INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para limitar las obras de urbanización en las áreas silvestres protegidas.

BOLETÍN N° 12.410-12.

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Alfonso De Urresti Longton, señora Carolina Goic Boroevic y señor Carlos Bianchi Chelech.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A la sesión en que la Comisión discutió la iniciativa de ley asistieron, en representación de las entidades que se indican, las personas que siguen:

- Del Ministerio del Medio Ambiente: el Asesor Legislativo, señor Pedro Pablo Rossi.

- Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: El Asesor, señor Víctor Inostroza.

- De la Biblioteca del Congreso Nacional: El Asesor, señor Enrique Vivanco.

- De la oficina de la Honorable Senadora señora Órdenes: los Asesores, señora Susana Figueroa y señor Francisco Rodríguez.

- De la oficina del Honorable Senador señor Prohens: la Asesora, señora Camila Madariaga, y la Jefa de Gabinete, señora Daniela Morales.

- De la oficina del Honorable Senador señor Navarro: el Asesor, señor Jamadier Uribe.

- Del Comité Partido Por la Democracia: los Asesores, señora Josefina Correa y señor Matías Ortiz, y el Periodista, señor Gabriel Muñoz.

- Del Comité Partido Socialista: los Asesores, señora Evelyn Pino y señor Alexandre Sánchez.

- Del Comité Partido Unión Demócrata Independiente: la Periodista, señora Karelyn Lüttecke.

- De la Fundación Jaime Guzmán: las Asesoras señoras Antonia Vicencio y Margarita Olavarría.

- Del Centro Democracia y Libertad: la Asesora, señora Camila Silva.

- - -

I.- OBJETIVO DEL PROYECTO

La iniciativa de ley tiene por objeto limitar las obras de urbanización al interior de áreas silvestres protegidas, de manera de asegurar que lo prioritario en ellas sea la conservación de la naturaleza, de la flora y de la fauna.

- - -

II.- ANTECEDENTES

Para el estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

3.- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

ANTECEDENTES DE HECHO

La moción que da origen al proyecto de ley recuerda que a fines del año 2018, el Ministerio de Obras Públicas comunicó la decisión de asfaltar los caminos interiores del Parque Nacional Torres del Paine. Resalta que la decisión aludida se funda, según lo manifestado por los representantes de dicha Cartera de Estado, en la necesidad de dar mayor seguridad a los turistas, en controlar la contaminación que provoca el polvo en suspensión y en permitir mayor celeridad en el acceso al recinto en caso de accidente o incendio. Agrega que la decisión indicada fue celebrada por la Asociación de Hoteles y Servicios Turísticos del Paine, por cuanto permitirá prolongar la temporada turística, mejorar la seguridad de todos quienes trabajan allí y disminuir significativamente los costos de operación en la zona.

La moción asevera que una iniciativa tal ya había sido demandada, el año 2014, por las empresas turísticas de Torres del Paine. Con todo, destaca que en dicha oportunidad la demanda se extendió también a contar con telefonía celular.

Los autores de la moción señalan que, lamentablemente, en las medidas indicadas no se tiene en cuenta que el parque citado es un área silvestre protegida. Menos aún, sentencian, se consideran expresiones como conservación, biodiversidad, flora, fauna, corredores biológicos ni capacidad de carga. En efecto, remarcan que, a simple vista, pareciera que el anuncio se limita a pensar en el turismo como actividad económica y en la necesidad de facilitar el acceso y desplazamiento de los vehículos, sin considerar los impactos ambientales que generará.

Indican que en el caso de la telefonía celular, la realidad ha permitido advertir los impactos urbanísticos, sanitarios y ambientales que representan para las ciudades. Sostienen que con mayor razón lo serían en lugares como las Torres del Paine, una de las zonas de mayor biodiversidad y virginidad del mundo.

Ponen de relieve que si bien existen áreas silvestres protegidas que cuentan con caminos pavimentados, como es el caso del Parque Nacional Lauca, en la Región de Arica y Parinacota, aseguran que en este caso la existencia de una carretera pavimentada en su interior obedece a que se trata de la ruta internacional que une Chile con Bolivia y que mejorarla es parte de los compromisos contraídos bilateralmente.

Los Honorables Senadores señor De Urresti, señora Goic y señor Bianchi señalan que la ley N° 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, tiene como fin principal la conservación de ellas. Para esto, precisan, mantiene y mejora las áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país.

Hacen presente que una de las áreas silvestres protegidas en dicho texto legal son los parques nacionales, los que se encuentran regulados en el artículo 5°. Puntualizan que la disposición mencionada define a los Parques Nacionales como áreas generalmente extensas, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse y en donde las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Agregan que según la norma, los objetivos de esta categoría de manejo son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

Apuntan que el artículo 32 de la ley N° 18.362 prescribe que en las unidades de manejo, no se podrán ejecutar obras, programas o actividades distintos de las contemplados en los respectivos planes de manejo. Sin embargo, continúan, el mismo precepto permite que el Ministro de Agricultura, mediante decreto supremo fundado en razones de interés nacional, autorice la ejecución de determinadas obras, programas o actividades. En tal caso, los interesados deberán presentar, junto a la solicitud correspondiente, un estudio de impacto ambiental que, en cuanto a su elaboración, se ajustará a las normas que al respecto establezca la Corporación.

Subrayan los autores de la moción que el artículo 34 de la misma ley contempla también limitaciones a los terrenos particulares colindantes a un área protegida, esto es, a aquellos que se encuentren a una distancia inferior a mil metros contados desde el límite de la unidad. En este caso, las prohibiciones establecidas se enfocan a cualquier acto que afecte o amenace la flora, la fauna o los ambientes naturales existentes dentro de las áreas silvestres.

Señalan que, por su parte, la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, considera, en su artículo 10 letra e), como proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, a los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas. Adicionalmente, consignan, el literal p) agrega como actividades o proyectos susceptibles de causar impacto ambiental la ejecución de obras, programas o actividades en áreas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita.

Manifiestan que el artículo 11 exige la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental a aquellos proyectos localizados en o próximos a áreas protegidas.

Siguiendo con la presentación de la moción que da origen al proyecto de ley, sus autores resaltan que un elemento que habitualmente no se considera a la hora de hablar de la construcción de equipamiento o de la urbanización de superficies al interior de áreas silvestres protegidas son los denominados corredores biológicos. Precisan que según la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, un corredor biológico es un espacio geográfico delimitado que proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados, y que asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos ecológicos y evolutivos.

Afirman que varios países, entre ellos Ecuador, Costa Rica, Brasil, Bután y España, han diseñado e implementado corredores como una estrategia de conservación y una medida práctica para contrarrestar la pérdida de la biodiversidad. Ahondando sobre el particular, aseveran que entre otros impactos, la existencia de corredores biológicos ayuda a prevenir los accidentes debido al cruce de animales y los atropellos de los mismos.

Los legisladores autores de la moción manifiestan que el objetivo del proyecto propuesto es recoger la preocupación por los impactos que puede generar en el ecosistema de un área silvestre protegida, la idea de urbanizar alguna parte de él o pavimentar algunas de sus vías o caminos interiores. Ponen de relieve que el otorgar el status de área protegida obedece a la necesidad de evitar cualquier alteración a su condición natural y su conservación para las futuras generaciones.

Enfatizan que en la legislación comparada analizada en la moción sólo excepcionalmente se permite la urbanización de las áreas protegidas, y advierten que las excepciones obedecen a razones de defensa o de seguridad nacional. Además, consignan, en muchas de ellas se consideran corredores biológicos.

Finalmente, la moción subraya que en las áreas protegidas lo prioritario debe ser la conservación de la naturaleza, la flora y la fauna y no la comodidad de los turistas que insisten en introducir en esos territorios características de su vida citadina.

- - -

III. DISCUSIÓN EN GENERAL

Dando inicio al estudio en general de la iniciativa de ley, la **Honorable Senadora señora Allende** destacó que ésta apunta a regular las urbanizaciones al interior de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y otras categorías de protección.

Precisó que la necesidad de legislar al respecto se originó con ocasión del anuncio efectuado por el Ministerio de Obras Públicas relativo a pavimentar los caminos interiores del Parque Nacional Torres del Paine. Indicó que si bien dicho anuncio fue celebrado por los empresarios turísticos, generó dudas medio ambientales.

El **Honorable Senador señor Girardi** advirtió que el plan anunciado por el Ministerio de Obras Públicas no tiene en consideración que los caminos que se pavimentarán se encuentran al interior de un Parque Nacional ni menos aún lo que las áreas de protección significan. Remarcó que tal desconocimiento se ha apreciado también al otorgarse autorización para la realización de actividades de salmonicultura en áreas protegidas. Expresó que la idea de conferir a determinadas zonas del país la categoría de áreas protegidas apunta a protegerlas realmente. En consecuencia, sentenció, debieran aumentarse en el caso de ellas los requisitos de intervención.

El **Asesor Legislativo del Ministerio del Medio Ambiente, señor Pedro Pablo Rossi**, aseguró que la Secretaría de Estado que representa comparte la necesidad planteada en la propuesta legal de adoptar las medidas necesarias para resguardar la biodiversidad existente en áreas protegidas. Adicionalmente, resaltó que situaciones como las descritas en la moción se observan no sólo en el Parque Nacional Torres del Paine sino también en otros como en los Parques Nacionales Pan de Azúcar, Cerro Castillo, Vicente Pérez Rosales y Puyehue y en la Reserva Nacional las Chinchillas.

Con todo, llamó a tener en consideración que el Estado debe compatibilizar el cuidado del medio ambiente con la seguridad de las personas. Precisó que la existencia de caminos en malas condiciones impide fomentar el turismo seguro para los visitantes. En atención a lo señalado, propuso escuchar la opinión del Ministerio de Obras Públicas sobre el particular.

En otro orden de ideas, hizo presente que la iniciativa de ley modifica la ley N° 18.362, texto legal que en la práctica no se aplica, toda vez que, de conformidad a lo dispuesto en su artículo 39, sólo regirá una vez que entre en plena vigencia la ley N° 18.348, texto normativo que, a su vez, está sujeto a la dictación de un decreto. Por ello, consideró que el camino adecuado para recoger el objetivo del proyecto de ley analizado sería la iniciativa de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12).

La **Honorable Senadora señora Allende** estimó razonable la observación realizada por el representante del Ministerio del

Medio Ambiente en orden a que exista compatibilidad entre la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de los caminos.

Consignado lo anterior, recordó que el año 2010, junto con el Honorable Senador señor Quintana y los ex Senadores señores José Antonio Gómez, Hernán Larraín y Fulvio Rossi, presentó un proyecto que refuerza el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (Boletín N° 7.172-12). Sugirió solicitar en la Sala el desarchivo de dicha propuesta legal y refundirla con ésta.

El **Honorable Senador señor Girardi** remarcó que la iniciativa de ley en estudio da cuenta del estatus que el país debiera dar a las áreas protegidas. Recordó que la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, firmada en. Washington, el 12 de octubre de 1940, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, contempla estándares muy elevados para la protección de las áreas protegidas.

Destacó que el proyecto analizado, en lo que a los caminos se refiere, se limita a prescribir que la construcción de aquellos en áreas protegidas deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Al respecto, notó que en muchas ocasiones los criterios del Ministerio de Obras Públicas difieren de los previstos por el Ministerio del Medio Ambiente y ponen en riesgo la conservación y protección de dichas áreas. Afirmó que el proyecto obliga a compatibilizar los intereses, de manera de asegurar caminos de calidad, pero que al mismo tiempo aseguren estándares ecológicos.

El **Honorable Senador señor Prohens** advirtió que la medida anunciada por el Ministerio de Obras Públicas dice relación con caminos que están en uso y no con la creación de nuevas vías. Sobre el particular, llamó a tener en cuenta que los caminos de tierra también generan problemas al medio ambiente, toda vez que contaminan la flora del lugar.

Valoró la propuesta legal, pues aseguró que ella permitirá que las obras del Ministerio de Obras Públicas se realicen en términos respetuosos con el medio ambiente. Añadió que esta iniciativa de ley permitirá agregar una nueva dimensión en los trabajos que desarrollará la mencionada Secretaría de Estado.

El **Honorable Senador señor Girardi** propuso aprobar, durante la sesión en curso, el proyecto e invitar para una próxima sesión al Ministerio de Obras Públicas, a fin de conocer su opinión sobre el particular. Manifestó que en dicha oportunidad, los miembros de la Comisión podrían expresar a su titular que esta iniciativa no impide la pavimentación de caminos sino que simplemente apunta a que su construcción se haga de

una manera en que se tenga en cuenta la protección del medio ambiente y el ecoturismo.

Deteniéndose en la demanda de la Honorable Senadora señora Allende, afirmó que una vez solicitado el desarchivo de la iniciativa de ley contenida en el Boletín N° 7.172-12, ésta se refundiría con la que es objeto de estudio.

La **Secretaría de la Comisión** hizo presente que el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas deroga la ley N° 18.362.

En relación con la observación formulada, el **Asesor Legislativo del Ministerio del Medio Ambiente, señor Pedro Pablo Rossi**, aseguró que la iniciativa de ley analizada regiría una vez que entre en vigencia la Ley que crea el Servicio Nacional Forestal. Posteriormente, notó, regirá la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, texto que considera entre sus disposiciones algunas normas al respecto, como es el caso de las referidas a la explotación de los recursos naturales con fines comerciales y la que dispone que todas las actividades que se desarrollen al interior de áreas protegidas deben respetar los objetos de la categoría y el objeto de protección del área y ser compatible con su plan de manejo.

El **Honorable Senador señor Girardi** expresó que durante la discusión en particular de la propuesta legal se definiría el diseño normativo adecuado para recoger el objetivo previsto en este proyecto.

- - -

Cerrado el debate y puesta en votación en general la iniciativa de ley por parte del Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Guido Girardi Lavín, ésta fue aprobada por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señoras Allende y Órdenes y señores Girardi y Prohens.

- - -

V.- TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con el acuerdo adoptado, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales tiene el honor de proponer la aprobación en general del proyecto de ley en informe, cuyo texto es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense, en la ley N°18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, las modificaciones que siguen:

a) Incorpórase, en el artículo 5°, el siguiente inciso final:

“La superficie de un parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el respectivo Plan de Manejo en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de sus objetivos como área silvestre protegida.”

b) Agrégase, en el artículo 25, un literal n), nuevo, del siguiente tenor:

“n) Toda otra acción u omisión que pudiere originar alguna modificación o alteración del paisaje natural o del equilibrio biológico, salvo aquellas excepcionales derivadas de medidas de Defensa, de acuerdo con los objetivos y políticas vigentes en la materia.”

c) Incorpóranse, en el artículo 32, las siguientes enmiendas:

i) Agrégase, en el inciso primero, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración:

“Tampoco podrán ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización, debiendo mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos, con las limitaciones que determina esta ley, utilizándoseles exclusivamente para fines turísticos o científicos.”

ii) Intercálase, en el inciso segundo, entre las expresiones “Ministro de Agricultura,” y “mediante decreto supremo”, la frase “tras acuerdo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad,”.

Artículo 2°.- Modifícase, el artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en la forma en que se indica:

a) Reemplázase, en el literal e), la frase “los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas”, por la siguiente: “los caminos públicos nuevos que pudieran afectar tanto las áreas silvestres protegidas del Estado, como aquellas de conservación privada”.

b) Agrégase, en el literal p), a continuación de la expresión “casos”, la palabra “excepcionales” y reemplácese la frase “legislación respectiva lo permita” por la expresión “evaluación ambiental estratégica así lo proponga”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 23 de abril de 2019, con asistencia de los Honorables Senadores señor Guido Girardi Lavín (Presidente), señoras Isabel Allende Bussi y Ximena Órdenes Neira y señor Rafael Prohens Espinosa.

Sala de la Comisión, a 24 de abril de 2019.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretario Abogado.

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, PARA LIMITAR LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN EN LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS.
(BOLETIN Nº 12.410-12).

I.-PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: La iniciativa de ley tiene por objeto limitar las obras de urbanización al interior de áreas silvestres protegidas, de manera de asegurar que lo prioritario en ellas sea la conservación de la naturaleza, de la flora y de la fauna.

II.-ACUERDOS: aprobado en general por la unanimidad de sus miembros presentes (4x0).

III.-ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes.

IV.-NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V.-URGENCIA: no tiene.

VI.-ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señor Alfonso De Urresti Longton, señora Carolina Goic Boroevic y señor Carlos Bianchi Chelech.

VII.-TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII.- INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de marzo de 2019.

IX.-TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

X.-NORMAS CONSTITUCIONALES O LEGALES QUE MODIFICA O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. 3.- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Valparaíso, a 24 de abril de 2019.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretario Abogado.