

ORD N°: 033.-

REF.: Solicitud de ingreso de iniciativa de norma convencional constituyente referente a Derecho de Acceso a la Naturaleza

Santiago de Chile, 25 de enero de 2022

De: **Francisco Caamaño Rojas - Claudio Gómez Castro**
Convencionales Constituyentes

A: **María Elisa Quintero Cáceres**
Presidenta de la Convención Constitucional

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención, según lo dispuesto en los artículos 81, 82 y 83 del Reglamento general de la Convención Constitucional, para presentar la siguiente iniciativa de norma constitucional que reconoce el “**Derecho de Acceso a la Naturaleza**”, dirigida a la Comisión N°5 de Comisión Sobre Medio Ambiente, Derechos De La Naturaleza, Bienes Naturales Comunes Y Modelo Económico, según se indica a continuación:

DERECHO DE ACCESO A LA NATURALEZA

1. Antecedentes

En la actualidad el Estado de Chile resguarda el acceso a la Naturaleza y el patrimonio ambiental mediante la creación y establecimiento de áreas protegidas silvestres¹, así como también mediante las reglas de uso y acceso a las playas, ríos y lagos² que regula la legislación vigente. Sin embargo, estas normas y la institucionalidad asociada al sistema nacional de las áreas silvestres protegidas resultan insuficientes para garantizar el acceso a los servicios culturales que prestan los ecosistemas del país.

En efecto, Chile no cuenta con una regulación jurídica orgánica e integral de protección de los espacios naturales, existiendo una dispersión normativa que no sólo dificulta la efectiva protección de la naturaleza o componentes relevantes de la misma, como los son la flora, fauna o el maritorio, sino que además reduce el ámbito de actuación del Estado a una política de conservación con fuertes componentes utilitaristas en que destacan aspectos estéticos o turísticos antes que ecosistémicos. Bajo esta perspectiva, nuestro ordenamiento jurídico tampoco contempla una regulación sistemática que asegure a todas las personas el acceso a la naturaleza que conjugue un acceso público peatonal a los entornos naturales, la responsabilidad de los usuarios, los deberes de los dueños y los estándares de cuidado a la biodiversidad.

¹ [Ley 18362 Crea un Sistema Nacional De Áreas Silvestres Protegidas Del Estado](#)

² [Ley 21149 establece sanciones a quienes impidan el Acceso a playas de mar, ríos y lagos](#)

Cabe agregar que a la fecha, aún no se ha terminado de tramitar el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)³, encargada de la conservación de la biodiversidad y de la administración de la gestión integral de las áreas y vendrían a reemplazar al conjunto de entidades públicas que sectorial y parcialmente asuman las tareas de protección y preservación de los espacios naturales (como sucede con CONAF, SERNAPESCA, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de las Culturas y el Patrimonio).

Ahora bien, las carencias e insuficiencias de la institucionalidad pública del país, especialmente en lo que dice relación con la protección, recuperación y restauración de los espacios naturales han intentado ser subsanados con políticas públicas como la Estrategia Nacional de la Biodiversidad (2017-2030) de 2017⁴ fundada en la comprensión de las funciones ecosistémicas de la naturaleza y su vínculo con las necesidades vitales de la biodiversidad, incorporando un importante componente ético de compromiso con las generaciones futuras y la sustentabilidad del planeta.

Al régimen jurídico fragmentado e inorgánico de protección de la naturaleza, no obstante, el esfuerzo por aumentar la creación de áreas protegidas bajo la tuición del Estado cabe sumar una regulación normativa administrativa y civil incapaz de garantizar la proximidad de la naturaleza y el acceso responsable al medio natural. Las leyes civiles, en particular el Código Civil o el Código de Minería resguardan de manera reforzada la propiedad y los derechos de los titulares para excluir a terceros y exigirles el deber de abstenerse material o jurídicamente de interferir en la propiedad ajena, o el D.L. 1.939, de 1977 cuyas instituciones sólo aseguran el **acceso a bienes nacionales de uso público**, en particular, las playas de mar, ríos o lagos⁵.

Por ejemplo, de acuerdo con la FAO un 63,8% del territorio nacional corresponde a montaña, entorno que está presente en cada una de las regiones del país lo cual justifica la especial atención que se ha prestado a nivel nacional e internacional de este tipo de entornos⁶. En efecto, la FAO ha promovido la denominada “Alianza para las montañas”, instancia internacional que fomenta su especial protección a la cual Chile adhiere, conformándose además en 2014, el Comité Nacional para las Montañas liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y cuya secretaria técnica se encuentra a cargo del Ministerio del Medio Ambiente⁷. Por otra parte, según las cifras del Ministerio de Bienes Nacional, más del 70% de los inmuebles fiscales se encuentran emplazados en las zonas de montaña⁸.

Sin embargo, las principales normativas aplicables a las zonas montañosas se encuentran dispersa en regulaciones específicas como la Ley N°19.300, la Ley N°17.288, el Código de Minería o el Código Civil, cuerpos legales que deben ser concordadas con la titularidad privada y las restricciones a las cuales puede ser sometida la propiedad. En el caso de los glaciares, el Código de Agua regula las aguas líquidas sin pronunciarse sobre los glaciares blancos y rocosos⁹. Por otra parte, si bien el Estado

³ Boletín N°9404-12, proyecto de ley ingresado 18 de junio de 2014, en segundo trámite constitucional.

⁴ [Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, Ministerio de Medio Ambiente - Gobierno de Chile](#)

⁵ Artículo 13.- “Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto”. [Decreto Ley 1939, de 1977 Normas sobre adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.](#)

⁶ [FAO, Diagnóstico Nacional de Montaña, 2012.](#)

⁷ Decreto Supremo N°108, 2014, que crea el Comité Nacional para las Montañas.

⁸ [La Tercera, “Catastro de Bienes Nacionales: Chile posee el 70% de su propiedad fiscal en zonas de montañas”, 4 de enero de 2018.](#)

⁹ En la actualidad se tramita en el Congreso Nacional un proyecto de ley de protección de los glaciares, Boletín 11876-12, 4 de julio de 2018 en primer trámite constitucional.

chileno tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptibles de todas las minas, estén o no en zonas de montañas, con independencia de la propiedad que personas naturales o jurídicas puedan tener en los sitios en que estuvieren situadas, tampoco existe una regulación que asegure el acceso público a zonas de montañas emplazadas en propiedad privada.

2. Fundamentos

Con el fin de hacerse cargo de esta realidad, a la fecha se han presentado distintos proyectos de ley¹⁰ sobre el acceso a la Naturaleza o el acceso a la montaña ninguno de los cuales han sido despachados y promulgados como ley de la República. Las propuestas legislativas, con mayores o menores coincidencias, se caracterizan por no intentar afectar los derechos de propiedad constituidos sobre inmuebles en las zonas de montaña y carecen de normas sobre los deberes y derechos de los titulares del derecho de acceso público, así como de reglas sobre responsabilidad civil¹¹.

De este modo, las limitaciones de acceso a las personas y de proximidad a entornos naturales característicos del país, así como también a los ecosistemas con una rica biodiversidad única en el mundo, demuestran el evidente enfoque patrimonialista que la institucionalidad chilena ha tenido respecto de la Naturaleza, en desmedro de la promoción del acceso público —con independencia de la propiedad en que se encuentren un determinado componente de la Naturaleza—, el fortalecimiento del conocimiento y valoración de los diversos ecosistemas existentes en nuestro y el fomento de un acceso responsable y ordenado, con prevalencia a la protección y conservación de los entornos naturales.

Una regulación constitucional y legal del acceso público y universal a la naturaleza no sólo busca superar el actual paradigma patrimonialista sobre la relación de las personas con la Naturaleza de la que forman parte, sino también establecer un nuevo enfoque en que se garantice a la población el uso responsable y el conocimiento de la Naturaleza, velando por el debido cuidado y preservación de los ecosistemas.

En segundo término, el derecho de acceso a la Naturaleza busca promover la adopción de medidas e iniciativas de conservación, protección, reparación y restauración de la naturaleza para la mantención de los diversos servicios ecosistémicos que proveen los ecosistemas en nuestro país y que contribuyen directa o indirectamente al bienestar humano.

Entre estos servicios ecosistémicos, cabe mencionar, los servicios culturales vinculados con la valoración no material de los sitios naturales en cada zona del país, que se expresa en la identidad cultural o histórica con un territorio, los sistemas de conocimiento, el apego a una zona, la recreación, el deporte, la educación ambiental y la experiencia vital de la persona con la Naturaleza de la que forma parte. Pues bien, **este derecho de acceso pretende comprometer a los poderes públicos constituidos a desarrollar e implementar medidas y políticas de protección con el fin evitar el deterioro de la Naturaleza y la pérdida de biodiversidad que amenace la mantención de estos servicios.**

¹⁰ Boletín N°3188-12 Establece normas para la promoción del desarrollo económico y social y la protección ambiental y de la vida humana en las zonas de montaña, de 2003; Boletín N°6840-12, Regula el acceso a valles de la Cordillera de los Andes y áreas silvestres protegidas, de 2010; Boletín N°7357-12, Obliga a constituir servidumbre de paso para acceder a las montañas, de 2010; y Boletín N°12460-20, Establece normas sobre acceso a territorios de alta montaña o de altas cumbres, 2019.

¹¹ Fischer, Maximiliano. *Sobre el acceso a las montañas y a la naturaleza*. Tesis de Grado, Universidad de Chile, p.80

3. Propuesta de norma constitucional

Artículo X1. La Constitución reconoce a todas las personas el derecho de acceso peatonal y temporal para recorrer los bienes naturales comunes, extendiéndose esta facultad a montañas, bosques nativos, salares, ríos y riberas, mar y playas, humedales, lagos, lagunas, y caminos ancestrales, además de los que determine la ley, con excepción de lugares especialmente protegidos para fines de conservación y restauración.

Este derecho deberá ejercerse de manera responsable y consciente, con la obligación de evitar todo daño e impacto al momento del acceso y permanencia. Las personas y comunidades pueden realizar acciones de protección y restauración de los bienes comunes naturales

La ley establecerá las obligaciones para los titulares de este derecho y el régimen jurídico aplicable.

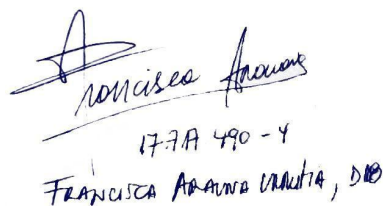
PATROCINAN:



1. Francisco Caamaño Rojas
Convencional Constituyente
Distrito 14

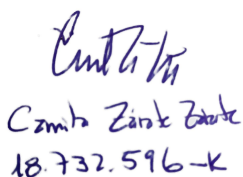


2. Claudio Gómez Castro
Convencional Constituyente
Distrito 6



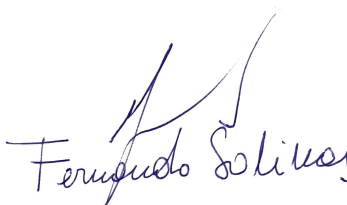
Francisca Arauna Urrutia, D18
17.7A.490-4

3. Francisca Arauna Urrutia
Convencional Constituyente
Distrito 18



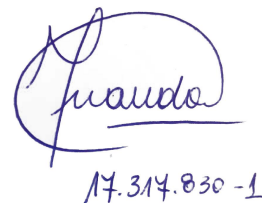
Camila Zarate Zarate
18.732.596-K

4. Camila Zarate Zarate
Convencional Constituyente
Distrito 7



Fernando Salinas Manfredi

5. Fernando Salinas Manfredi
Convencional Constituyente
Distrito 18



Ingrid Villena Narbona
17.314.830-1

6. Ingrid Villena Narbona
Convencional Constituyente
Distrito 13



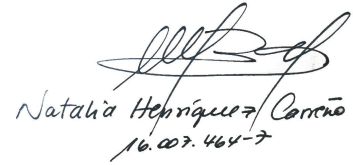
Dayyana Araya
16.614.355-7

7. Dayyana González Araya
Convencional Constituyente
Distrito 3



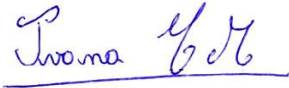
CÉSAR URIBE ARAYA
15.677.404-9

8. Cesar Uribe Araya
Convencional Constituyente
Distrito 19



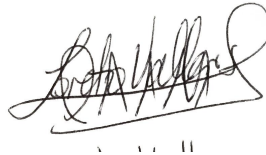
Natalia Henríquez Carreño
16.007.464-7

9. Natalia Henríquez Carreño
Convencional Constituyente
Distrito 9



Ivanna O.M.

10. Ivanna Olivares Miranda
Convencional Constituyente
Distrito 5



Loreto Vallejos Dávila

11. Loreto Vallejos Dávila
Convencional Constituyente
Distrito 15



Castillo

12. María Trinidad Castillo Boilet
Convencional Constituyente
Distrito 5



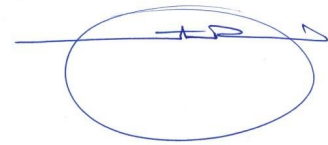
R. Reyes P.

13. Ramona Reyes Painequeo
Convencional Constituyente
Distrito 24



Jorge Baradit Morales

14. Jorge Baradit Morales
Convencional Constituyente
Distrito 10



Jorge Abarca Riveros

14. Jorge Abarca Riveros
Convencional Constituyente
Distrito 1