



**PROYECTO DE LEY SOBRE LIBRE ACCESO A LAS MONTAÑAS DE CHILE**  
**PROPUESTA ACCESO PANAM**

Para elaborar el proyecto de ley que se propone, se han tomado en cuenta, fundamentalmente, las resoluciones, acuerdos y convenciones de Naciones Unidas sobre Biodiversidad, Ecosistemas de Montaña, Áreas Protegidas y Medio Ambiente, como también el informe de montañas de Chile de la FAO, el borrador de la Política de montaña, las exposiciones que sobre el tema se han efectuado en seminarios, conversatorios, charlas y eventos a los cuales hemos asistido y los análisis de todo orden que como expertos en la materia hemos efectuado en nuestras reuniones.

Al respecto, desde hace muchos años, particulares, deportistas, amantes de la naturaleza, excursionistas, montañistas y organizaciones de montaña, a través de diversos medios y en distintas oportunidades, han manifestado su inquietud por el libre acceso a las Montañas de Chile, reconociendo que ellas puedan ser visitadas y disfrutadas por todos los chilenos a pesar de que en ciertos casos determinadas extensiones de ellas son de dominio privado, lo que no impide la función social y ambiental de las mismas, conforme a las leyes vigentes y en especial a la Constitución Política de la República, ni tampoco su reconocimiento como patrimonio cultural y natural del país.

Chile, geográficamente, fuera de ser un país eminentemente marítimo es a su vez un territorio montañoso, desde Arica hasta el Polo Sur. Ello es parte también de nuestra cultura e historia. Al efecto se distinguen claramente los Andes del Norte, los Andes Centrales, los Andes del Sur, los andes patagónicos, los andes fueguinos y las montañas antárticas. A su vez Las Islas Oceánicas chilenas, en su mayoría son Montañas de Mar.

El 64% del territorio nacional está conformado por montañas. El país tiene el privilegio de contar en toda la extensión de su territorio continental con el macizo andino, el que conforma ecosistemas de gran valor para la vida humana dado que son hábitats de especies endémicas. Contienen enormes riquezas minerales y proveen de agua dulce, transformándose en las principales reservas de este vital elemento, el que es acumulado en el invierno en forma de nieve, pero también en su propia constitución, nutriendo las napas subterráneas y permitiendo que las ciudades, los diferentes ecosistemas, así como las actividades productivas como la agricultura cuenten con agua para su desarrollo.

En la actualidad, las montañas son considerados ecosistemas frágiles a nivel mundial. Organismos internacionales y expertos concuerdan sobre el hecho de que requieren



acciones de protección y conservación urgentes. Representan ambientes riesgosos y de difícil acceso para el ser humano, por lo mismo resulta de gran importancia tomar resguardos y realizar visitas seguras y planificadas que no pongan en riesgo la vida humana ni los valores de estos ricos sistemas.

Los habitantes de nuestro país que gustan y disfrutan de la Montaña por diversos motivos, se han preocupado de distinta forma por cuidar y conservar los ecosistemas que las rodean, no obstante, se debe reconocer que no existe un cabal conocimiento de este territorio. Muchas veces se llega a ellas, sin conocer sus peligros objetivos o subjetivos, sin preparación alguna, ni tampoco con la vestimenta adecuada.

En los últimos años, los deportes de montaña se han incrementado, favoreciendo una mejor calidad de vida para quienes las visitan permanentemente. Recientes informaciones señalan que durante el año 2017 más de 3.000.000 de personas visitaron los parques nacionales o áreas silvestres protegidas del Estado, muchas de las cuales son territorios montañosos.

Por las consideraciones básicas anteriores y continuando con nuestra inquietud para que las Montañas de Chile y sus altas cumbres sean de libre acceso para todos los chilenos, es que proponemos que formalmente, ellas, así como las playas de mar que son bienes nacionales de uso público, sean reconocidas, también, como bienes nacionales de uso público, con libre acceso, reconociendo un derecho real de uso y goce de ellas y como áreas protegidas, sin perjuicio que la ley reserve algunos de dichos territorios y en forma excepcional, para fines de importancia nacional estratégica o de seguridad y que también pueda restringir su acceso por motivos de peligro o de resguardo de ecosistemas frágiles de montaña, protegiendo el medio ambiente y preservando la naturaleza.

De acuerdo al artículo 589 del Código Civil, se llaman **bienes nacionales** aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Al tener tal precepto la categoría de ley se posibilita que puedan haber otros sectores o lugares que también puedan ser calificados como bienes nacionales de uso público. Tal reconocimiento no impide que dichos bienes tengan restricciones legales o excepciones, como las concesiones y los permisos que se otorgan por la autoridad administrativa en virtud de otras disposiciones legales vigentes, pero esto es excepcional para ciertos y determinados casos. La misma situación jurídica que se reconoce a las playas se puede hacer extensiva a las montañas de Chile, teniendo en cuenta que son bienes o territorios



de similar naturaleza y que cumplen objetivos similares en cuanto a turismo, esparcimiento y deportes (montañismo, escalada, excursionismo, ski, etc.), contribuyendo ambos a una mejor calidad de vida. Simultáneamente, los territorios de montaña podrían ser incluidos como áreas protegidas, conforme a las normas del derecho ambiental, de la ley de Bases Generales del Medio Ambiente y ser administrada por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Por otra parte, según el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, se reconoce que el derecho de propiedad, en cuanto a sus atributos básicos de usar, gozar y disponer de ella, puede ser limitado por una funcional social o ambiental de la misma. Ello podría hacerse extensivo, además, a las Montañas de Chile que sean de dominio particular (propiedad privada), amparándose el derecho de propiedad, pero con limitaciones para el libre acceso a ellas y como área protegida, siempre y cuando no se vulnere la esencia del derecho dominio, pudiendo reconocerse legalmente el libre acceso o estableciendo servidumbres de tránsito, un derecho de paso especial o el uso recreativo de las mismas. Existe, para tal efecto, una reiterada jurisprudencia de los más altos tribunales del país que han reconocido la función social y ambiental de la propiedad privada, el particular ya no puede hacer lo que le plazca en sus dominios, vulnerando los derechos fundamentales de los demás y que son reconocidos en la Carta Magna, entre los cuales está el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección de la naturaleza y del patrimonio ambiental y cultural del país.

Las montañas de Chile, además, contienen muchos sitios que constituyen patrimonio cultural y natural único y exclusivo del país al tener numerosos sitios arqueológicos, paleontológicos y geológicos que se encuentran ya protegidos por normas particulares, como es la ley 17.388 sobre Monumentos Nacionales y la ley 19.300 respecto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. También varias de las montañas del país se encuentran al interior de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales integrando las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, creados por la ley 18.362.

La ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 19.300 establece en forma clara normas para proteger los ecosistemas de montaña y los sitios arqueológicos y paleontológicos que se encuentran en ellas, exigiendo que, si se va a desarrollar alguna actividad, proyecto o empresa en su entorno, ello se someta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través de un Estudio o Declaración, proponiéndose las mitigaciones que harán ambientalmente viable la actividad que se propone.



Por otra parte, el artículo 1 de la ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales expresa: que son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antropo-arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas coronas, inscripciones y, en general los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo .

La misma ley en su artículo 21 señala que son Monumentos Arqueológicos los lugares, ruinas, yacimientos y piezas antropo-arqueológicas que existan sobre o bajo la superficie del territorio nacional. Quedan también comprendidas en la referida ley las piezas paleontológicas y los lugares donde se hallaren. El artículo 31 de la misma normativa, expresa que son Santuarios de la Naturaleza todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado. En consecuencia, podemos afirmar que el patrimonio natural montañoso del país se encuentra protegido especialmente en ese aspecto en la ley indicada, reconociendo claramente que debe existir un acceso sin trabas al patrimonio natural montañoso del país que tenga lugares que hayan sido declarados Monumentos Nacionales. Se otorga al Consejo de Monumentos Nacionales, facultades para su tuición y protección. El artículo 6 N°5 de la ley indicada, establece que son atribuciones y deberes del Consejo, Reglamentar el acceso a los Monumentos Nacionales y aplicar o, en su defecto, proponer al Gobierno las medidas administrativas que sean conducentes a la mejor vigilancia y conservación de los mismos.

También la ley 18.362 que crea el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado posibilita la conservación y utilización sostenida de dichas áreas. El artículo 1º letra a) indica que el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado tendrá como objetivo de conservación, mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugar con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente. La letra e) del



mismo artículo indica como objetivo de conservación el preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

El artículo 2 de la referida ley expresa que son Áreas Silvestres, los ambientes naturales, terrestres o acuáticos, pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja para la conservación de los objetivos señalados en cada una de las categorías de manejo contempladas en el artículo 3º. Expresa también el artículo 2º que Categoría de Manejo son las áreas silvestres definidas genéricamente como Reservas de Regiones Vírgenes, Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Para la misma ley la Conservación es la gestión de utilización de la biosfera por el ser humano, de modo que se produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero asegurando su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. La conservación comprende acciones destinadas a la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y el mejoramiento del ambiente natural.

Se denomina, de acuerdo al artículo 5 de la ley, Parque Nacional un área donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de auto perpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. 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.

El artículo 6º de la misma ley denomina Monumento Natural a un área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico. El objetivo de esta categoría de manejo es la preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, y, en la medida compatible con esto, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

La disposición del artículo 7º de la ley denomina Reserva Nacional a un área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad. Son objetivos de esta categoría de manejo la conservación y protección del recurso suelo y de las especies amenazadas de fauna y flora



silvestres, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica, y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de la flora y la fauna.

Se define jurídicamente un área protegida, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.

A su vez se define la zona con valor paisajístico por el mismo reglamento referido en el párrafo anterior, como una porción del territorio perceptible visualmente, que posee singular belleza escénica derivada de la interacción de los elementos naturales que la componen.

Por otra parte, continuando con el análisis general de la normativa legal vigente en nuestro país relacionada con sitios y lugares montañosos que sean monumentos nacionales, áreas silvestres protegidas del Estado o patrimonio cultural o natural y que permitan un acceso reconocido a todas las personas, debemos referirnos a la convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural, suscrita en París en el año 1972 y que es ley de la República. Esta normativa reconoce y establece que se considerara patrimonio cultural:

**-Los monumentos:** obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

**-Los conjuntos:** grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

**-Los lugares:** obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.



La misma convención considera como **patrimonio natural**:

-Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

-Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

-Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Al reconocerse las montañas como bienes nacionales de uso público, áreas protegidas y permitir que todas las personas tengan libre acceso a ellas, con las limitaciones que legalmente pudieran existir, se las protegerá efectivamente, se preservará la naturaleza y se conservará el patrimonio ambiental y cultural del país, conforme a la ley de bases generales del medio ambiente 19.300. Esta normativa además establece en sus artículos 10 y 11 que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que debán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental son, entre otros, la ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otra área colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la ley respectiva lo permita. Al efecto, territorios de montaña que puedan verse afectados ambientalmente por determinados proyectos o actividades requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: Artículo 11 letra e): alteración significativa en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, además si, artículo 11 letra f), provocan alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. (Ejemplo: Proyecto Eólico El Arrayan, en la Región de Coquimbo y cercano al Parque Nacional Fray Jorge, que podría impactar el paisaje del cordón montañoso Altos de Talinay)

Conforme a lo precedentemente señalado y a las disposiciones legales expresadas, vigentes en nuestro país, las montañas, los sitios o lugares de montañas se pueden abordar tanto desde la normativa de derecho público como del derecho privado,



reconociendo que existen varios organismos públicos con competencia sobre la materia y que a su vez el derecho de acceder a ellas puede tener para su uso y goce distinta naturaleza jurídica, desde un derecho real administrativo hasta un derecho real de carácter privado.

A su vez el acceso a las montañas puede ser estudiado desde el punto de vista de la propiedad, como también de su uso, goce y conservación como área protegida. De acuerdo a ello se puede proponer el siguiente proyecto de ley:

### **PROYECTO DE LEY SOBRE CONSERVACION DE MONTAÑAS Y LIBRE ACCESO.**

**Artículo 1º:** Las montañas, las altas cumbres y las áreas circundantes a ellas existentes en el país, son bienes nacionales de uso público y áreas protegidas en los casos que corresponda de acuerdo a las normas legales vigentes, su uso y goce pertenece a la nación toda. Para este efecto se establece un derecho real de uso goce y libre acceso.

**Artículo 2º:** Se constituye un derecho real de uso, goce y acceso a favor de toda persona natural para el esparcimiento en los lugares y sitios señalados en el artículo anterior. Tal derecho en ningún caso conferirá el poder alterar o modificar los sitios de montaña, afectar el patrimonio ambiental o el ecosistema de montaña, como tampoco vulnerar el derecho de dominio particular que pudiera existir en dichos lugares.

Deberán, los que accedan a propiedades privadas que se encuentren en las zonas a que se refiere el artículo 1, mantenerse a 300mts de zonas cultivadas y a 500mts de construcciones, estén o no habitadas.

**Artículo 3º:** Las montañas, altas cumbres y áreas circundantes a que se refiere la presente ley y respecto de las cuales se establece un derecho de acceso público responsable son todas las formaciones geológicas de altura que se encuentren en la Cordillera de los Andes, de la Costa, de Darwin y en la Antártica Chilena sea de propiedad fiscal o privada que contengan recursos naturales o componentes del medio ambiente que rigen y condicionan la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

**Artículo 4º:** El derecho real de uso, goce y acceso a las áreas de montaña se ejercerá conforme a los principios orientadores de protección del medio ambiente y resguardo de la integridad personal, especialmente se deberán observar los principios de educación,





prevención, información, seguridad, responsabilidad, solidaridad, participación, recreación y de acceso general. Para asegurar su pleno ejercicio un reglamento dictado por el Ministerio del Medio Ambiente, establecerá las orientaciones generales para ejercer dicho derecho y los deberes de los usuarios. Además, las municipalidades que tengan territorios a que se refiere la presente Ley atendida a su situación y condiciones podrán dictar reglamentos territoriales atendidas a sus circunstancias y condiciones particulares.

Los profesionales y expertos en montañas, los guías de deportes de montaña y cualquier persona que preste servicios en dichas áreas que realicen las actividades de montaña a que se refiere el inciso anterior, deberán tener un seguro personal y contra terceros por riesgos asociados a la actividad de montaña.

**Artículo 5º:** Las zonas de Montaña como área protegida, se regirán por las normas de la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y demás disposiciones vigentes sobre la misma materia. Especialmente serán áreas protegidas cuando las normas legales vigentes, le reconozcan esa calidad, y también para la protección del patrimonio ambiental y del patrimonio cultural del país, cuando sea posible desarrollar actividades deportivas, turísticas o de esparcimiento y para la investigación científica o educación Su administración corresponderá al Servicio de Biodiversidad y áreas protegidas.

**Artículo 6º:** En las montañas, altas cumbres y áreas circundantes se podrán realizar, conforme a la ley, actividades deportivas, de esparcimiento, recreación, turismo, educación, investigación, de prevención de riesgos, de seguridad nacional y similares cumpliéndose con los reglamentos dictados por la autoridad o por los órganos administrativos y técnicos competentes.

**Artículo 7º:** La autoridad a través del Ministerio del Medio Ambiente efectuará y mantendrá un catastro actualizado de áreas de acceso a las montañas, describiendo las condiciones geográficas de las zonas de montaña para garantizar un acceso seguro y responsable. Solo se podrá prohibir su ingreso, mediante Decreto Supremo fundado y por motivos de seguridad.

**Artículo 8º:** Las montañas, altas cumbre y áreas circundantes a ellas que a la fecha de publicación de la presente ley sean de dominio privado, continuarán teniendo dicha calidad y en el caso que se enajenaren o se transfirieren, el Estado tendrá la primera opción de compra o derecho preferente para su adquisición. Adquiridas por el Estado pasarán a ser Bienes Nacionales de Uso público y áreas protegidas en conformidad a la ley. Un reglamento que dictara el Ministerio de Bienes Nacionales determinara los



términos en que el Estado participara en dicha adquisición

**Artículo 9º:** Mientras los lugares señalados en el artículo 1º de la presente ley sean de dominio privado, el dueño deberá constituir una servidumbre de tránsito o permitir su ingreso para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso cumpliendo con los reglamentos existentes. En caso de que más de un terreno pueda verse afectado por la constitución de este Derecho, aquel se ejercerá o constituirá sobre el más expedito, seguro y que produzca el menor impacto al medio ambiente.

En todo caso el particular, dueño de sitios de montaña a que se refiere la presente ley, que permita el libre acceso a ellos o facilite su ingreso, quedara exento de toda responsabilidad civil por los accidentes, daños o lesiones que puedan sufrir los usuarios en dichos sitios como consecuencia de su conducta, riesgosa, imprudente, negligente o con infracción a los reglamentos vigentes.

**Artículo 10º:** Los particulares dueños de sitios de montañas, los concesionarios y administradores en general de dichos lugares que mantengan infraestructura, instalaciones o presten servicios para facilitar el libre acceso a ellos, podrán cobrar por su uso una tarifa conforme al reglamento dictado por el Ministerio de Bienes Nacionales, el que establecerá los montos y tarifas correspondientes.

**Artículo 11º:** Se aplicarán en forma supletoria a esta ley, las disposiciones de la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, las normas contenidas en la ley N° 18.362 sobre Áreas Silvestres Protegidas de Estado, como también los preceptos sobre Bienes Nacionales de Uso Público, Usufructo y Servidumbres del libro segundo del Código Civil que no sean incompatibles con la presente normativa.



**Acceso  
PanAm**

**Artículo 12º:** Las controversias que pudieren suscitarse con motivo de la aplicación de la presente ley, sea en relación con la calidad de Bien Nacional de Uso Público de las montañas, con sus áreas protegidas, en el ejercicio del derecho real de uso, goce y acceso a ellas, o con cualquier otra materia de las indicadas en esta ley, será de competencia de los Tribunales Ambientales correspondientes y si estos no existieren en la zona, conocerán de las controversias los Juzgados Civiles que tengan competencia en la zona que se encuentre el territorio de montaña.

**JUAN MANUEL ALVAREZ ALVAREZ**  
ASESOR JURÍDICO ACCESO PANAM

**GABRIEL ANDRES ROJAS VERDUGO**  
ASESOR JURÍDICO ACCESO PANAM

**CHRISTIAN ALEJANDRO MOSCOSO AVILES**  
DIRECTOR REGIONAL ACCESO PANAM