

FICHA LEGISLATIVA AMBIENTAL

DATOS GENERALES

Título	Establece normas sobre acceso a territorios de alta montaña o de altas cumbres		
N° Boletín	12460-20	Fecha de ingreso	24 enero de 2019
Origen	Moción	Cámara de ingreso	Cámara
Autores	EVOP	Sebastián Álvarez	
	UDI	Jaime Bellolio	
	RN	José Miguel Castro	
	RN	Karin Luck	
	RN	Frank Sauerbaum	
	RN	Sebastián Torrealba	
	IND	Pepe Auth	
	IND	Renato Garín	
	PPD	Cristina Girardi	
	RD	Catalina Pérez	

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática	Paisaje y territorio
Importancia ambiental de la ley	Baja
Tipo de ley	Parcialmente Ambiental (Artículos 1°, 2°, 4°, 5, 6° numeral 3, 7°)
Compromiso ambiental abordado	Ninguno

ESTADO	URGENCIAS
SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL	1 SUMA

ANTECEDENTES Y CONTENIDOS

El presente presente proyecto de Ley tiene por objetivo “poder asegurar desde el punto de vista sustantivo y procedimental, el que los chilenos, así como quienes visiten nuestro país, puedan acceder a nuestras montañas, siempre de manera responsable y ordenada, procurando conciliar el necesario conocimiento y goce de estos territorios únicos con su cuidado y preservación.”¹

Desde el punto de vista ambiental, los ecosistemas montañosos proveen importantes bienes y servicios tales como: asegurar provisión de agua para los valles, la capacidad de protección de las cuencas mediante la regulación de desastres naturales y el almacenamiento de carbono en bosques. Además, acogen una gran diversidad de hábitats para numerosas especies de flora y fauna, constituyendo un magnífico escenario para la práctica de deportes y el desarrollo del turismo y la ciencia.

El año 2002, en la cumbre de Johannesburgo, se constituyó la primera acción global para la protección de los ecosistemas de montaña, conformándose la Alianza para las Montañas, una asociación voluntaria de países para cumplir el capítulo 13 del programa 21 del Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo; cuyo objetivo es la especial preocupación sobre los ecosistemas de montaña en cuanto Ecosistemas Frágiles para lograr el desarrollo sostenible de las zonas de montaña.² Dada la importancia y significación de las montañas para nuestro país Chile adhirió a esta alianza el año 2007 a esta Alianza.

Durante el año 2017, el Ministerio de Bienes Nacionales realizó el primer “Catastro de Propiedad Fiscal en Zonas de Montañas” que arrojó que Chile continental posee 74.900.000 hectáreas aproximadamente, de las cuales 47.767.300 hectáreas, equivalen a superficie de montañas. De estas, 29.161.268 hectáreas son fiscales en zonas o ambientes de montaña, representando un 70 por ciento del territorio que le pertenece a todos los chilenos y chilenas.³ A nivel de gobiernos locales, la Asociación de Municipios de Montaña que reúne a 13 municipios que poseen centros de montaña; Parques Cordillera que administra y protege seis de ellos en la Región Metropolitana y la Fundación+1000, quienes identificaron y cartografiaron los principales senderos en la comuna de Lo Barnechea.

Finalmente, Fundaciones, Corporaciones y Organizaciones Sociales como la Federación de Andinismo de Chile, la Sociedad Geográfica de Documentación Andina (SGDA – Andeshandbook), Fundación Plantaes; El Centro de Estudios de Montaña; Fundación Acceso Sur; Rokeras; Wikiexplora, entre otras, desde hace varios años han abordado la problemática del acceso a la montaña desde diversos enfoques y con énfasis en distintos intereses (conservación y protección e recursos naturales, desarrollo sostenible, investigación científica y actividades deportivas) lo que ha desembocado en un aumento del interés de la población en el uso y protección de la montaña y en particular de sus altas cumbres.⁴

¹ Boletín 12460-12

² Disponible en <http://gefmontana.cl/descargas/2-politica-nacional-para-la-gestion-sustentable.pdf>

³ Disponible en <http://2014-2018.bienes.cl/?p=31410>

⁴ Boletín 12460-12

Es por esto que el presente proyecto busca establecer un derecho de acceso responsable y consciente a los territorios de montaña, proponiendo un conjunto de principios que entregan un marco general para el ejercicio y limitaciones del derecho de acceso; regulación del acceso a territorios de alta montaña que integran el sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado o aquellos administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales; definición de territorios de alta montaña y vías de acceso; explicita la exención de responsabilidad de los propietarios de los terrenos de montaña y colindantes a ellos ante eventuales lesiones, daños y perjuicios materiales que afecten a las personas que acceden a la montaña y crea un Catastro de Accesos a la montaña.

RESUMEN TRÁMITACIÓN



1. RESUMEN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL (CÁMARA)

1.1 DETALLE PRIMER INFORME COMISIÓN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DE LA CÁMARA*

* 9 sesiones entre el 10 de abril de 2019 y 8 de septiembre de 2021

1.1.1 >> INTEGRANTES COMISIÓN

UDI	Sergio Bobadilla
UDI	Iván Norambuena
UDI	Osvaldo Urrutia
RN	René Manuel García
RN	Karin Luck
RN	Diego Paulsen
IND	Erika Olivera
IND	Carlos Abel Jarpa
DC	Miguel Ángel Calisto
DC	Jorge Sabag
PS	Fidel Espinoza
IND	Natalia Castillo
PC	Guillermo Teillier
PCS	Gonzalo Winter

1.1.2 >> INVITADOS COMISIÓN

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO
ESTADO		
Ministerio de Bienes Nacionales	Felipe Ward	Ministro
Ministerio de Bienes Nacionales	Julio Isamit	Ministro
Ministerio de Bienes Nacionales	Gerardo Sanz	Jefe de la división jurídica
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Gonzalo Gazitúa y Nicolás Gálvez	Asesores legislativos
SOCIEDAD CIVIL		
ONG Acceso PanAm	Christian Moscoso	Director Regional para Chile
ONG Acceso PanAm	Gabriel Rojas	Asesor jurídico
Fundación Plantae	Carolina Ruiz	Encargada de proyectos Línea Altoandina
Fundación + 1000	Rodrigo Errázuriz y Gonzalo Fuentes	Director y Director Ejecutivo
Vertical	Eugenio Guzmán	Gerente General

1.1.3 >> PRINCIPALES TEMAS DE RELEVANCIA AMBIENTAL TRATADOS

- No se registró en la discusión temas de relevancia ambiental, sino más bien sobre como garantizar el acceso a la montaña en terrenos privados, y sobre la importancia de generar una cultura de montaña.

VOTACIÓN EN SALA PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

TIPO	FECHA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
General	29-9-2021	126	0	0
Particular	29-9-2021	85	36	2

PROYECTO DE LEY VOTADO EN SALA EN PRIMER TRÁMITE

Artículo 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto promover y garantizar el acceso a territorios de montaña o cumbres principales que se ubiquen en terrenos fiscales a lo largo del país. El derecho a acceder a estos deberá siempre ejercerse cumpliendo las obligaciones que establezca la ley y su reglamento, **en forma consciente y responsable, velando siempre por el cuidado y la preservación del medio ambiente** y por el buen uso de los bienes públicos y privados que puedan verse afectados al momento de acceder a la montaña.

Este derecho a acceder a la montaña se otorgará exclusivamente para fines deportivos, científicos, culturales, recreativos o turísticos.

Artículo 2º.- Principios. Los principios que inspiran esta ley son los siguientes:

1. Acceso Consciente: El derecho de acceso a la montaña debe ejercerse en forma consciente, procurando el debido resguardo de la integridad personal, el cuidado y la preservación del medio ambiente, el respeto por los pueblos originarios, los bienes públicos y la propiedad privada presente en los territorios de montaña.
2. Responsabilidad: Quienes en el ejercicio del derecho de acceso a la montaña sufran o generen daños o perjuicios a su integridad física o a la de terceros, a los bienes públicos, a la propiedad privada y/o al patrimonio ambiental, serán responsables de acuerdo a las normas que regulan la responsabilidad civil y penal que establezca la ley.
3. Promoción de acceso y educación: Los órganos de la administración del Estado y las organizaciones de la sociedad civil podrán promover medidas y acciones conducentes a informar y educar respecto al acceso a la montaña, con especial énfasis en los principios que lo enmarcan y las condiciones en las cuales éste puede ejercerse.
4. Coordinación: Los órganos de la administración del Estado, los administradores y las organizaciones de la sociedad civil que promuevan, informen y/o eduquen en torno al acceso a la montaña, deberán procurar actuar de manera coordinada y siguiendo los lineamientos establecidos en la Política Nacional de Montaña y otros instrumentos de política pública y normas relativas al uso, cuidado, preservación y fomento del patrimonio de montaña.
5. Seguridad: En virtud de este principio quien se encuentre en posición de habilitar o mantener una vía de acceso a los territorios de montaña, debe asegurar que el acceso contará con las medidas apropiadas para evitar accidentes y con los medios necesarios para prestar socorro y rescate, si ello fuere necesario. Deberá además proporcionar la información necesaria para el ingreso responsable y educar en cuanto a los riesgos que la zona presenta.
6. Protección del medio ambiente: Este principio obliga a quien administra y a quien accede a los territorios de montaña a prevenir la producción de cualquier pérdida, disminución, deterioro o perjuicio al medio ambiente. En virtud de este principio, cualquier perjuicio al medio ambiente deberá ser atendido con prioridad y de manera integrada.

7. Conservación: Los órganos de la administración del Estado, los administradores, las organizaciones de la sociedad civil y las personas naturales que accedan a los territorios de montaña, deberán generar los medios necesarios para preservar, mejorar, mantener, rehabilitar y restaurar las poblaciones y los ecosistemas, sin afectar su aprovechamiento. Los principios de conservación y de protección del medio ambiente prevalecerán sobre el derecho de acceso a los territorios de montaña o de cumbres principales de conformidad a la presente ley.

8. Gradualidad: Por este principio los órganos de la administración del Estado, los administradores o las organizaciones de la sociedad civil, según corresponda, obligados a habilitar vías de acceso a los territorios de montaña o de cumbres principales, deberán adoptar las medidas que correspondan, a lo largo del tiempo y, en la medida que existan los recursos económicos y de presupuesto, que permitan la escalonada implementación de los proyectos, programas; planes de seguridad; la protección del medio ambiente; higiene, salubridad, y turismo, en un período de tiempo razonable.

Lo anterior, deberá llevarse a cabo a través del establecimiento de metas intermedias y finales que serán establecidas en los reglamentos correspondientes y deberán ser proyectadas en un cronograma temporal.

9. Democratización del acceso: En virtud de este principio los órganos de la administración del Estado, los administradores o las organizaciones de la sociedad civil, según corresponda obligados a habilitar vías de acceso a los territorios de montaña, deberán adoptar las medidas que correspondan, a lo largo del tiempo y, en la medida que existan los recursos económicos para que su uso sea de forma gratuita o al menor costo posible, de manera de evitar discriminaciones arbitrarias.

Artículo 3°.- Definiciones. Para efectos de esta ley se entenderá por:

1. Territorio de montaña. Se entenderá por montaña aquello que califica en alguna de las seis categorías que se detallan en el siguiente cuadro:

CLASES	ALTITUD	PENDIENTE	DESNIVEL (LER: local elevation range o variación local de altura)
1	300-1.000 m		LER mayor a 300
2	1.000-1.500 m	Mayor a 2°	LER menor a 300
3	1.500-2.500 m	Mayor a 5°	
4	2.500-3.500 m		
5	3.500-4.500 m		
6	Mayor a 4.500 m		

Un reglamento dictado por el Ministerio de Bienes Nacionales y suscrito por el Ministro de Relaciones Exteriores señalará los territorios que se consideran de montaña de acuerdo a las clases mencionadas en el inciso anterior, además de regular las demás materias contenidas en la presente ley. Para ello, deberá considerar la realidad regional en cuanto a la altura que adquieren los terrenos de montaña. Este reglamento, además, deberá establecer un proceso de participación ciudadana que especifique la priorización de las cumbres principales para favorecer el acceso.

2. Vía de Acceso: Todos los caminos, senderos, y obras que se realicen para permitir el acceso a los territorios de montaña o cumbres principales.

Artículo 4°.- Del acceso a las cumbres principales o territorios de montaña. En todos los territorios de montaña de propiedad fiscal deberá facilitarse el acceso a los territorios de montaña o cumbres principales de conformidad con lo establecido en esta ley, siempre que se demuestre un interés deportivo, cultural, científico o turístico, por parte de la comunidad y que no existan otras vías o caminos públicos al efecto. Lo anterior, de acuerdo al principio de gradualidad y siempre que el libre acceso no vulnere los principios de conservación, protección del medio ambiente y no afecte la seguridad nacional.

Este acceso sólo podrá realizarse por medios no motorizados, salvo autorización expresa en contrario de la autoridad competente en los casos en que se requiera el ingreso y tránsito de vehículos de entidades u organismos del Estado, asociado a labores de vigilancia, fiscalización, seguridad, socorro, rescate, mantención, aseo y conservación y no podrá exigirse en aquella porción de los terrenos en donde se emplacen o desarrollen actividades industriales o en zonas destinadas a usos propios de la defensa nacional y seguridad nacional, que sean incompatibles.

Artículo 5°.- Del Acceso a territorios de montaña que integran el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. En los casos en que la solicitud recaiga en una zona que integre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado y en aquellas zonas que colinden con estas áreas, deberá buscarse el o los accesos más convenientes para el resguardo de dicha zona y siempre que resulte compatibles con los principios de conservación y de protección del medio ambiente. En caso de que el área colinde con terrenos privados, la habilitación del acceso se podrá realizar mediante servidumbres de paso, la constitución de derechos reales de conservación y/o la celebración de convenios vinculantes entre el privado y el Estado representado por el Ministerio de Bienes Nacionales. En áreas silvestres birregionales se dará prioridad a generar accesos por ambas regiones.

Corresponderá a la entidad que administre dichas áreas, a través de sus planes de manejo u otras herramientas administrativas, establecer la forma de otorgamiento de acceso. No obstante, la entidad que administre dicha área podrá denegar por motivos fundados el acceso en atención a los principios que inspiran esta ley.

Artículo 6°.- Normas relativas a la habilitación de un acceso a los terrenos de montaña. El acceso a los terrenos de montaña podrá ser habilitado respecto de ciertas montañas, que no integren el Sistema de Áreas Protegidas del Estado, por el Ministerio de Bienes Nacionales, mediante acto administrativo fundado, de oficio o a solicitud

de parte interesada, el que contendrá un plan de habilitación a los mismos que especifique las condiciones para su uso.

También se podrá habilitar el acceso a un terreno de montaña según un proyecto presentado por alguna entidad pública o privada, que deberá contener un plan de habilitación a los mismos, que especifique las condiciones para su uso, el que será aprobado por el Ministerio de Bienes Nacionales mediante acto administrativo fundado. En dicho proyecto se deberán especificar, por parte de la entidad pública o privada que lo presente, las eventuales mejoras y modificaciones al terreno de montaña que realizarán para facilitar el tránsito de las personas. La aprobación de dicho proyecto podrá concretarse mediante alguno de los medios de administración que ostenta el Ministerio de Bienes Nacionales sobre los bienes fiscales, conforme a la normativa vigente.

Serán de cargo de cada titular del proyecto aprobado por el Ministerio de Bienes Nacionales la obtención de los permisos y habilitaciones de los órganos públicos competentes relacionadas con la normativa que regula el ordenamiento territorial, con la protección del medio ambiente, los planes de manejo, la seguridad de las instalaciones y todo aquel que sea necesario para llevar a cabo la materialización y habilitación del acceso a los terrenos de montaña.

En caso de que el área donde se habilite el acceso colinde con terrenos privados se podrá constituir un ingreso mediante servidumbres de paso, la constitución de derechos reales de conservación y/o la celebración de convenios vinculantes entre el privado y el Estado representado por el Ministerio de Bienes Nacionales.

El acceso a los terrenos de montaña sólo podrá realizarse por medios no motorizados, salvo autorización expresa del dueño de los terrenos privados colindantes a los que se refiere el inciso anterior y de la autoridad competente en los casos en que se requiera el ingreso y tránsito de vehículos de entidades u organismos del Estado, asociado a labores de vigilancia, fiscalización, seguridad, socorro, rescate, mantención, aseo y conservación y no podrá exigirse en aquella porción de los terrenos en donde se emplacen o desarrollen actividades industriales o en zonas destinadas a usos propios de la defensa nacional y seguridad nacional, que sean incompatibles.

Toda habilitación de un acceso a la montaña, así como el tránsito de las personas sobre ella deberán ajustarse y cumplir con los protocolos y medidas de seguridad aprobados por el Ministerio de Bienes Nacionales.

Artículo 7°.- Informe de órganos sobre la pertinencia y juridicidad de un acceso a la montaña. Para efectos de fijar un acceso a los terrenos de montaña, conforme con el artículo anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales deberá consultar a los órganos que tengan competencia sobre el inmueble fiscal respectivo o respecto al uso que se hará de él, tales como el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado cuando dichos terrenos se encuentren en Zona Fronteriza, la Subsecretaría de Turismo, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y la Corporación Nacional Forestal.

Los órganos consultados en relación con un acceso a terrenos de montaña tendrán un plazo de veinte días hábiles, contado desde que sea recibida la solicitud, para emitir un informe fundado sobre la pertinencia y juridicidad respecto de dicho acceso. Las consultas efectuadas y las respuestas que se reciban, no serán

vinculantes para la decisión que adopte el Ministerio de Bienes Nacionales, salvo las que provengan de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, en el ámbito de sus competencias.

Recibidos los informes o transcurrido el plazo señalado en el inciso anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales resolverá la solicitud con el mérito de los antecedentes presentados teniendo en especial consideración la seguridad nacional y el interés público, en conformidad a lo establecido en la presente ley.

Artículo 8°.- De los límites al derecho de acceso. El derecho de acceso a la montaña establecido en esta ley en ningún caso podrá constituir o devenir en situaciones de carácter permanente que afecten la esencia del derecho de propiedad. En todo caso, siempre podrá caducar el derecho a solicitar o a transitar por las vías de acceso habilitadas por motivos de seguridad, medio ambientales, de conservación, científicos, o culturales.

En caso de que se presente una solicitud para habilitar el acceso a un terreno de montaña que recaiga sobre un bien fiscal administrado por un tercero, conforme al 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, deberá previamente consultarse la opinión a dicho titular respecto de la habilitación del referido acceso, quien deberá evacuar su respuesta dentro del plazo de veinte días hábiles contado desde la fecha en que fuera notificado. En caso de no evacuar su respuesta dentro de dicho plazo se entenderá que acepta la constitución del acceso al terreno de montaña.

La negativa de un titular de uso de un inmueble fiscal administrado respecto a la habilitación de un acceso a un terreno de montaña deberá ser fundada, explicitándose las razones por las que, a su juicio, la constitución de dicho acceso no resulta conveniente o adecuada.

El Ministerio de Bienes Nacionales tendrá la facultad de decidir si habilita o no un acceso al terreno de montaña, en caso de que éste se superponga con propiedad fiscal administrada, procurando evitar causar daños innecesarios a los afectados.

Contra el acto administrativo que resuelva la habilitación del acceso al terreno de montaña procederán los recursos que contempla la ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, pudiendo siempre ser reclamada ante los tribunales de justicia.

Artículo 9°.- Responsabilidad. Aquellas personas que deseen transitar por un bien fiscal en donde se haya habilitado un acceso a la montaña de conformidad a esta ley, deberán consentir expresamente en los protocolos que al efecto establezca el Ministerio de Bienes Nacionales y/o aquellas entidades que realicen el respectivo proyecto aprobado de conformidad a lo dispuesto en esta ley. Cumplido lo anterior, en caso alguno los perjuicios o daños ocasionados con motivo del acceso a los terrenos de montaña generarán responsabilidad para el Estado o para los propietarios de terrenos colindantes a territorios de montañas.

Artículo 10.- Catastro de Accesos. La División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales, de conformidad con la letra b) del artículo 8° del decreto ley N° 3.274, de 1980, del Ministerio de Tierras y Colonización, que Establece ley orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales y al presupuesto, deberá mantener actualizado el Catastro General de los Bienes del Estado, con la información proporcionada por las Secretarías Regionales Ministeriales.

En la medida que el ejercicio de sus funciones lo permita y siempre que le sea proporcionada la información respectiva, actualizará la información respecto de los siguientes sitios o rutas de acceso a los terrenos de montaña:

- a) Que hayan sido definidos conforme al procedimiento establecido en esta ley;
- b) Que hayan sido habilitados especialmente al efecto por el Ministerio de Bienes Nacionales, el órgano que administre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, municipios o asociaciones de municipios y por cualquier otro órgano de la administración del Estado con competencia para la administración de bienes inmuebles fiscales o públicos que contengan sitios de montaña, o
- c) Que hayan sido habilitados dentro de propiedad fiscal administrada, de conformidad a lo establecido en el artículo 8°.

Disposiciones transitorias

Artículo primero.- El sistema de habilitación de vías de acceso en terrenos fiscales regulado en esta ley entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el respectivo reglamento a que se refiere el artículo 3°, el que deberá ser dictado en el plazo de ciento ochenta días contado desde tal fecha.

Artículo segundo.- El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales y en lo que faltare con cargo a la Partida del Tesoro Público. En los años siguientes, los recursos serán provistos en las respectivas Leyes de Presupuestos del Sector Público.”.