

Legal |
Análisis Jurídico | Regulatorio económico | Artículo 1 de 1

Acceso a playas públicas a través de terrenos de particulares: crónica y crítica jurisprudencial (2019-2025) (parte III)

"...Estos accesos no consisten en un camino público (a través del cual acceda toda la comunidad), pues de acuerdo con la ley se trata solo de 'dar facilidades' y no libertad de locomoción a toda la población; para eso están los caminos públicos. Esta tensión interpretativa se nota en las más recientes causas sobre la materia..."

Miércoles, 22 de octubre de 2025 a las 12:52



Alejandro Vergara

[Ver más](#)



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Alejandro Vergara

La materia del acceso a las playas de mar, ríos o lagos a través de terrenos privados está regulada únicamente en el artículo 13 inc. 1° del DL N° 1939 de 1977, de cuyo contenido sustantivo se desprende que el deber de los propietarios de los terrenos colindantes de "facilitar gratuitamente el acceso" solo opera en aquellos casos en que "no existan otras vías o caminos públicos al efecto" y que tal acceso es únicamente "para fines turísticos y de pesca". Los incisos siguientes se refieren a la fijación administrativa de vías de acceso.

En otras palabras, estos accesos no consisten en un camino público (a través del cual acceda toda la comunidad), pues de acuerdo con la ley se trata solo de "dar facilidades" y no libertad de locomoción a toda la población; para eso están los caminos públicos.

Esta tensión interpretativa se nota en las más recientes causas sobre acceso a playas: *Municipalidad de Navidad* (2025) y *Maturana* (2025), ambas relativas a un mismo conflicto y falladas por la Corte Suprema (CS) el 13 de agosto de 2025, y en las cuatro anteriores que he podido pesquisar en los últimos años, para así conectar con mis comentarios anteriores de [2012](#) y [2019](#), que cubrían la jurisprudencia hasta 2017 (tema que visité por vez primera en un trabajo de 1997, que cito al final, en que relato las vicisitudes del tema en esa época, a raíz del intento frustrado de dictar un reglamento, que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 1996).

Si se revisa esa jurisprudencia, son tres los tres aspectos más controvertidos en este tipo de casos: la legitimación activa de los órganos administrativos para accionar ante los tribunales; el requisito de la fijación administrativa previa de una vía de acceso, y la actividad material o vías de hecho que suelen desplegar órganos administrativos en terrenos de propiedad privada, en especial municipios. Veamos las doctrinas que han construido las cortes a su respecto, a lo que agrego una leve línea crítica.

i) La legitimación activa de los órganos administrativos para accionar ante los tribunales

Diversos órganos administrativos, en especial municipios, suelen accionar ante los tribunales, lo que los recurridos (el dueño, poseedor o mero tenedor del predio colindante a una playa), suelen cuestionar, oponiendo la excepción de falta de legitimación activa. Cabe recordar que este derecho está establecido por la ley únicamente para pescadores y turistas.

En *Municipalidad de Caldera* (2019) se acoge la excepción referida y se declara la falta de legitimación activa de la municipalidad recurrente de protección, pero por no definir a quien se estaba afectando ni haber demostrado interés directo e inmediato en la protección de las garantías invocadas, no bastando que la recurrente hubiese acompañado un listado de personas afectadas, con lo que se acredite la existencia de un interés para el ejercicio de la acción. La CS exige “un cierto grado de vinculación entre la persona natural y jurídica y el interés difuso o colectivo que se busca proteger”; expresa además que los intereses subjetivos son directos, personalísimos e inherentes a individuos precisos y determinados.

En *Meunier* (2023), frente al reclamo de ilegalidad contemplado en el artículo 13 inc. 3° *in fine* del DL 1.939, deducido en sede civil contra la Seremi de Bienes Nacionales y la Gobernación Provincial, a raíz de una resolución exenta que fijó un acceso peatonal a una playa en la heredad del recurrente, los recurridos oponen como excepción dilatoria, a fin de corregir un vicio en el procedimiento, la falta de legitimación pasiva, por estimar que “(...) la acción debió ser deducida en contra del Intendente Regional (...)”. En este caso la CS estima que hubo un error en el procedimiento, vulnerando el debido proceso al acogerse la excepción dilatoria, pero sin concederle al actor la posibilidad de corregir la demanda al simplemente no dar lugar a la demanda; declarando que “el tribunal a quo debe conceder al actor el plazo que corresponda, a fin (de) que subsane o corrija los defectos advertidos en su demanda, permitiendo emplazar al legitimado pasivo que corresponda”.

En *Municipalidad de Navidad* (2025), el municipio acciona en favor del Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores Artesanales Unión La Boca, recurso que se acogió en definitiva, aceptándose esa comparecencia de quien no es el afectado. La CS rechaza esta excepción, pues considera que “(...) la acción constitucional de protección puede ser interpuesta por cualquier persona a favor de otro y que es rol de la municipalidad ejecutar acciones en defensa de la comunidad (...)”. El recurrido había argumentado en su defensa “(...) que el acceso a terrenos de playa o riberas de río, cuando ellos no existen, es una materia de competencia exclusiva del delegado presidencial y no del alcalde”.

En la práctica, son los municipios quienes usualmente presentan acciones jurisdiccionales, no obstante que no tienen atribuciones en materia de acceso a playas (o quizás por esa razón); de ahí que esa falta de atribuciones la suelen transformar en una discusión de índole procesal: la legitimación activa; pero tales municipios, paralelamente, suelen realizar actividades materiales o vías de hecho en los terrenos de particulares (como nuestro más adelante), lo que los convierte en legitimados pasivos.

ii) La fijación previa de una vía de acceso como requisito

Desde la incorporación de un inciso 3° al art. 13 del DL N° 1939 de 1977 (por la Ley N° 21.149, de 2019, que establece sanciones a quienes impidan el acceso a playas de mar, ríos y lagos), la efectiva fijación de una vía de acceso debiera constituir un factor determinante para considerar configurada la hipótesis de acceso y, en consecuencia, la obligación del propietario, poseedor o tenedor del bien raíz colindante a la playa, a que faciliten el acceso gratuito a dicho sector, so pena de multa.

En otras palabras, si no se ha fijado previamente una vía de acceso, el propietario puede impedirlo. Ello, como es evidente, es una garantía para el propietario colindante, pues de ese modo puede discutir el trazado y anchura de la vía de acceso, en un procedimiento concreto, y con posibilidades de recurrir de la decisión.

Veamos lo que ha dicho la jurisprudencia.

Ya en *Jaramillo* (2019), recién incorporado ese inciso 3°, se acumulan dos recursos de protección, y la discusión se extiende a una eventual vulneración del debido proceso por una supuesta falta de notificación a los recurrentes propietarios de un predio de la resolución que ordenó el auxilio de la fuerza pública, para conseguir el acceso a la playa. En este caso la CS estimó que la notificación era innecesaria, pues la resolución que ordenaba el acceso a la playa ya existía desde hacía al menos 30 años y era conocida por los recurrentes mediante una resolución de antigua data, del año 1984, que resultaba así plenamente vigente y aplicable por medio de la cual se determinó la fijación de los accesos a la playa por la autoridad competente en conformidad a la ley. Se valida así una antigua fijación administrativa.

Pero, en *Municipalidad de Navidad* (2025) la Corte de Apelaciones de Rancagua (y la CS al confirmar la sentencia) relajan la exigencia de este requisito de fijación previa, a pesar de que en el expediente hay constancia de que “a la fecha no tiene regulado un acceso oficial” (consi. 10° y 11°). Incluso en este caso existía un proceso vigente de fijación de acceso, pero que aún no finalizaba; por ello, aún no era un acceso fijo y determinado que obligase al dueño del predio a permitir el libre acceso.

La sentencia aduce, con error interpretativo evidente, que “al no existir un acceso fijado por la autoridad competente, cada propietario, poseedor o tenedor de predios colindantes deben dar acceso gratuito a la playa, lo que se encuentra justificado en el hecho que las playas son bienes nacionales de uso público, por lo que en consecuencia todas las personas pueden acceder y disfrutar de las mismas” (consid. 9°); que es lo contrario al tenor literal del citado inciso 3°, que exige fijación previa de una vía de acceso concreta.

Igual criterio se aplica en *Maturana* (2025), en que “(...) el mismo recurrente admite en su recurso que no existe fijado, por la autoridad competente, un acceso a la playa (...)”.

iii) Actividad material de un órgano administrativo en terreno privado: vías de hecho

La actividad administrativa material, esto es, actuaciones físicas, puede realizarse con normalidad en bienes fiscales, regionales o municipales, o en bienes nacionales de uso público, pero no así en bienes o terrenos privados, donde esa actividad está vedada y solo puede realizarse previa autorización judicial. Pero suelen existir hipótesis, como he revisado en comentarios anteriores (por ejemplo, en la restitución administrativa de bienes fiscales, en que se suele abusar de la autotutela o [uso directo de la fuerza pública](#), o en el caso de la [toma ilegal, mediante vías de hecho](#), de un terreno no expropiado).

En *Forestal Nilahue* (2023) la discusión radica precisamente en la competencia de la municipalidad para administrar e intervenir materialmente caminos privados sin consentimiento del dueño. La CS resuelve que, si bien no se desconoce la naturaleza privada del camino, este se encuentra al servicio de la comunidad ya que conduce a una playa, que sí es un bien nacional de uso público. Agrega que existe un gravamen establecido en la ley sobre el camino privado y que este no importaría vulnerar el derecho de propiedad de la actora ni sus facultades inherentes al dominio (consid. 5°). El yerro aquí es doble: por una parte, de modo expansivo la CS señala que los accesos son para “la comunidad”, como si se

tratara de un camino público, lo que no es el caso, pues la ley solo obliga a dar "facilidades" de acceso, y, por otra, autoriza la realización de obras materiales en terrenos privados.

En *Municipalidad de Navidad* (2025) las cortes validan las invasivas medidas que adopta la autoridad en favor de un sindicato de trabajadores para permitir un acceso a la playa (invasión a la propiedad privada, rotura de cadenas y candados, y apertura de portones), y en *Maturana* (2025), respecto de la recurrida Delegación Presidencial Provincial de Cardenal Caro se declara que ese tipo de actuación material no importa vulneración de derechos hacia los recurrentes, pues habría actuado "dentro de su competencia en virtud de los principios de buena coordinación y probidad que requiere la función pública". Acerca de la municipalidad recurrida, dado su rol de "(...) administrador residual de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna (...)", se le otorga por ello plena legitimación en su actuar.

Pero resulta que no hay ley alguna que le entregue a las señaladas autoridades atribuciones para invadir la propiedad privada.

Bibliografía citada:

Vergara Blanco, Alejandro (1997). [Tres problemas actuales sobre bienes del dominio público: caminos privados de uso público; subsuelo de bienes públicos; y acceso a playas de mar y a orillas de ríos y lagos](#). *Pro Jure Revista de Derecho - Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (18).

Jurisprudencia de la Corte Suprema citada:

Jaramillo con Estado de Chile (2019): CS, 10 diciembre 2019 (Rol N° 18.150-2019). CA de Rancagua, 14 junio 2019 (Rol N° 1107-2019) (protección).

Municipalidad de Caldera con Cross-Media Spa (2020): CS, 13 mayo 2020 (Rol N° 25.128-2019). CA de Copiapó, 12 agosto 2019 (Rol N° 39-2019) (protección).

Forestal Nilahue con Municipalidad de Pichilemu (2023): CS, 20 marzo 2023 (Rol N° 44.044-2022). CA Rancagua (Rol N° 11-2021) (reclamo ilegalidad municipal).

Meunier con Gobernación Provincial de Valdivia (2023): CS, 29 mayo 2023 (Rol 16.246-2022) (reclamo art.13 DL 1939 / sumario).

Maturana con Soto (2025): CS, 4 septiembre 2025 (Rol N° 35.374-2025). Confirma CA Rancagua, 13 agosto 2025 (Rol N° 217-2025) (protección).

Municipalidad de Navidad con Maturana (2025): CS, 4 septiembre 2025 (Rol N° 35.375-2025). Confirma CA Rancagua, 13 agosto 2025 (Rol N° 226-2025) (protección).