpos de agua sin playa debido al retroceso de estas por efecto del cambio climático, así como playas de difícil determinación por su carácter estacional, que aparecían y desaparecían según las estaciones del año. Señaló que el procedimiento de determinación de playas era engorroso y que, en muchos casos, no resultaba relevante para establecer la naturaleza de bien nacional de uso público del cuerpo de agua, lo que dificultaba la fijación de accesos.

Finalmente, indicó que la normativa vigente limitaba los fines de acceso a turismo y pesca, pero que el proyecto proponía incluir la recreación, el deporte y la investigación científica. Explicó que esto permitiría al Ministerio considerar dichas finalidades al momento de determinar las características técnicas de los accesos, como su ancho y condiciones, lo que resultaba relevante para su correcta implementación.

Mencionó un ejemplo en la comuna de Panguipulli, región de Los Ríos, específicamente en el sector de Pirihueico. Explicó que allí se había fijado un acceso, pero que el proceso fue complejo debido a que la playa cambiaba según las estaciones del año. Señaló que, en este caso, lo relevante no fue determinar la playa misma, sino establecer el camino de acceso, ya que la playa aparecía y desaparecía conforme variaban las aguas máximas del río.

El **Honorable Senador señor Chahuán** consultó respecto a la necesidad de que los accesos no fueran únicamente peatonales, sino también vehiculares. Recordó que se había presentado un proyecto de ley para ensanchar los accesos, el cual aún no había tenido priorización en la Comisión correspondiente.

Planteó además que debía considerarse la institucionalidad de las Comisiones de borde costero, las cuales habían sido instaladas en la región de Valparaíso, y que resultaban determinantes para la accesibilidad ciudadana al borde costero y la resolución de temas de uso.



Asimismo, señaló que la legislación vigente establecía un procedimiento en el que intervenía el gobierno regional, a través del intendente, para determinar el mejor uso. Manifestó su preocupación de que, si la decisión quedaba únicamente en manos de los juzgados de policía local, se generara la posibilidad de múltiples accesos sin una adecuada coordinación.

Subrayó que lo importante era establecer accesos viables y cuestionó quién debía hacerse cargo de ellos. Explicó que esta situación había generado múltiples conflictos, especialmente en la zona sur, en relación con accesos a lagos. Añadió que también existía el problema de quién financiaba las obras de acceso, dado que los costos eran elevados y los gobiernos regionales habían enfrentado dificultades para asumirlos.

Finalmente, advirtió sobre la instalación de kioscos o establecimientos comerciales en zonas de acceso público sin fiscalización, lo que podía derivar en abusos. Señaló que, si bien apoyaba que comunidades, incluidas las de pueblos originarios, pudieran establecer actividades en estas zonas, era necesario asegurar una adecuada fiscalización para evitar la vulneración de la propiedad privada de terceros y garantizar que los accesos se mantuvieran como bienes nacionales de uso público. Estimó que debía buscarse un punto de equilibrio: facilitar el acceso, pero con adecuada regulación y fiscalización, considerando también quién debía hacerse cargo de los costos de implementación, que en algunos casos podían alcanzar cifras significativas.

El Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa, señaló que el proyecto de ley presentado se hacía cargo de algunas de las inquietudes planteadas, explicando que se había considerado la historia de las distintas innovaciones realizadas para mejorar el procedimiento de fijación de accesos.

Respecto de la naturaleza de los accesos, indicó que la normativa vigente no establece que deban ser exclusivamente peatonales, sino que también habilita la posibilidad de que sean vehiculares, sin restringirlo expresamente. Añadió que existían pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la Corte Suprema que así lo confirmaban, lo que había permitido al Ministerio, en distintos gobiernos, fijar accesos para vehículos, siendo acogidos por los tribunales como la forma más prudente de garantizar el acceso.

Precisó que no se consideró necesario modificar la ley para establecer expresamente la posibilidad de accesos vehiculares, ya que la jurisprudencia existente lo avalaba. Subrayó que la decisión debía evaluarse caso a caso, considerando el medio ambiente y la protección del entorno, dado que un camino vehicular podía generar otro tipo de afectaciones.



El **Honorable Senador señor Chahuán** señaló que algunos accesos fijados por las intendencias regionales habían atravesado humedales, lo que generaba preocupación. Explicó que, si bien facilitar el acceso parecía razonable, ello podía implicar un impacto negativo sobre ecosistemas sensibles. Así, planteó la necesidad de buscar fórmulas de equilibrio que garantizaran el acceso sin afectar humedales.

Asimismo, se preguntó cuántos accesos debía tener un lago y subrayó que lo relevante era asegurar un acceso que permitiera los usos establecidos. Advirtió que, si se abría demasiado la posibilidad de accesos, incluso para fines de investigación, ello podría multiplicarse y afectar el derecho de propiedad. Concluyó que era necesario encontrar un equilibrio adecuado.

El **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** manifestó su acuerdo con la necesidad de buscar un equilibrio. Insistió en que el proyecto de ley no aumentaba las situaciones en que resultaba aplicable, ya que se refería únicamente a cuerpos de agua que, conforme al Código Civil, son bienes nacionales de uso público.

Explicó que lo que se especificaba en el proyecto eran formas de proceder ante situaciones que, en la práctica, impedían a la administración fijar accesos públicos, tanto para los interesados en acceder como para los propietarios que enfrentaban problemas por la falta de accesos definidos. Señaló que los accesos fijados mediante este procedimiento quedaban claramente señalizados con letreros del Ministerio de Bienes Nacionales, lo que establecía de manera precisa cuál era el camino autorizado, reduciendo la conflictividad en los territorios.

Indicó que la conflictividad se generaba cuando la administración se veía impedida de fijar un acceso, lo que llevaba a que las personas ingresaran por cualquier sector. Añadió que se comprometía a verificar si existían accesos fijados en humedales mediante este procedimiento, aunque no creía que ello hubiera ocurrido. Aclaró que, en todo caso, la administración consideraba estas cuestiones al momento de fijar accesos.

El **Honorable Senador señor Chahuán** replicó señalando que conocía múltiples casos en los que se habían fijado accesos atravesando humedales.

El **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** explicó que las estadísticas disponibles daban cuenta del ritmo acelerado de disminución de las playas en diversas zonas del país y reiteró la inexistencia de un ente facultado para ordenar la apertura de accesos públicos.

Precisó que el proyecto de ley incorporaba la noción de cuerpos de agua como bienes nacionales de uso público susceptibles de fijación de accesos, sin ampliar el catálogo más allá de lo establecido en el Código Civil.



Aclaró que, aunque la Contraloría había señalado que los cuerpos de agua podían ser naturales o artificiales, ello no significaba que tranques de regadío o piscinas privadas fueran considerados bienes nacionales de uso público.

Destacó que la noción de cuerpo de agua permitiría fijar accesos en lugares donde las playas habían sido rellenadas por propietarios, imposibilitando su determinación. Asimismo, informó que se incorporaban nuevas finalidades —recreación, deporte e investigación científica— entre los motivos que podían justificar la fijación de accesos, lo que resultaba relevante para comunidades de investigadores que requerían ingresar a cuerpos de agua para tomar muestras.

Subrayó que el proyecto establecía expresamente la competencia de los juzgados de policía local para ordenar la reapertura de accesos cerrados, respondiendo a inquietudes planteadas en el debate parlamentario. Explicó que el Ministerio convocaba audiencias con las comunidades y los propietarios, a través de los delegados presidenciales o los gobiernos regionales que habían aceptado la transferencia de competencias, con el objetivo de alcanzar acuerdos que redujeran la conflictividad.

Señaló que este modelo híbrido, vigente por cinco años, había sido evaluado positivamente en 2025, con siete regiones que habían aceptado la transferencia de competencias. Expresó que la hipótesis del Ejecutivo era que este mecanismo aumentaría la cantidad de accesos fijados por acuerdo, en comparación con aquellos resueltos en tribunales.

Recordó que el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado, señalando que este mecanismo permitía satisfacer un fin constitucionalmente legítimo. Así, estima que el proyecto moderniza el procedimiento, haciéndose cargo de situaciones reales que impedían la fijación de accesos y reduciendo la conflictividad territorial.

Finalmente, aclaró que el proyecto excluía expresamente la fijación de accesos en áreas protegidas, donde aplicaban planes de manejo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), así como en recintos militares, donde existían otros mecanismos de acceso. También reiteró que se incorporaban las exclusiones ya previstas en el Código de Aguas y se clarificaban los roles institucionales: el Ministerio de Bienes Nacionales como fiscalizador y asesor; los delegados presidenciales y gobiernos regionales como convocantes y fijadores de accesos; y los jueces de letras como revisores de las reclamaciones contra las decisiones ministeriales.

El **Honorable Senador señor Chahuán** intervino señalando que, en la presentación, cuando se habló de cuerpos de agua, se mencionó la exclusión de piscinas, pero que a su juicio debió haberse especificado también la exclusión de fuentes de agua, como parte de la regulación.



Manifestó que era absolutamente necesario mejorar la regulación y añadió que sería interesante que se hubiesen citado todos los proyectos de ley presentados por distintos parlamentarios de manera transversal en el mensaje presidencial que inició el debate en la Cámara de Diputados. Solicitó que dichos proyectos fueran repasados y, en caso de no estar incluidos, que constaran en el informe final, tanto los del Senado como los de la Cámara de Diputados, incluyendo algunos firmados por el propio Presidente de la Comisión.

Posteriormente, la Comisión escuchó al **Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Contralmirante Daniel González**, quien señaló que la institución se vinculaba con el Ministerio de Defensa en la materia, particularmente porque las vías de acceso a las playas transitaban por bienes nacionales de uso público. Explicó que era fundamental la definición que estableciera el proyecto de ley desde el punto de vista de la fiscalización.

Asimismo, indicó que desde la perspectiva de la defensa nacional era muy importante mantener en el proyecto la exclusión relativa a la no división o segmentación de los terrenos pertenecientes a recintos militares. Subrayó que dichos recintos cumplían funciones específicas vinculadas al entrenamiento y a la seguridad nacional, por lo que mantener la condición actual resultaba adecuado. Concluyó señalando que la Armada mantenía una opinión favorable respecto del proyecto en ese aspecto.

A su turno, el **Honorable Senador señor De Urresti** intervino nuevamente para adelantar su observación respecto del proyecto. Señaló que no estaba de acuerdo jurídicamente con la inclusión del inciso tercero, aunque manifestó su conformidad con el resto de la iniciativa.

Explicó que, desde el punto de vista de técnica legislativa, consideraba que la norma era muy buena para facilitar el acceso, destacando que el procedimiento rápido y expedito a través de los juzgados de policía local era una solución adecuada, dado que estos tribunales estaban presentes en prácticamente todos los municipios. Recordó que existía un informe favorable de la Excma. Corte Suprema y que la facultad delegada en gobiernos regionales o delegaciones permitía a las autoridades sentar a las partes y alcanzar acuerdos, lo que ayudaba enormemente a resolver los conflictos.

Valoró que el proyecto avanzara en elementos de delimitación de borde lacustre, consignando adecuadamente los cambios derivados del cambio climático, las mayores lluvias y otras variaciones naturales. Señaló que debía incorporarse también el elemento de la presión inmobiliaria, dado que los bordes de ríos, lagos y playas estaban sometidos a una presión creciente por proyectos turísticos y segundas viviendas, lo que generaba un escenario distinto al tradicional uso recreativo o de subsistencia.



Manifestó algunas observaciones respecto de la incorporación del artículo 20 del Código de Aguas en la norma, indicando que no estaba seguro de que fuera la solución más adecuada, aunque reiteró su apoyo absoluto a la iniciativa. Subrayó que se trataba de una herramienta necesaria, especialmente en verano, cuando los conflictos por accesos se radicaban en municipios, delegaciones y gobernaciones.

En la sesión siguiente, celebrada el día 3 de marzo de 2026, el **Ministro de Bienes Nacionales, señor Francisco Figueroa** aseveró que la Secretaría de Estado que dirige si bien no es muy visible, es una Cartera Ministerial estratégica, toda vez que administra el 50% del territorio nacional, custodia el patrimonio fiscal y que, una de las competencias que le otorga mayor visibilidad, es la de fijar el acceso público y gratuito a las playas de mar, ríos y lagos existentes en nuestro país.

Enseguida se refirió a las inquietudes planteadas en la sesión anterior, expresando que producto del aprendizaje acumulado en distintas administraciones, es posible afirmar que el artículo 13 del decreto ley N° 1939, de 1977 es susceptible de ser perfeccionado en aspectos muy concretos y prácticos, reiterando la necesidad de actualizarlo para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas.

Refirió que el Ministerio ha modernizado sus canales de denuncias, constatando que la mayoría de ellas corresponden a accesos que ya están fijados por la administración pero que, en la práctica, no son accesibles debido a las características físicas de las playas de nuestro país.

Consecuente con lo anterior, el Ejecutivo sometió a consideración del H. Congreso Nacional esta iniciativa legal que en lo medular propone lo siguiente:

-Incluye nuevas actividades que justifican la solicitud de acceso a una playa, precisando que actualmente el acceso se encuentra limitado al turismo y la pesca y que la iniciativa legal incorpora también el deporte, la actividad recreativa y la investigación científica. Precisó que la finalidad del acceso permite al Ministerio de Bienes Nacionales determinar el tipo de acceso, como su ancho y condiciones.

-Amplía las facultades de los Juzgados de Policía Local, otorgándoles competencia no solo para aplicar multas por cierre u obstaculización de accesos, sino también para ordenar la reapertura de estos.

Refirió que la mayoría de las denuncias guardan relación con accesos fijados que han sido cerrados por sus propietarios o bien por el cobro indebido en el acceso.



-Introduce la noción de cuerpo de agua de la respectiva playa, ya que hay numerosas playas que por sus características son difíciles de determinar, señalando que debido a los efectos del cambio climático algunas playas se han visto reducidas en su extensión y que, tratándose de playas de ríos, debido a la estacionalidad de sus cuerpos de agua, se hace difícil determinarlas, situación que hace más engorrosa la fijación del acceso.

En cuanto a la inquietud planteada en la sesión anterior por el H. Senador Chahuán referida a la fijación de acceso para automóviles, el **Ministro señor Figueroa** señaló que en opinión del Ejecutivo no es necesario explicitarlo, puesto que la norma es amplia y no restringe su ámbito exclusivamente a los accesos peatonales, señalando que existen pronunciamientos de la Excma. Corte Suprema que confirman que los accesos pueden ser también vehiculares.

Respecto al eventual conflicto que pudiera haber entre la competencia que se otorga a los juzgados de policía local y al delegado presidencial regional, aseveró que no existe tal, por cuanto el rol que se otorga a los juzgados, además de cursar multas en caso de infracción, es exclusivamente el ordenar la reapertura de los accesos que ya están fijados, careciendo de atribuciones para involucrarse en la fijación de aquellos, precisando que la fijación de accesos está entregada exclusivamente al delegado presidencial regional a requerimiento del Ministerio de Bienes Nacionales.

En cuanto a la mantención de los accesos, expuso que el año 2022 la Contraloría General de la República dictaminó que las municipalidades se encuentran facultadas para invertir recursos en obras destinadas a su mantención.

Respecto de las inquietudes del Honorable Senador señor De Urresti, quién manifestó su desacuerdo con la incorporación de “los cuerpos de agua” como bienes susceptibles de acceso, el **señor Ministro** aseveró que el proyecto replica el concepto de “cuerpo de agua” que contempla el artículo 20 del Código de Aguas como un bien nacional de uso público, precisando que este concepto es distinto a la noción de playa, puesto que “la playa” siempre será un bien nacional de uso público, en tanto que el “cuerpo de agua” solo lo será cuando se cumplen determinadas condiciones. Es así como el inciso tercero del artículo 13 propuesto señala que no son accesibles los cuerpos de agua que correspondan a vertientes que nacen, corren y mueren dentro de la misma heredad y aquellas aguas de lagos menores no navegables por buques de más de 100 toneladas, de lagunas y pantanos situados íntegramente dentro de una sola propiedad.

El **Honorable Senador señor Gahona** expresó su preocupación por el acceso a las áreas de manejo de pescadores artesanales, puesto que no todas tienen acceso y aun así terceros ingresan a estas áreas, roban sus



aparejos y hacen uso de sus embarcaciones, preguntando qué ocurrirá en estas áreas con la fijación de accesos públicos.

El **Ministro señor Figueroa** consideró que no habrá problemas como el descrito, toda vez que las vías de acceso que fija el Ministerio no otorgan facultad de uso o administración de estas y que, todo lo relativo a la administración del borde costero es de competencia de las respectivas comisiones regionales de uso del borde costero, de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y, de la policía marítima, según sea el caso.

VOTACIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

--Puesto en votación el proyecto de ley, en general y en particular, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores Francisco Chahuán Chahuán, Sergio Gahona Salazar y Alfonso De Urresti Longton (Presidente). 3x0

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de las consideraciones expuestas, la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes del Senado, tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general y particular, del siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Sustitúyese el artículo 13 del decreto ley N° 1939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, por el siguiente:

“Artículo 13.- Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos naturales o artificiales, lagunas o sus respectivos cuerpos de agua, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos para fines turísticos, de pesca, de recreación, de investigación o para actividades deportivas cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto.

La fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el delegado presidencial regional respectivo, a requerimiento del Ministerio de Bienes Nacionales, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos. Si no se produce acuerdo o éstos no asisten a la audiencia, el delegado presidencial regional determinará prudencialmente el acceso, y evitará causar daños innecesarios a los afectados. De esta



determinación se podrá reclamar ante el juzgado de letras competente dentro del plazo de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva, el que resolverá con la sola audiencia del delegado presidencial regional y de los afectados.

No se podrán fijar vías de acceso a través de terrenos que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas según la ley N° 21.600 o de recintos militares. Tampoco procederá fijar vías de acceso a cuerpos de agua que correspondan a vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad como, asimismo, sobre las aguas de lagos menores no navegables por buques de más de 100 toneladas, de lagunas y pantanos situados dentro de una única propiedad. El Ministerio de Bienes Nacionales estará encargado de:

1. Fiscalizar, de oficio o previa denuncia, la existencia de vías de acceso o caminos públicos al efecto.
2. Requerir al delegado presidencial regional respectivo la fijación de la correspondiente vía de acceso cuando sea procedente.
3. Proponer el trazado y demás condiciones técnicas que debe cumplir dicha vía.
4. Asesorar técnicamente a la autoridad regional mencionada en la audiencia que sostenga con los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos.

Una vez fijadas las vías de acceso conforme al inciso anterior, el propietario, arrendatario, tenedor u ocupante del terreno colindante o cualquier persona natural o jurídica no podrán cerrarlas ni obstaculizarlas de modo alguno. En caso de contravención y, constatado el cierre u obstaculización de una vía de acceso, se ordenará de inmediato su reapertura y el infractor será sancionado con una multa a beneficio municipal, de 10 a 100 unidades tributarias mensuales y en caso de reincidencia podrá ser equivalente al doble del máximo señalado.

La aplicación de la multa, la orden de reapertura y la reclamación de éstas serán competencia de los juzgados de policía local, y serán aplicables las disposiciones contenidas en la ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los juzgados de policía local.”.

Artículo transitorio.- Para todos los efectos, la competencia relativa al artículo 13 del decreto ley N° 1939, de 1977 que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, que ha sido transferida temporalmente mediante los decretos supremos N° 59, de 2023 y N° 251, de 2024, ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, será ejercida por los gobiernos regionales correspondientes conforme con lo



señalado por la transferencia temporal de competencias dispuesta en virtud del procedimiento establecido en el Párrafo 2° del Capítulo II del Título II de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días 5 de enero de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señores Alfonso De Urresti Longton (Presidente) y señores Francisco Chahuán Chahuán, Sergio Gahona Salazar, Ricardo Lagos Weber y Juan Ignacio Latorre Riveros, y 3 de marzo de 2026, con asistencia de los Honorables Senadores señores Alfonso De Urresti Longton (Presidente), Francisco Chahuán Chahuán y Sergio Gahona Salazar.

Sala de la Comisión, a 9 de marzo de 2026.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Abogado Secretaria de la Comisión



RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y BIENES NACIONALES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODERNIZA EL ARTÍCULO 13 DEL DECRETO LEY N° 1.939, DE 1977, DEL MINISTERIO DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE ADQUISICIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES DEL ESTADO. (BOLETÍN N° 17.581-14)

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:
Fortalecer y actualizar el régimen jurídico del acceso libre a bienes nacionales de uso público, particularmente playas, ríos, lagos, lagunas y cuerpos de agua.

II. ACUERDOS: Aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes (3X0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:
consta de un artículo único y una disposición transitoria.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:

- La frase “ante el juzgado de letras competente” contenida en el inciso segundo del artículo único del proyecto, tiene carácter orgánico constitucional, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República, por cuanto otorga competencia a los juzgados de letras para conocer reclamaciones contra la fijación de vías de acceso.

- El inciso final del artículo único del proyecto, tiene carácter orgánico constitucional, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República, al otorgarle competencia a los juzgados de policía local para ordenar la reapertura de las vías de acceso fijadas en caso de que éstas hubieren sido obstaculizadas o cerradas.

V. URGENCIA: “Suma.”.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, Cámara de Diputados y Diputadas

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 17 de diciembre de 2025.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe, en general y particular.



X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: decreto con fuerza de ley N° 1.939, de 1977, del entonces Ministerio de Tierras y Colonización, y Código de Aguas.

Valparaíso, a 9 de marzo de 2026

Magdalena Palumbo Ossa
Abogado Secretaria de la Comisión



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 14185-2bf6f9 en:

<https://firma.senado.cl/verificador/docinfo>