

## **Establece normas sobre acceso a territorios de alta montaña o de altas cumbres**

Boletín N°12460-20

### **I. Consideraciones previas**

Chile tiene el privilegio de estar al pie de una de las cordilleras más majestuosas del mundo. Según el Comité Nacional para las Montañas “el territorio de Chile está conformado en un alto porcentaje por zonas de montaña. Las montañas constituyen un sustento fundamental para la vida y economía del país. En ellas se alberga la principal fuente de agua dulce para la población, así como una gran biodiversidad y servicios eco sistémicos asociados. Adicionalmente, las montañas son fuente de energía, de riquezas minerales, turismo y otras actividades económicas. Cabe destacar también su importancia como territorio para la subsistencia de varios pueblos y culturas tanto indígenas como no indígenas. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y a Agricultura, FAO (por sus siglas en inglés), un 63,8% del territorio nacional corresponde a montaña, por cuanto éstas son objeto de especial preocupación internacional por su alta fragilidad a los efectos del cambio climático global y a las intervenciones humanas”<sup>1</sup>

Por otra parte, nuestras montañas están fuertemente arraigadas en la cultura de nuestro pueblo, de hecho “durante el siglo XIX y principios del XX, la cordillera de Los Andes fue transformándose en un medio necesario para constituir frontera y, de ese modo, construir la nación”<sup>2</sup> y no en vano, el 41% de los chilenos considera a la Cordillera de Los Andes el principal símbolo patrio<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN SUSTENTABLE DE LA MONTAÑA EN CHILE Y PLAN DE ACCIÓN AL 2030. (Borrador) Comité Nacional para las montañas. Disponible en <http://www.cem-fundacion.cl/wp-content/uploads/2017/05/Borrador-politica-monta%C3%B1a-1.pdf>

<sup>2</sup> La frontera no deja ver la montaña: invisibilización de la cordillera de Los Andes en la Norpatagonia chileno-argentina. Andrés Núñez. Revista de Geografía Norte Grande, 55: 89-108 (2013). Disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022013000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022013000200007)

<sup>3</sup> Estudio de Chilenidad. CADEM 2017. Pag. 9-10 disponible en <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Chilenidad-Cadem-y-Liguria.pdf>

Ello se remonta incluso a tiempos anteriores a la formación de la República, las montañas han posibilitado y condicionado los estilos de vida de los habitantes de lo que hoy es el territorio de nuestro país. Así, múltiples son los pueblos originarios que habitaron y habitan las zonas de montaña. Destacan entre ellos los pueblos Aymaras, Atacameños, Diaguitas y Pehuenches, quienes han construido su cultura en base a la relación con las montañas.

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.

Sin embargo, esta importancia social, ambiental y estratégica desde lo económico, exige un adecuado conocimiento y valoración de las montañas, requisito necesario para un manejo y cuidado adecuado de sus entornos en busca de la protección a largo plazo del principal activo que tiene hoy Chile. La confrontación de intereses respecto al acceso, uso y conservación de los territorios montañosos, ha adquirido particular visibilidad en el contexto de los cambios climáticos globales y en la creciente conciencia respecto de la importancia de preservar los ecosistemas.

Lo anterior constituye el fundamento principal del presente proyecto de Ley, el cual busca 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.

## **II. Acciones Público Privadas para poner en valor la importancia de la Montaña como un activo principal en Chile.**

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.<sup>4</sup>

Dada la importancia y significación de las montañas para nuestro país Chile adhirió el año 2007 a la Alianza para las Montañas y se comprometió a crear un Comité Nacional ad hoc, que promoviese el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña. Este comité funcionó, de manera informal, bajo la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre los años 2007 y el 2014 oficializándose mediante Decreto N° 108 de fecha 12 de septiembre del año 2014 que crea el Comité Asesor denominado Comité Nacional para las Montañas (CNM).

El CNM ha liderado el proceso de elaboración de la primera “Política Nacional de Gestions Sustentable de la Montaña”, instrumento que ha considerado la participación de muchos órganos de la Administración del Estado y la sociedad Civil, además de ser sometido a consulta ciudadana gracias a la cual se recibieron más de 3000 observaciones. Se espera que dicha política sea publicada durante el presente año 2018.

Así mismo, es imposible desconocer el rol clave que tienen los ecosistemas de montaña respecto de la gestión y consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), a los que Chile adscribió en septiembre de 2015 mediante la adopción de Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. En particular destacan

---

<sup>4</sup> Disponible en <http://gefmontana.cl/descargas/2-politica-nacional-para-la-gestion-sustentable.pdf>

las menciones expresas contenidas en los objetivos N° 6 'Agua Limpia y Saneamiento' (6.6<sup>5</sup>) y N° 15 'Vida en la Tierra' (15.1<sup>6</sup> y 15.4<sup>7</sup>).

Destaca hoy también el proyecto GEF "Protección de Corredores Biológicos de Montaña" impulsado por ONU Medio Ambiente y liderado por el Ministerio del Medio Ambiente. Reúne diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, teniendo como uno de sus objetivos el sensibilizar sobre la importancia de las montañas para nuestras vidas.

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.<sup>8</sup>

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 Plantae; El Centro de Estudios de Montaña; Fundación Acceso Sur; Rockeras; Wikiexplora, entre otras, desde hace varios años han abordado la problemática del acceso a la montaña desde

---

<sup>5</sup> Objetivo 6.6: "Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, **las montañas**, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos"

<sup>6</sup> Objetivo 15.1: "Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, **las montañas** y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales"

<sup>7</sup> Objetivo 15.4: "Para 2030, **velar por la conservación de los ecosistemas montañosos**, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible."

<sup>8</sup> Disponible en <http://2014-2018.bienes.cl/?p=31410>

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.

Sin embargo, estas iniciativas son insuficientes para aprovechar el enorme potencial de riqueza que tenemos por delante. A modo de ejemplo, el turismo en Santiago aporta sólo el 1% del PIB regional, la industria, con un foco en la montaña y sus servicios podría llegar al 9% del PIB.<sup>9</sup>

### **III. Antecedentes legislativos, respecto al acceso a las montañas.**

A diferencia de otras prácticas que es posible apreciar mediante el estudio del derecho comparado, la legislación referente al uso y conservación de nuestro patrimonio montañoso es escaso.

En países donde la cultura alpina es de larga data, como Suecia, Noruega, Finlandia y Suiza existe el llamado “derecho de acceso público a la naturaleza”<sup>10</sup> también llamado derecho de acceso común<sup>11</sup> que en términos simples consiste en el derecho a poder transitar y pernoctar breve y temporalmente en terrenos abiertos incluso de propiedad privada, con fines de recreación y ejercicio.

A nivel latinoamericano, el tema aún es incipiente, aunque ha cobrado importancia en los últimos años.

El 15 de mayo de 2017, se presentó al Parlamento Argentino el Proyecto de Ley que declara al Montañismo como actividad “de interés deportivo, socio cultural y recreativo” en cuyo artículo 3° “se reconoce la existencia de sitios, recorridos y espacios de montaña de tránsito y uso ancestral e histórico” y declara en su artículo 4° que “Las autoridades responsables de cada espacio físico arbitrarán los medios necesarios para que el acceso a los mismos para la práctica del Montañismo sea garantizado.”

---

<sup>9</sup> Disponible en <http://www.latercera.com/opinion/noticia/democratizar-nuestras-montanas/137917/>

<sup>10</sup> Ver <https://visitsweden.es/allemsratt-el-derecho-publico-la-naturaleza/>

<sup>11</sup> Ver <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8675-6.pdf>

A su turno, en Chile, han existido solo dos iniciativas en esta materia, a saber:

- a. El proyecto de ley que “Regula el acceso a valles de la Cordillera de los Andes y áreas silvestres protegidas” (BOL 6840-12, actualmente archivado) presentado el 9 de marzo de 2010 por el Senador Andrés Allamand y el cual pretende mediante una modificación al artículo 13 del DL 1939 de 1977 permitir el acceso no motorizado a los predios que colindan con terrenos fiscales que contienen cumbres principales.<sup>12</sup>
- b. El proyecto de ley que “Obliga a constituir servidumbre de paso para acceder a las montañas” (BOL 7357-12, actualmente archivado) presentado el 14 de diciembre de 2010 por el Senador Francisco Chahuán, el cual pretende mediante una modificación al artículo 847 del Código Civil establecer una servidumbre de tránsito obligatoria a los predios que colindan con el acceso a las montañas, ya sea que se trate de propietarios particulares o de bienes fiscales, en este último caso, en los términos previstos en el inciso final del artículo 590 del mismo Código.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7237&prmBoletin=6840-12](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7237&prmBoletin=6840-12).

<sup>13</sup> Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7754&prmBoletin=7357-12](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7754&prmBoletin=7357-12)

#### **IV. Contenido de la Propuesta**

En base a las consideraciones anteriormente expuestas el presente proyecto de ley, considera las siguientes propuestas; establecimiento de 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.

## PROYECTO DE LEY

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el acceso a las áreas de altas cumbres de montaña, que se ubiquen en terrenos fiscales a lo largo del territorio nacional. El derecho a acceder a la montaña deberá siempre ejercerse cumpliendo las obligaciones que establezca la ley y sus reglamentos, en forma consciente y responsable, velando siempre por el cuidado y la preservación del medio ambiente y buen uso de los bienes públicos y privados que puedan verse afectados al momento de acceder a la montaña.

**Artículo 2. Principios.** Los principios que inspiran la presente 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 la de terceros, a los bienes públicos, la propiedad privada y/o al patrimonio ambiental, serán responsables por ello 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:** Por el principio de seguridad quien se encuentre en posición de habilitar o mantener una vía de acceso a los territorios de alta 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:** El principio de protección del Medio Ambiente obliga a quien administra y a quien accede a los territorios de altas cumbres 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:** por el principio de 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 altas cumbres de montaña, deberán generar los medios necesarios para preservar, mejorar, mantener, rehabilitar y restaurar las poblaciones y los ecosistemas, sin afectar su aprovechamiento. El principio de Conservación y de Protección del Medio Ambiente prevalecerán sobre el derecho de acceso a los territorios de altas cumbres de montaña de conformidad a la presente ley.

8. **Gradualidad:** por el principio de gradualidad, los órganos de la administración del Estado, los administradores o las organizaciones de la sociedad civil, según corresponda, que se encuentren obligados a habilitar vías de acceso a los territorios de altas cumbres de montaña, 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; y 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, las cuales serán establecidas en los reglamentos correspondientes y deberán ser proyectadas en un cronograma temporal.

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

1. **Territorio de alta montaña o de altas cumbres.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por Montaña o territorios de montaña todas aquellas formaciones geológicas que alcancen los 400 metros de prominencia y/o al menos un 35% de la altitud de la cumbre más alta de la región en la que la propiedad se emplaza, salvo para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, en las cuales se entenderá como cumbre principal aquellas que tengan una altitud superior a los 5.000 metros sobre el nivel del mar.
2. **Vía de Acceso:** Todos los caminos, senderos, y obras que se realicen para permitir el acceso a los territorios de alta montaña.

**Artículo 4. Del acceso a las cumbres principales o territorios de alta montaña.** En todos los territorios de montaña de propiedad fiscal, deberá facilitarse el acceso a los territorios de altas cumbres de montaña de conformidad con los artículos 5 y 6 siguientes, siempre que se demuestre un interés deportivo, cultural, científico o turístico, por

parte de la comunidad y, siempre 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.

Un reglamento establecerá el procedimiento de solicitud de acceso a los territorios de altas cumbres de montaña. Este procedimiento deberá contener a lo menos las siguientes etapas:

- a) Un análisis general del impacto económico y social;
- b) Una consulta a organismos públicos competentes; y
- c) Una etapa de consulta pública, la que tendrá una duración mínima de treinta días hábiles.

Este acceso sólo podrá realizarse por medios no motorizados, salvo autorización expresa en contrario por parte de la autoridad competente, 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 alta 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 acceso más conveniente para el resguardo de dicha zona y, siempre que resulte compatibles con los principios de Conservación y de Protección del Medio Ambiente.

Corresponderá a la entidad que administre dichas áreas, a través de sus planes de manejo, establecer la forma de otorgamiento de acceso. Con todo, la entidad que administre dicha área podrá denegar el acceso en atención a los principios que inspiran esta ley, por motivos fundados.

**Artículo 6. Del Acceso a territorios de alta montaña de propiedad fiscal administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales.** En

los territorios de alta montaña de interés deportivo, científico, cultural o turístico, que sean de propiedad fiscal y que no integren el sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado, el Ministerio de Bienes Nacionales se encargará de administrar a través de instituciones públicas o privadas, que demuestren poder otorgar un acceso seguro y responsable al territorio de alta montaña.

La concesión que se otorgue para la administración del territorio de alta montaña, deberá ajustarse a las normas del Decreto Ley 1939 de 1977 y no podrá exceder de los plazos definidos por éste.

En todo caso, el Ministerio de Bienes Nacionales podrá negarse a habilitar una vía de acceso y, por consiguiente, a la administración, por motivos fundados, los que necesariamente deberán considerar la protección del medio ambiente, la seguridad o la defensa nacional.

De conformidad al artículo cuarto precedente, un reglamento regulará el procedimiento de solicitud de acceso, administración y reclamación de la denegación a la solicitud de acceso, en caso de ser aplicable.

El reglamento será dictado por el Ministerio de Bienes Nacionales. Cuando se trate de territorios de alta montaña que integren el sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado, el reglamento correspondiente deberá llevar la firma del Ministro del Medio Ambiente y del Ministro de Agricultura. Adicionalmente, los reglamentos determinarán las normas para el establecimiento de las vías, modalidades y condiciones de acceso a los terrenos de montañas, así como para la protección, uso, educación y desarrollo sostenible del patrimonio de montaña.

**Artículo 7. 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.

El derecho de acceso podrá invocarse, en consideración a la función social de la propiedad, la que comprende, cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Se tendrá especial consideración la solicitud para efectos del desarrollo de actividades deportivas, científicas y de turismo, las cuáles serán siempre de carácter esencialmente transitorias y deberán ejercerse con estricto apego a lo establecido en la ley y el reglamento correspondiente.

**Artículo 8. Responsabilidad por accidentes.** Los propietarios de los terrenos de montaña o colindantes a ellos, a través de los cuales se acceda y en los que se desplieguen las actividades permitidas por esta ley, no serán responsables por las lesiones, daños y perjuicios materiales que afecten a las personas que acceden, salvo que los daños y/o perjuicios sean imputables al actuar doloso de dichos propietarios.

Por su parte, quienes administren las vías de acceso, deberán comprometerse a generar un acceso seguro e informado.

**Artículo 9.- Catastro de Accesos.** La División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales, de conformidad al artículo 8 letra b) del Decreto Ley 3.274, 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 que respecta a aquellos sitios o rutas de acceso a los terrenos de Montaña que:

- a) Hayan sido definidos conforme al procedimiento establecido en la presente Ley;
- b) 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 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) Hayan sido habilitados voluntariamente por personas naturales o jurídicas, propietarias o administradoras de inmuebles que contengan o sean colindantes a territorios de alta montaña fiscales, mediante la presentación de un plan de manejo ad hoc.

## **ARTICULOS TRANSITORIOS**

**Artículo Primero Transitorio:** El sistema de habilitación de vías de acceso en terrenos fiscales que regula la presente ley, entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el respectivo reglamento a que se refiere el artículo 6°, el cual deberá ser dictado en el plazo de seis meses a contar de esta fecha.

**SEBASTIÁN TORREALBA ALVARADO**

**DIPUTADO**