



Regulación jurídica de la extracción de áridos

consiguiendo el tema que aborda y sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en su entrega.

Karem Orrego O.
Es Abogado de PUCV
Magister en Derecho de PUCV
Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos (Universidad Complutense de Madrid)
Áreas de especialidad: Derecho Público y Derecho Parlamentario
E-mail: korrego@bcn.cl

Pedro Harris Moya
Es Abogado PUCV
Master en Derecho ambiental (U. de Paris 1, *Panthéon Sorbonne*).
Áreas de especialidad: Derecho administrativo y Derecho ambiental
E-mail: pharris@bcn.cl

Juan Pablo Cavada Herrera
Es Abogado (Universidad Diego Portales), Postítulo y Magister en Gestión y Dirección Tributaria (Universidad Adolfo Ibáñez, 2002, 2003), Postítulo en Derecho Penal Parte General (Universidad de Salamanca, España, 2003). Áreas de especialidad: Derecho Tributario, Derecho Penal Económico, Minero.
E-mail: jcavada@bcn.cl
Tel.: (56) 2 2263905

Del análisis de la normativa nacional sobre extracción de áridos, posible concluir lo siguiente:

1) La extracción de áridos en Chile es una actividad que carece de regulación única, existiendo normas dispersas en distintos cuerpos legales, de acuerdo a la naturaleza del suelo del que se extraen los materiales.

2) El requisito común que existe para toda extracción es que se trate de una actividad gravada con el pago de derechos municipales y, cuando corresponda, de patente municipal.

3) La extracción de áridos desde suelo privado se rige por las normas del Código Civil en materia de accesión.

4) La extracción de áridos desde suelo público hará necesario distinguir si se trata de bienes nacionales de uso público o bienes fiscales, analizando además el tipo de suelo.

La Ley N° 19.300, Bases del Medio Ambiente, ha consagrado referencias expresas a la extracción industrial de áridos. Por ello, toda extracción que revista caracteres industriales deberá someterse a un procedimiento de evaluación ambiental.

*Elaborado para la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.
Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo)

Este documento ha sido elaborado a solicitud de una Comisión del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por

I. Introducción

El presente informe sintetiza el conjunto de normas jurídicas que regulan los requisitos para llevar a cabo la extracción de áridos, considerando especialmente las particularidades que se consagran en atención al tipo de suelo del cual se extraen estos productos.

La doctrina revisada corresponde a la que ha abordado el tema específico de la regulación jurídica en esta materia y que se encuentra disponible.

El presente informe es una actualización del Informe de BCN (Karem Orrego y Pedro Harris) de 2012, denominado Regulación Jurídica de la extracción de áridos. El texto en general fue actualizado por Juan Pablo Cavada, quién además elaboró el capítulo V.

Las normas fueron obtenidas desde la base de datos legal LeyChile de BCN. En el caso de los dictámenes de la Contraloría General de la República, desde su sitio web.

II. Concepto de áridos

La legislación chilena no ha definido qué se entiende por áridos. Raúl Figueroa (2000) señala que se trata de “materiales pétreos, esto es, que tienen la calidad de piedra, diferenciándose entre ellos únicamente por su calibre y aptitud para la construcción”. En el mismo sentido, el Código de Minería hace alusión a este tema en el artículo 13 al señalar que “no se consideran sustancias minerales y, por tanto, no se rigen por el presente Código, las arcillas superficiales y las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción.”

III. Requisitos legales del proceso de extracción

No existe un cuerpo legal único que regule el proceso de extracción de áridos en su conjunto, por tanto la normativa aplicable se encuentra diseminada en diversos cuerpos legales, pudiendo distinguirse entre la existencia de un requisito común a todo tipo de extracción y requisitos particulares aplicables según el tipo de extracción del que se trata:

1. Requisito común a toda extracción de áridos: pago de derechos y/o patente municipal

En este ámbito es necesario distinguir entre el pago de derechos municipales y de patente municipal.

La actividad de extracción de áridos se encuentra sujeta al pago de derechos municipales, conforme el número 3 del artículo 41

del Decreto N° 2385, del Ministerio del Interior de 1996¹, mediante el cual se faculta a la municipalidad a cobrar derechos respecto de la “extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público, o desde pozos lasteros ubicados en inmuebles de propiedad particular”. En este sentido también se ha manifestado la Contraloría General de la República², en diversos dictámenes en que ha establecido que la Municipalidad está facultada para cobrar estos derechos cualquiera sea la naturaleza del bien del que se extraen. El pago de los derechos es fijado por la respectiva municipalidad a través de su ordenanza³.

En lo que respecta al pago de patente municipal, el artículo 23 del Decreto N° 2.385, dispone que la extracción de áridos es una actividad que se encuentra gravada con el pago de patente municipal, en la medida que se genere una actividad comercial de venta directa del productor, por lo que si la extracción es para consumo propio, no está gravada.

Por tanto, quienes extraigan áridos para venderlo a los productores deben pagar patente y derechos, en cambio, aquellos que extraen áridos para su propio consumo sólo deben pagar derechos municipales.

La excepción al cobro de derechos municipales la contempla el artículo 98 del Decreto con Fuerza de Ley N° 850⁴, en cuanto establece que “no se cobrarán derechos municipales cuando la extracción de ripio o arena sea destinada a la ejecución de obras públicas”. Conforme al dictamen N° 10.347 de 1987 de la Contraloría General de la República, la exención de pago favorece tanto a privados como a entidades públicas.

2. Requisitos particulares según el tipo del suelo del que se extraen los áridos

Figueroa, señala que para determinar la normativa aplicable es necesario distinguir entre la extracción de áridos desde suelo propio y la extracción de áridos desde un bien nacional:

a. Extracción de áridos desde suelo privado

Como se señaló previamente, los áridos no se consideran minerales para efectos de su extracción, por tanto no se les aplica ninguno de estos cuerpos legales y se someten al ordenamiento jurídico común.

¹ Fija el Texto Refundido y Sistematizado del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales.

² Por ejemplo: Dictamen N° 38.595 de 2005, Dictamen N° 36.328 de 2000.

³ Por ejemplo, el Decreto N° 682 de la Municipalidad de Curicó de 1996 establece aranceles para la extracción de áridos y otros materiales de uso público.

⁴ Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.840 de 1964 y del DFL N° 206 de 1960.

A este respecto el Código Civil en su artículo 571 regula como modo de adquirir la propiedad, la accesión, siendo esta norma plenamente aplicable a los áridos, puesto que, aunque se trata de inmuebles, “el producto de estos yacimientos se consideran bienes muebles, aun antes de su separación para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas a otra persona que el dueño” (Figueroa). Con tal calidad los áridos no requieren de inscripción en el Conservador de Bienes Raíces para efectos de constituir derechos sobre ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, y pese a tratarse de áridos que se encuentran en terrenos privados, lo que convierte al dueño del predio en dueño de lo que accede a él, se requiere un permiso municipal por tratarse de una actividad que, como se señaló anteriormente, se encuentra afecta al pago de derechos y/o patente municipal.

b. Extracción de áridos desde un bien nacional

Se subclasifican en aquellos que se extraen desde bienes nacionales de uso público y aquellos que se extraen desde bienes fiscales.

En el caso de los bienes nacionales de uso público, es preciso distinguir distintas modalidades de extracción, según Figueroa:

- Extracción de áridos fluviales: de acuerdo al artículo 595 del Código Civil los ríos son bienes nacionales. Asimismo el artículo 650 de la misma norma establece que “El suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas, forma parte de la ribera o del cauce, y no accede mientras tanto a las heredades contiguas”. Reforzando esta idea le artículo 30 del Código de Aguas define alveo o cauce natural de una corriente de uso público como “el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas”, y señala que este bien es de dominio público, no accediendo a las heredades contiguas.

La administración de estos bienes le corresponde a las municipalidades, de acuerdo a lo dispuesto en la letra c) del artículo 5 de la Ley N° 18.695 (Ley Orgánica de Municipalidades). Conforme a ello, y a la facultad contemplada en el artículo 36 de la misma norma, las municipalidades podrán entregar en concesión o permiso los bienes nacionales de uso público que administren. El permiso tiene un carácter de precario y no da derecho a indemnización si son objeto de modificaciones o dejados sin efectos. En cambio, la concesión da derecho de uso preferente y a indemnización por término anticipado. La ley no distingue cuándo se debe entregar una u otra forma de uso del bien al particular, sin embargo, según señala Raúl Figueroa, lo normal es que el uso se entregue por la vía de concesión, por la naturaleza del aprovechamiento que requiere un tener un derecho preferente.

No existe en la Ley Orgánica de Municipalidades una norma que regule el procedimiento de concesión de la extracción de áridos, por lo que deberá estarse a lo que establezca cada ordenanza municipal.

La Dirección de Obras Hidráulicas entrega asesoría técnica a los municipios que reciben solicitudes de extracción de áridos. Sin embargo, no entrega permisos, limitándose a analizar la viabilidad técnica de los proyectos⁵.

- Extracción de áridos lacustres: se trata de aquellos áridos depositados en el fondo de un lago. Para determinar el régimen aplicable habrá que distinguir entre lagos navegables por buques de más o menos de 100 toneladas, clasificación que se realizará en atención a lo dispuesto en los Decretos 11 y 12 de la Subsecretaría de Marina del año 1998. Los lagos menores o no navegables son de dominio privado por lo que corresponde a los propietarios riberaños el aprovechamiento de los áridos. Por tanto le son aplicables las normas de extracción de áridos sobre suelo propio. En el caso de los lagos mayores, el artículo 2 del Decreto N° 2 del Ministerio de Defensa del año 2005, la administración de los lagos mayores le corresponde al ministerio.
- Extracción de áridos marítimos: de acuerdo a lo establecido por el artículo 4 del Decreto N° 2 del Ministerio de Defensa, del año 2005, corresponderá especialmente a la Dirección General del territorio Marítimo el autorizar la extracción de materiales varios que se encuentren en las áreas sujetas a su fiscalización y control. Conforme a la letra J del artículo 68, en el caso de la extracción de arena, ripio o piedras se someterá a las normas especiales que establece dicho artículo, lo que significa en este caso que deben pagar 0,006 Unidades Tributarias Mensuales por metro cúbico extraído.

El procedimiento para obtener la concesión se encuentra regulado a partir del artículo 25 del Decreto N° 2.

En el caso de los terrenos fiscales, la situación es diversa. De acuerdo al inciso final del artículo 589 del Código Civil, los bienes fiscales son aquellos cuyo uso “no pertenece generalmente a los habitantes”. La administración de este tipo de bienes se encuentra radicada en el ministerio de Bienes Nacionales, conforme lo dispone el artículo 1 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977.

⁵ Mayor información puede encontrarse en la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio Obras Públicas, sección productos y servicios: <http://www.doh.gov.cl/productosyservicios/Paginas/Detalleservicio.aspx?item=15>, (Octubre, 2016).

Conforme al artículo 66 del citado Decreto la única forma que permite entregar estos bienes al uso y goce de los particulares es celebrando un contrato de arrendamiento sobre ellos. Dicho contrato contendrá las cláusulas propias, atendida su naturaleza y se perfecciona con el transcurso de quince días de la notificación al arrendatario sin que haya formulado sus reparos (artículo 67).

De acuerdo a lo señalado por Raúl Figueroa, lo que se entrega en arrendamiento es el suelo que contiene los áridos y que es propiedad del fisco, por tanto “el arriendo faculta al arrendatario a usar y gozar de él, de lo que se desprende la posibilidad de extraer los áridos que en él se encuentran”.

IV. Evaluación ambiental

La Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, contempla un instrumento particular, destinado a ponderar las externalidades ambientales en materia de extracción de áridos. Este instrumento corresponde al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental constituye un procedimiento administrativo especial, destinado –como su nombre lo indica– a valorar las alteraciones que ciertos proyectos o actividades tendrán sobre el ambiente, para efectos de autorizar o negar su ejecución. El artículo 2, letra j) de la Ley N° 19.300 lo define como "el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes".

1. Criterios de aplicación

La aplicación del Sistema en materia de extracción de áridos ha sido consagrada en el artículo 10, letra i) de la Ley N° 19.300. Para estos efectos, la ley utiliza el concepto de "extracción industrial". Los parámetros para determinar que la extracción posee un carácter industrial han sido señalados en el Reglamento del Sistema: "se entenderá que estos proyectos o actividades son industriales:

- i.1. si, tratándose de extracciones en pozos o canteras, la extracción de áridos y/o greda es igual o superior a diez mil metros cúbicos mensuales (10.000 m³/mes), o cien mil metros cúbicos (100.000 m³) totales de material removido durante la vida útil del proyecto o actividad, o abarca una superficie total igual o mayor a cinco hectáreas (5 há);
- i.2. si, tratándose de extracciones en un cuerpo o curso de agua, la extracción de áridos y/o greda es igual o superior a cincuenta mil metros cúbicos (50.000 m³) totales de material removido, tratándose de las regiones I a IV, o cien mil metros cúbicos (100.000 m³) tratándose de las regiones V a XII, incluida la Región

Metropolitana, durante la vida útil del proyecto o actividad.

Así, todo proyecto que supere estos umbrales deberá someterse al procedimiento. En caso que se vulnere este deber, el artículo 35 letra b) de la Ley que crea la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N° 20.417), establece una sanción especial. Asimismo, cabe señalar que ante la producción de daños ambientales sin sometimiento al sistema, resultará aplicable la presunción de responsabilidad prevista en el artículo 52 de la Ley N° 19.300⁶ 7.

2. Vías de sometimiento

Determinado los proyectos o las actividades de extracción de áridos que deben someterse al sistema, deberá precisarse la vía de sometimiento. Estas vías son dos: la presentación de una declaración o la elaboración de un estudio de impacto ambiental.

En materia de extracción de áridos -al igual que para la generalidades de las obras o programas sometidas al sistema- la regla general de sometimiento consiste en la declaración de impacto ambiental. Ella corresponde en una declaración jurada sobre determinados aspectos del proyecto. Sólo en la medida que se generen uno o más de los efectos, características o circunstancias descritas en el artículo 11 de la Ley, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental. Estos efectos, características o circunstancias comprenden:

- Riesgo para la salud de la población;
- Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables;
- Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de sus sistemas de vida y costumbres;
- Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- Valor paisajístico o turístico de una zona, y
- Alteración del patrimonio cultural.

Cabe señalar que existen diversas diferencias entre las opciones. Un estudio de impacto ambiental aumenta los plazos

⁶ El artículo 52 de la Ley N° 19.300 dispone: “se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias”.

⁷ Respecto de estas presunciones: Bermúdez Soto, Jorge. (2007) Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2007, p. 230. En general, el autor limita la presunción al elemento culpa, exigiendo la prueba de los restantes elementos de la responsabilidad por el daño ambiental.

de evaluación, importa mayor fundamentación de la predicción, identificación e interpretación del impacto, garantiza la participación ciudadana y, por lo demás, consagra el deber de detallar expresamente las medidas de compensación.

El procedimiento de evaluación se inicia verificando el tipo de proyecto y la vía de evaluación escogida por el titular. En caso que la presentación adolezca de falta de información esencial, la Ley N° 19.300 autoriza al Servicio de Evaluación Ambiental para poner término al procedimiento (artículos 14, 15 bis y 18 bis de la Ley N° 19.300)⁸.

3. Plazos y permisos

Los plazos para la tramitación del procedimiento dependerán de la vía de evaluación que se siga. En el caso de las declaraciones, el plazo es de 60 días. Respecto de los estudios, éste aumenta a 120 días (artículos 18 y 15 de la Ley N° 19.300, respectivamente). En caso que transcurran estos plazos sin pronunciamiento por parte de los órganos competentes, la Ley N° 19.300 entiende aprobado el proyecto, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en su artículo 19 bis.

Asimismo, el procedimiento contempla referencias expresas a los permisos. Así, el artículo 8 de la Ley N° 19.300 establece que "todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, respecto de proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación, serán otorgados a través de dicho sistema, de acuerdo a las normas de este párrafo y su reglamento".

Por su parte, en caso que la Administración "no pueda pronunciarse sobre el Estudio de Impacto Ambiental en razón de la falta de otorgamiento de algún permiso o pronunciamiento sectorial ambiental, requerirá al organismo del Estado responsable para que, en el plazo de quince días emita el permiso o pronunciamiento. Vencido este plazo, el permiso o pronunciamiento faltante se tendrá por otorgado favorablemente" (artículo 15, inciso 2° de la Ley N° 19.300).

4. Autoridades

La resolución del procedimiento se encomienda a una Comisión de Evaluación o, en su caso, al Director Ejecutivo del servicio⁹. Este último sólo es competente en caso que se generen impactos transregionales.

⁸ En efecto, los contenidos de las presentaciones han sido establecidos de manera general, sin contemplar una discrecionalidad que permita a la Administración negociar su pertinencia. En este sentido, García Marín, Julio y Puschel Hoeneisen, Lorna (2010), Modificaciones procedimentales al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental desde la óptica de la información necesaria para la evaluación ambiental, en Derecho Ambiental en tiempos de reforma.

⁹ La Comisión de Evaluación está compuesta por el intendente y por los Secretarios Regionales Ministeriales señalados en el artículo 86 de

En caso de rechazo o establecimiento de condiciones en materia de declaraciones, procede la reclamación ante el Director Ejecutivo. En cambio, si se rechaza o establecen condiciones a un Estudio de Impacto Ambiental, debe reclamarse ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería (artículo 20 de la Ley N° 19.300)¹⁰.

5. Efectos

El procedimiento de evaluación concluye con una resolución de calificación ambiental (artículo 24 de la Ley N° 19.300).

- Si la resolución es favorable, ningún organismo del Estado puede negar las autorizaciones ambientales pertinentes.
- Si, en cambio, es desfavorable, las autoridades están obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales.

El interesado puede reclamar por los medios señalados, o presentar nuevamente su proyecto a evaluación.

V. Delitos conexos

Como se señaló, los áridos no son minerales, por lo que no se les aplican las normas del Código de Minería, entre ellas las relativas a delitos e infracciones.

Al adquirirse su dominio por accesión, conforme al artículo 571 del Código Civil, las figuras penales aplicables en caso de extracción ilegal serán las que afectan a la propiedad, en la generalidad de los casos, siendo los delitos de hurto y robo, según se use o no usando violencia, intimidación en las personas o fuerza en las cosas. Si la apropiación de algo de otro se hace sin violencia, intimidación o fuerza en las cosas, se tratará de hurto, dependiendo la pena, del valor de lo robado o hurtado, con penas privativas de libertad y multas.

la Ley N° 19.300.

¹⁰ De lo resuelto se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, subsistiendo la competencia del juez de letras competentes mientras dicho tribunal no entre en funcionamiento.

Referencias

Bermúdez Soto, Jorge. (2007). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Figuroa, Raúl (2000). Régimen Legal de la Extracción de Áridos. *Revista de Derecho Administrativo Económico*. V.II (2) Julio- Diciembre, págs 357-383.

García Marín, Julio y Puschel Hoeneisen, Lorna. (2010). Modificaciones procedimentales al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental desde la óptica de la información necesaria para la evaluación ambiental, en *Derecho Ambiental. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*. Santiago: Legal publishing, p. 500.

Textos Normativos

- Código de Minería.
- Código Civil.
- Código de Aguas.
- Ley N° 18.695, orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley N° 20.417, que crea la Superintendencia del Medio ambiente.
- Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 850 de 1998, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 y del DFL. N° 206, de 1960.
- Decreto Ley N° 1.939 de 1977.
- Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales.
- Decreto N° 11 de 1998, de la Subsecretaría de Marina.
- Decreto N° 12 de 1998 de la Subsecretaría de Marina.
- Decreto N° 2 de 20005 del Ministerio de Defensa.
- Decreto n° 30 de 1997 de reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental.
- Decreto N° 682 de la Municipalidad de Curicó de 1996 establece aranceles para la extracción de áridos y otros materiales de uso público.
- Ordenanza para la extracción de áridos en el Río Maipo.
- Dictámenes de la Contraloría General de la República:
 - ✓ Dictamen N°10.347 de 1987.
 - ✓ Dictamen N° 36.328 de 2000.
 - ✓ Dictamen N° 38.595 de 2005.