

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE ACCESO A TERRITORIOS DE ALTA MONTAÑA O DE ALTAS CUMBRES

Boletín N° 12460-20

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Moción de los(as) diputados(as) diputados (a) Pepe Auth, José Miguel Castro, Cristina Girardi, Karin Luck, Catalina Pérez, Frank Sauerbaum, Sebastián Torrealba y Sebastián Álvarez y los exdiputados señores Jaime Bellolio y Renato Garín.

La iniciativa fue informada en primer trámite reglamentario por la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales.

Asistió en representación del Ejecutivo, el Ministro de Bienes Nacionales señor Julio Isamit Díaz

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.- Normas de quórum especial: No hay

2.- Indicaciones rechazadas: No hubo.

3- Indicaciones declaradas inadmisibles: No se presentaron.

4.- Modificaciones efectuadas: No hubo.

5.- Normas de competencia de la Comisión de Hacienda:

La Comisión Técnica señaló que deben ser conocidos los artículos 2, numerales 5, 8 y 9; 3, párrafo segundo del numeral 1; 4; 5; 6; 9 y 10 y segundo transitorio, por tener incidencia en materia financiera o presupuestaria del Estado.

6.- Diputado Informante: El señor Gastón Von Mühlenbrock Saavedra.

II.-SÍNTESIS DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES

Promover el acceso a las áreas de altas cumbres de montaña ubicadas en terrenos fiscales a lo largo del territorio nacional, o de privados a través de servidumbres de paso, siempre que se demuestre un interés deportivo, cultural, científico o turístico por la comunidad y que no existan otras vías o caminos públicos al efecto, fundamentalmente, a través del establecimiento de un derecho de acceso responsable y consciente a los territorios de montaña y un conjunto de principios que entregan un marco general para el ejercicio del derecho de acceso y sus limitaciones, todo ello, en el contexto de cambiar la

relación de la ciudadanía con la naturaleza y gozar la montaña con identidad y vida sana al aire libre.

III.- CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto consta de diez artículos permanentes y dos disposiciones transitorias, con las siguientes materias:

Artículo 1.- Establece un derecho responsable y consciente a los territorios de montaña, que debe siempre ejercerse cumpliendo las obligaciones que establezca la ley y sus reglamentos, de gran importancia por cuanto dicen relación con la ejecución de la ley y con su puesta en marcha.

Artículo 2°.- Propone un conjunto de principios que entregan un marco general para el ejercicio y limitaciones del derecho de acceso, no habiendo ninguna afectación a los inmuebles de propiedad de privados, pues solo se propone la constitución de servidumbres de paso.

Artículo 3°.- Contiene las definiciones de territorio de alta montaña y de vía de acceso.

Artículo 4°.- Regula la forma de acceder a la montaña y el procedimiento de solicitud de acceso a los territorios de altas cumbres de montaña.

Elementos claves: la solicitud, el acceso por vehículos no motorizados y la prohibición de exigirse el acceso en aquella porción de los terrenos en donde se emplazaran o desarrollaran actividades industriales o en zonas destinadas a usos propios de la defensa nacional y seguridad nacional, que sean incompatibles.

Artículo 5°.- Regula el acceso a territorios de alta montaña que integran el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado

Artículo 6°.- Regula el acceso a territorios de alta montaña de propiedad fiscal administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales.

Artículo 7°.- Establece el deber del Ministerio de Bienes Nacionales relativo a consultar a los órganos competentes sobre la pertinencia y juridicidad de un acceso a la montaña.

Artículo 8.- Reglamenta los límites al derecho de acceso y la forma cómo invocarlo.

Artículo 9°.- 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 pudieran afectar a quienes accedieran a la montaña.

Artículo 10.- Establece la obligación de contar con un catastro de accesos actualizado por la División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales.

Artículo primero transitorio.- Regula la habilitación de vías de acceso a los terrenos fiscales que trata esta iniciativa.

Artículo segundo transitorio.- Contiene la imputación del gasto asociado al proyecto

IV.-INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DE LA INICIATIVA

El Ejecutivo se hizo cargo de la iniciativa parlamentaria mediante la presentación de indicaciones y del informe financiero N° 96 de 21 de julio del año en curso,

- Reemplaza el numeral 1 del artículo 3, para señalar lo que se entenderá por montaña e indicar que un reglamento dictado por el Ministerio de Bienes Nacionales, suscrito además por el Ministro de Relaciones Exteriores, señalará los territorios que se consideran de montaña de acuerdo a las clases antes mencionadas, 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. Dicho reglamento establecerá, además, un proceso de participación ciudadana que especifique la priorización de las cumbres principales para favorecer el acceso.

- Modifica la redacción del artículo 4, para perfeccionarla.
- Incorpora un nuevo inciso primero al artículo 5, para señalar que 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 convenios vinculantes entre el privado y el Estado representado por el Ministerio de Bienes Nacionales. En áreas protegidas cuya superficie se encuentre en más de una región, se dará prioridad a generar accesos por ambas regiones.

- Reemplaza el artículo 6 por uno que regula las normas relativas a la habilitación de un acceso a terrenos de montaña. El artículo señala que 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 parte del propio Ministerio de Bienes Nacionales, o también 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.

- Agrega un artículo 7, nuevo, sobre informe de órganos sobre la pertinencia y juridicidad de un acceso a la montaña. Este artículo indica que para efectos de fijar un acceso a los terrenos de montaña, 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. Dichos órganos debe emitir un informe fundado sobre la pertinencia y juridicidad respecto a dicho acceso. 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.

- Modifica el artículo 7, que ha pasado a ser 8, para reemplazar su inciso segundo y agregar incisos tercero, cuarto y quinto. Ellos señalan que 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, deberá previamente consultarse a dicho titular su opinión respecto de la habilitación del referido acceso. El Ministerio de Bienes Nacionales tendrá la facultad de decidir si habilita o no el acceso al terreno de montaña, en caso de que éste se superponga con propiedad fiscal administrada, procurando evitar causar daños innecesarios a los afectados.

- Reemplaza el artículo 8, que ha pasado a ser 9, por uno de responsabilidad. Este indica que 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 por escrito en los protocolos que al efecto establezca el Ministerio de Bienes Nacionales y/o aquellas entidades que realicen el respectivo proyecto aprobado.

- Modifica el artículo 9, que ha pasado a ser 10, para perfeccionar la redacción y agregar en el catastro del Ministerio de Bienes Nacionales información que respecta a aquellos sitios o rutas de acceso a los terrenos de Montaña que hayan sido habilitados dentro de propiedad fiscal administrada.

- Modifica el artículo primero transitorio, para perfeccionar la redacción.
- Agrega una norma de imputación de gasto.

EFFECTOS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL PRESUPUESTO

FISCAL

El proyecto de ley considera gasto en personal para analista de estudios territoriales, proyectos y coordinador, gasto en bienes y servicios de consumo tales como estudios, equipamiento técnico y capacitación, además de gasto en activos no financieros tales como drones, equipos computacionales y de comunicación y un vehículo 4x4.

De este modo, el gasto total de este proyecto se resume como sigue:

Tabla 1: Gasto total proyecto de ley (M\$ 2021)

Profesional	Gasto por una vez	Permanente	Total
Subtítulo 21	-	82.080	82.080
Subtítulo 22	2.000	19.200	21.200
Subtítulo 29	30.300	-	30.300
Total	32.300	101.280	133.580

De acuerdo a lo anterior, el proyecto de ley comprenderá un mayor gasto fiscal de M\$133.580 el primer año y M\$101.280 en régimen.

El mayor gasto fiscal que irroga 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 presupuesto del Sector Público.

V-AUDIENCIAS RECIBIDAS Y ACUERDOS ADOPTADOS

Expuso en nombre del Ejecutivo el Ministro de Bienes Nacionales, señor Julio Isamit Díaz. Comenzó refiriéndose al objeto de la ley y a los principios que inspiran el proyecto de ley son: 1. Acceso Consciente. 2. Responsabilidad. 3. Promoción de acceso y educación. 4. Coordinación. 5 Seguridad. 6 Protección del medio ambiente. 7 Conservación. 8 Gradualidad y 9. Democratización del acceso.

La definición de montaña en base a parámetros objetivos de pendiente y desnivel, se fijará en un reglamento, considerando la realidad regional. Además, el reglamento establecerá un proceso de participación ciudadana que especifique la priorización de las cumbres principales para favorecer el acceso.

En cuanto a las formas de habilitar un acceso a territorio de montaña, estos se habilitarán 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. El acceso a los terrenos de montaña podrá ser habilitado por el propio Ministerio o por un proyecto público o privado.

Tratándose de aquellos casos en los 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 resulten 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 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.

Respecto al impacto financiero que irroga esta iniciativa, a raíz de lo aprobado en la Comisión Técnica, se incorporan funciones de Bienes Nacionales que necesitan del robustecimiento en la dotación de personal, bienes y servicios de consumo, así

como de activos no financieros para la correcta aplicación de la ley. Ello se explica en tanto es necesario tener funcionarios dedicados a implementar y llevar a cabo los procedimientos para la habilitación de acceso a la montaña, así como los equipos necesarios para ello. En concreto, los primeros 12 meses de implementación de la ley contemplan un gasto ascendente a \$133.580.000. Luego, en los siguientes años se incurrirá en un gasto anual de \$101.280.000.

Concluida la intervención del Ministro, se procedió a la votación de las normas de competencia de la Comisión de Hacienda:

VOTACIÓN

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

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.

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:

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.

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 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°.

Artículo segundo transitorio.- 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.”

Sometidas a votación las disposiciones entregadas al conocimiento de la Comisión de Hacienda, resultaron aprobadas por la unanimidad de los siete diputados(a) presentes señores(a) Cid, Lorenzini (Presidente), Mellado, Ortiz, Pérez, Ramírez y Von Mühlenbrock.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada el día de hoy, con la asistencia de la diputada señora Sofía Cid Versalovic y los diputados Pablo Lorenzini Basso (Presidente), Cosme Mellado Pino, José Miguel Ortiz Novoa, Leopoldo Pérez Lahsen, Guillermo Ramírez, y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

Sala de la Comisión, a 28 de septiembre de 2021.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión