

**INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE CONAF, EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS Y OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE PLANES DE MANEJO FORESTAL EN LAS REGIONES DE COQUIMBO, DE VALPARAÍSO, METROPOLITANA DE SANTIAGO, DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS, DEL MAULE, DEL BIOBÍO Y DE LA ARAUCANÍA, EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS. CEI-23.**

---

**HONORABLE CÁMARA**

La Comisión Especial Investigadora en cumplimiento del mandato otorgado pasa a informar sobre la materia del epígrafe.

**I. ACUERDO DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

**a) Competencia.**

La Cámara de Diputados, en sesión 125ª, de fecha 15 de enero de 2019 y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República; 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la solicitud de 71 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora de los actos de la CONAF, el Servicio de Impuestos Internos y otros órganos de la Administración del Estado, en relación con los procedimientos de autorización de planes de manejo forestal, en las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, del Biobío y de La Araucanía, en los últimos 10 años (CEI 23).

**b) Plazo.**

La Comisión Investigadora deberá rendir su informe en un plazo no superior a noventa días, y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

**c) Integración.**

En sesión 135ª, de 6 de marzo de 2019, se integró la Comisión con los siguientes señores diputados:

- Ramón Barros Montero.
- Loreto Carvajal Ambiado.
- Félix González Gatica.
- Amaro Labra Sepúlveda.
- Iván Norambuena Farías.
- José Pérez Arriagada.
- Leonidas Romero Sáez.
- Alejandro Santana Tirachini.
- Alejandra Sepúlveda Orbenes.
- Jaime Tohá González.
- Ignacio Urrutia Bonilla.
- Cristóbal Urruticoechea Ríos.
- Matías Walker Prieto.

Posteriormente, con fecha 13 de marzo de 2019, se informó, por parte, del Oficial Mayor de Secretaría de la Corporación, que la diputada Joanna Pérez Olea reemplazaría en forma permanente al diputado Matías Walker.

Además, se comunicó que el diputado Andrés Longton Herrera reemplazaría en forma permanente al diputado Alejandro Santana Tirachini.

#### **d) Constitución de la Comisión.**

La Comisión tomó conocimiento del mandato con fecha 12 de marzo de 2019, y acordó elegir como su Presidenta a la diputada señora Alejandra Sepúlveda Orbenes, y entre esa fecha y el 25 de octubre de 2018, se realizaron 13 sesiones ordinarias y especiales en las cuales se invitó o citó a representantes de distintos organismos para que se refieran a los temas de competencia de esta Comisión Investigadora.

Las Conclusiones y Propuestas fueron aprobadas dentro del plazo establecido en dos sesiones citadas para este efecto.

-----

Para su cometido solicitó el apoyo de investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, contando con la colaboración permanente del investigador señor Paco González.

## **II. ANTECEDENTES GENERALES.**

La solicitud ingresada por los 71 parlamentarios y parlamentarias, fundamentan la petición de aprobar la creación de una Comisión especial investigadora en los siguientes considerandos.

*1. Que la Corporación Nacional Forestal (en adelante CONAF), en el marco de sus atribuciones legales respecto de la normativa forestal, otorga distintas autorizaciones de planes de manejo, muchos de los cuales involucran la tala de bosque nativo, con o sin obligación de reforestación, como se señalará.*

*2. Que el Decreto Ley N° 701 señala en su artículo 28 que: "Toda acción de corta, en bosques naturales o artificiales, hayan sido o no declarados ante la Corporación Nacional Forestal, obligará a reforestar o a regenerar una superficie de terrenos igual a la cortada a lo menos en similares condiciones de densidad y calidad, de acuerdo con el plan del ingeniero forestal. El incumplimiento de esta obligación, transcurridos dos años desde la fecha de la corta, será sancionado con el impuesto señalado en el artículo 25, aumentado en un 100% y dentro de la mitad de los plazos allí establecidos. Con todo, esta obligación podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno forestal explotado extractivamente, cuando así lo haya consultado el plan de manejo. En este caso deberá notificarse el hecho a los Servicios señalados en el artículo 11 para los fines pertinentes, por la Corporación Nacional Forestal".*

*Es decir, si es que se acredita la recuperación para fines agrícolas del terreno forestal, se sustituye la obligación de reforestar.*

*3. Para lo anterior, la CONAF, en la fase de instrucción del procedimiento administrativo correspondiente para aprobar estos planes de manejo, solicita un informe al Servicio de Impuestos Internos respecto a la clasificación del predio objeto del plan que dicho Servicio tenga a su disposición.*

4. Que de conformidad a la normativa forestal y tributaria, no corresponde que el Servicio de Impuestos Internos se pronuncie respecto a estos procedimientos, ni menos que la CONAF utilice este antecedente para aprobar la corta y tala de bosques, sustituyendo la obligación de reforestar. Lo anterior por cuanto las facultades del Servicio de Impuestos Internos se relacionan con la debida fiscalización de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y no con el racional aprovechamiento y sustentabilidad de los recursos forestales.

En efecto, el Servicio de Impuestos Internos realiza esta clasificación de los predios (Ley N° 17.235) para los efectos del impuesto a los bienes raíces, pero no para ser utilizado en otros fines, como por ejemplo, la autorización de un plan de manejo, que en algunos casos implica la tala indiscriminada de bosque nativo, sin reforestación, como se ha venido diciendo.

5. Que en esta línea, la CONAF a través de oficio contenido en Ordinario N° 810/2018<sup>1</sup>, que se acompaña a esta presentación, respondió a un requerimiento de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, informando sobre un plan de manejo para la tala de bosque nativo en la localidad de Quilicura, de la comuna de Las Cabras, de la Región de O'Higgins. Al respecto se indicó que dicho plan correspondería a un Plan de Manejo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas vigente, el cual fue aprobado por Resolución N° 74/39-61/18 de 28 de agosto de 2018. La superficie a intervenir eran 85 hectáreas.

El mismo oficio señala que "la superficie afecta está clasificada ante el Servicio de Impuestos Internos como clase de uso IV, correspondiente a terreno de uso agrícola". Por su parte, se indica en dicho oficio que, mediante inspección en terreno, se detectó el avance en la corta del bosque nativo de un 15%. Finalmente se concluye que "las cortas expuestas en su presentación están amparadas en la mencionada ley que regula la materia en comento". De esta manera, queda patente lo que se ha venido señalando.

6. Que como se puede observar, la CONAF informó que este Plan de Manejo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas se otorgó, tomando como antecedente la clasificación del Servicio de Impuestos Internos, el cual le asignó la clase de uso IV, que corresponde a Terrenos de Secano Arables.

No obstante lo anterior, la situación antes descrita no corresponde a la realidad, dado que el sector respecto del cual se autorizó el plan de manejo no corresponde a un Terreno de Secano Arable, por tanto, no susceptible de ser utilizado para fines agrícolas. Se trata de un terreno con presencia de bosque nativo, sin importar lo que diga el informe del Servicio de Impuestos Internos, el cual tiene otras finalidades que no dicen relación con lo forestal.

7. Que se ha confirmado que esta situación es de ordinaria ocurrencia en la CONAF, y pudieran existir múltiples planes de manejo aprobados bajo este razonamiento, esto es, que el Servicio de Impuestos Internos informe sobre la clasificación del terreno, de modo tal de calificarlos como recuperables para fines agrícolas, y por tanto, sustituyendo la obligación de reforestar. En consecuencia, miles de hectáreas de bosque nativo podrían estar siendo taladas, sin verificarse efectivamente las calidades del terreno objeto del plan, utilizándose el informe de otro Servicio no relacionado con lo forestal.

Que esta situación puede ser otra de las causas de la deforestación, desertificación y erosión de los suelos que afecta a nuestro país, y que avanza perceptiblemente desde la Región de Coquimbo al sur,

---

<sup>1</sup> Documento íntegro consta en:  
[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmlD=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmlD=2222)

particularmente a la Región de Valparaíso, cuyo icono es la sequía de la comuna de Petorca. Asimismo, las regiones que prontamente estarán afectadas por este fenómeno son las regiones de O'Higgins, Maule, Biobío y Araucanía, cuyos límites territoriales están cada vez más cerca de la zona árida. En efecto, la tala indiscriminada de bosque nativo, sin reforestación, fomenta que este fenómeno se intensifique. Ello podría estar agravado por el procedimiento que hasta acá se ha descrito.

8. Que todo lo anterior merece una fiscalización por parte de la Cámara de Diputados, a fin de indagar los actos de los mencionados órganos de la Administración del Estado y órganos en que tenga participación, en la aprobación de los planes de manejo, de tal manera de revisar la pertinencia de toda la legislación forestal, en particular, la ley de bosques, el decreto ley N° 701, y la ley de bosque nativo, de manera tal de indagar si es que se está cumpliendo la finalidad de velar por un aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y la protección de los suelos del país.”

-----

En su sesión constitutiva de acordó solicitar a la Biblioteca del Congreso Nacional que elaborará sendos estudios sobre los planes de manejo forestal y el cambio de uso de suelo. Posteriormente, se solicitó un estudio sobre la aplicación de la ley N° 20.283 y el decreto ley N° 701.

**a) Profesional del Área de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, don Paco González.<sup>2</sup>**

Expuso el marco normativo sobre los planes de manejo de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal y adjuntó una minuta que complementa su exposición.<sup>3</sup>

Definición y objetivo del plan de manejo

El numeral 18) del artículo 2° de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal define el plan de manejo como un "instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.”

Existen dos tipos de planes de manejos, de preservación y forestal. Será plan de manejo de preservación “cuando tenga como objetivo fundamental resguardar la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción.”

Por su parte, será plan de manejo forestal “cuando su objetivo sea el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica.<sup>4</sup>”

<sup>2</sup> Sesión 1ª, 21 de marzo de 2019.

<sup>3</sup> BCN, Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria. *Plan de Manejo. Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*; González Ulibarry, Paco, 2018.  
Disponible en: [https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmID=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmID=2222).

<sup>4</sup> Incisos segundo y tercero del numeral 18) del artículo 2° de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Para comprender el plan de manejo se deben considerar las siguientes definiciones de bosque y bosque nativo, contempladas en los numerales 2) y 3) del artículo 2° de la ley N° 20.283, respectivamente:

- “Bosque: sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 metros cuadrados, con un ancho mínimo de 40 metros, con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.”

- “Bosque nativo: bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.”

Para cumplir con el objetivo, el artículo 5 de la ley N° 20.283 señala: “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación.”

A su vez, el artículo 3 del Reglamento General de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en adelante el “Reglamento”<sup>5</sup>, complementa:

“Toda acción de corta de bosque nativo obligará a la presentación y aprobación previa, por parte de la Corporación, de un plan de manejo forestal, el que deberá considerar las normas de protección ambiental establecidas en la ley.

La corta o explotación de bosque nativo, excepto cuando se trate de cortas intermedias, obligará a reforestar o regenerar una superficie de terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado por la Corporación de conformidad a lo establecido en el decreto ley N° 701, de 1974.”

#### Información del plan de manejo

El plan de manejo forestal se deberá presentar “cuando se trate de realizar corta o intervención de bosque nativo para fines de producción maderera o no maderera. Corresponderá presentar un plan de trabajo cuando se trate de la corta, destrucción o descepado de formaciones xerofíticas.” (Artículo 13 del Reglamento).

Además, se requerirá “para toda corta de bosque nativo de conservación y protección, de una fundada justificación técnica de los métodos de corta que se utilizarán, así como de las medidas que se adoptarán con los objetivos de proteger los suelos, la calidad y cantidad de los caudales de los cursos de agua y la conservación de la diversidad biológica y de las medidas de prevención y combate de incendios forestales. De igual forma, el plan de manejo respetará los corredores biológicos que el Ministerio de Agricultura hubiere definido oficialmente.” (Artículo 16 de la ley N° 20.283). El plan de manejo tendrá una vigencia máxima de 15 años.

Por otra parte, se deberá presentar un plan de manejo de preservación, cuando se *trate de intervenir un bosque nativo de preservación y*

<sup>5</sup> Reglamento General de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento, contenido en el decreto N° 93, del año 2008, del Ministerio de Agricultura.

cuando se trate de las siguientes situaciones excepcionales que afecten a individuos de las especies vegetales señaladas en el inciso primero del artículo 19 de Ley<sup>6</sup> (especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con artículo 37 de la ley N° 19.300, Bases Generales del Medioambiente y su reglamento, en las categorías de "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro", que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat ), que sean parte de un bosque nativo:

a) Alteración de hábitat o corta, eliminación, destrucción o descegado, en cualquier tipo de terreno, con motivo de investigaciones científicas o fines sanitarios siempre que tales intervenciones sean imprescindibles y no amenacen la continuidad regenerativa de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella; y

b) Alteración de hábitat o corta, eliminación, destrucción o descegado, en cualquier tipo de terreno, con motivo de construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por Ley, siempre que la ejecución de tales obras sea de interés nacional, que sean imprescindibles, y que tales intervenciones no amenacen la continuidad regenerativa de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella.

Cabe destacar que se "prohíbe la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos nativos en una distancia de 500 metros de los glaciares, medidas en proyección horizontal en el plano".<sup>7</sup>

Por otra parte cuando "... se realicen un plan de manejo, plan de trabajo, o autorización simple de corta, [se] deberán cumplir con las prescripciones establecidas en este Reglamento<sup>8</sup>, con el objeto de proteger los suelos, manantiales, cuerpos y cursos naturales de agua y humedales declarados sitios prioritarios de conservación, por la Comisión Nacional del Medioambiente, o sitios Ramsar, en adelante "humedales", evitando su deterioro y resguardando la calidad de las aguas." (Artículo 1° del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales).

El plan de manejo forestal y/o de preservación deberá presentar incluido en el formulario la siguiente información, artículo 14 del Reglamento General de la ley de Bosque Nativo:

- a) Individualización del interesado;
- b) Antecedentes generales del predio;
- c) Información sobre el recurso forestal o formación xerófitica, para el área a intervenir;
- d) Definición de los objetivos de manejo;
- e) Tratamiento silvicultural consecuente a los objetivos de manejo;
- f) Calendarización y/o programación de acuerdo a los parámetros silvícolas de las actividades a ejecutar;
- g) Prescripciones técnicas;

<sup>6</sup> Artículo 16 del Reglamento General de la ley N° 20.283.

<sup>7</sup> Artículo 17 de la Ley N° 20.283.

<sup>8</sup> Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales, contenido en el decreto N° 82, del año 2011, del Ministerio de Agricultura.

h) Medidas de protección ambiental y de protección contra plagas y enfermedades forestales, de acuerdo a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos;

i) Cartografía digital georeferenciada, de acuerdo a lo establecido por la Corporación en los formularios respectivos.

En el caso del plan de manejo forestal bajo el criterio de ordenación<sup>9</sup> se agregará la siguiente información (artículo 15 del Reglamento):

a) Diagnóstico del medio natural;

b) Programa de intervenciones, según objetivos;

c) Medidas para monitoreo, seguimiento y evaluación, y

d) Medidas de protección ambiental de acuerdo a lo dispuesto en la Ley y sus reglamentos.

Por otra parte, en el plan de manejo de preservación se incluirá lo siguiente (artículo 17 del Reglamento):

a) Información general y diagnóstico de la biodiversidad existente en el entorno inmediato del bosque nativo o formación xerofítica de alto valor ecológico a preservar;

b) Caracterización detallada del bosque nativo o formación xerofítica de alto valor ecológico a preservar;

c) Definición de los objetivos de preservación;

d) Actividades consecuentes a los objetivos de preservación, con su correspondiente calendarización, y

e) Las medidas contenidas en la resolución fundada emitida por la Corporación, cuando corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley.

Cuando se trate de corta de bosques nativos por motivos de cambio de uso de suelos rurales, establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la construcción de obras o la construcción de caminos, ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, servicios eléctricos, ductos u otras reguladas por ley, según corresponda, se requerirá la aprobación de un plan de manejo.

Dicho plan deberá incluir los siguientes elementos (artículo 19 del Reglamento):

a) Individualización del interesado, concesionario o titular de la servidumbre;

b) Antecedentes generales del predio;

c) Objetivos y calendarización de la corta;

---

<sup>9</sup> *Plan de manejo forestal bajo el criterio de ordenación: Instrumento que organiza espacial y temporalmente un conjunto de intervenciones silviculturales necesarias para obtener una estructuración tal del bosque, que permita el rendimiento sostenido, sin afectar negativamente su productividad, ni de manera significativa las funciones ambientales del mismo. (letra h) del artículo 1 del Reglamento General de la ley N° 20.283.)*

- d) Definición del trazado de la obra, cuando corresponda;
- e) Descripción del área a intervenir;
- f) Descripción de la vegetación a eliminar;
- g) Programa de reforestación, el cual deberá realizarse con especies, preferentemente, del mismo tipo forestal intervenido;
- h) Medidas de protección ambiental de acuerdo a lo dispuesto en la Ley y sus reglamentos; e
- i) Cartografía digital georreferenciada, de acuerdo a lo establecido por la Corporación en los formularios respectivos.

Por otra parte, el artículo 19 del Reglamento señala:

“Si las acciones señaladas en el artículo anterior implican la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de especies vegetales nativas señaladas en el inciso primero del artículo 19 de la Ley (especies vegetales nativas clasificadas ... en las categorías de "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro", que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat.), que formen parte de un bosque nativo, así como la alteración de su hábitat, se deberá presentar un plan de manejo de preservación ...”

El plan de manejo deberá ser presentado por el interesado y elaborado por los siguientes profesionales (artículo 7 de la ley N° 20.283):

- Planes de manejo forestal: “Elaborado por un ingeniero forestal, un ingeniero agrónomo especializado, o un profesional relacionado con las ciencias forestales que acredite, además, estar en posesión de un postítulo o postgrado en dichas ciencias.”

- Plan de manejo de preservación: “Elaborado por un ingeniero forestal, un ingeniero en conservación de recursos naturales, ingeniero en recursos naturales, o un profesional afín que acredite, además, estar en posesión de un postítulo o postgrado en tales áreas de formación profesional.”

Una vez presentado el plan de manejo, la Conaf deberá aprobarlo o rechazarlo en un plazo de 90 días, desde la fecha de ingreso de la solicitud. En el caso que Conaf no se pronunciase, el plan de manejo se considerará aprobado, a excepción de las áreas que comprendan las situaciones que se señalan en el artículo 17 de la ley. En el caso que sea rechazado, debido a que no cumple con los requisitos solicitados en la ley, el interesado podrá reclamar ante el juez, cuya sentencia es apelable. Una vez aprobado el plan de manejo o de trabajo, el interesado deberá enviar una copia de la resolución mediante carta certificada dentro de los 10 días de la fecha respectiva de la resolución.

#### Autorización de Simple Corta (artículo 27 del Reglamento).

En el caso que se requiera el aprovechamiento o corta de una cantidad reducida de árboles para el autoconsumo o mejoras prediales, se podrá solicitar una autorización de simple de corta. Estas autorizaciones anuales no podrán exceder a 50 árboles por predio desde la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins al norte o 100 árboles por predio, de la Región del Maule al sur.

En ambos casos, la corta no podrá exceder el 20% de los árboles existente en el predio. El interesado estará obligado a reponer o regenerar el bosque, durante la misma temporada o la siguiente. Esta reposición o regeneración debe ser al menos con 5 individuos de la misma especie u otra (autorizada por la Corporación).

#### Procedimientos de Fiscalización

Corresponderá al juez de policía local la aplicación de sanciones y multas, si las hay, relacionadas con las denuncias realizadas por Conaf o Carabineros de Chile. Cuando se detecte una infracción, Conaf deberá levantar un acta de los hechos constituidos de la infracción.

En el caso de una primera infracción, el tribunal podrá disminuir hasta un 50% la multa. Las sanciones a fiscalizar, artículos 48 al 52 de la ley N° 20.283, son:

- En el caso que presentare o elaborare un plan de manejo basado en certificados falsos o que acrediten un hecho inexistente, a sabiendas de tales circunstancias, será sancionado con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo. (Artículo 49)

- El que, con el propósito de acogerse a las bonificaciones establecidas en esta ley, hubiere presentado, a sabiendas, un plan de manejo basado en antecedentes falsos... será sancionado con presidio menor en cualquiera de sus grados. Si se hubiere percibido una bonificación, se sancionará, además, con la pena de multa, la que será equivalente al doble del monto de la bonificación percibida, reajustada según la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha de percepción de la bonificación y la del pago efectivo de la multa. (Artículo 50)

- Corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. (Artículo 51).

- Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%. (Artículo 52)

A continuación, se señalan las sanciones para las infracciones (artículo 54 de la ley N° 20.283):

- a) incumplimiento de las actividades de protección, con multa de 5 a 15 unidades tributarias mensuales por hectárea incumplida, de acuerdo a las prescripciones contenidas en el plan de manejo;

- b) incumplimiento a la obligación de reforestar contemplada en los planes de manejo, con multa de 10 a 15 unidades tributarias mensuales por hectárea, entendiéndose siempre como falta grave para el efecto de aplicar la sanción;

- c) el incumplimiento de toda otra obligación contemplada en el plan de manejo forestal, distinta de las señaladas en la letra precedente, con multa de 2 a 5 unidades tributarias mensuales por cada hectárea incumplida, a menos que se acredite fuerza mayor o caso fortuito;

d) no acreditar a requerimiento de la autoridad competente, que las maderas que se encuentran en su poder provienen de una corta autorizada por la Corporación, a que se refiere el artículo 58, con multa de hasta 3 unidades tributarias mensuales;

e) la corta, destrucción o descepado de formaciones xerofíticas, sin un plan de trabajo previamente aprobado por la Corporación y el incumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho plan, con una multa de 2 a 5 unidades tributarias mensuales por hectárea incumplida dependiendo de su gravedad. Se considerarán faltas graves aquellas que se refieran al incumplimiento de las normas de protección ambiental, y

f) el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan de manejo de preservación será sancionado con multa cuyo monto será el doble del costo de la acción incumplida.

**b) Profesional del Área de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, don Juan Pablo Cavada<sup>10</sup>.**

Expuso el marco normativo, la tramitación y la finalidad de los siguientes trámites: a) el cambio de uso de suelo del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)<sup>11</sup>; b) el cambio de destino o uso del suelo de la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial<sup>12</sup>, ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), y c) el trámite de desafectación de un terreno de aptitud preferentemente forestal ante la Corporación Nacional Forestal (Conaf). Adjuntó una minuta que complementa su exposición.

I. Cambio de uso de suelo según la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones<sup>13</sup> define el uso del suelo como:

Conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones.

Así, se pueden distinguir los suelos urbanos de los rurales, y los distintos destinos que la planificación puede asignar, siendo posible distinguir tres situaciones:

a. Las áreas urbanas reguladas por los planes intercomunales y planes reguladores comunales.

b. Áreas rurales, definidas como “todo el territorio fuera del área urbana” que pueden estar regulados por planes reguladores intercomunales.

c. Áreas rurales fuera de los planes reguladores intercomunales.

<sup>10</sup> BCN, Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria. *Cambio de uso de suelo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cambio de destino ante el SII, y la desafectación de terreno forestal ante Conaf*; Cavada Herrera, Juan Pablo, 2018.

Disponible en: [https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmlD=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmlD=2222).

<sup>11</sup> Decreto N° 458 y Decreto supremo N° 458 de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>12</sup> DFL N° 1, de 1998, del Ministerio De Hacienda, que flja el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

<sup>13</sup> Decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Fija el nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Particularmente en el área rural, los planes reguladores intercomunales pueden definir áreas de riesgo o zonas no edificables; áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonio cultural; subdivisión predial mínima y usos de suelo para los efectos de aplicación del artículo 55 de la LGUC.

Aquellas zonas rurales fuera de los planes reguladores intercomunales no son reguladas en ningún sentido por ellos.

El artículo 55°, inciso primero, de la LGUC, prohíbe abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar cualquier tipo de construcciones fuera de los límites urbanos, o sea en toda el área rural.

La misma norma citada también establece las excepciones a esta regla:

a. Las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble.

b. Las viviendas del propietario y sus trabajadores.

c. Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento (UF) que cuenten con los requisitos para obtener financiamiento del Estado.

Para el desarrollo de cualquier actividad en el área rural, ya sea de las permitidas como excepciones, se debe solicitar una autorización, anteriormente denominada "Cambio de Uso de Suelo", actualmente denominado "Informe de factibilidad para construcciones ajenas a la agricultura en área rural".

Esta autorización requiere el informe favorable de la Secretaria Regional de Ministerial de Agricultura y de la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda, y en caso de ser favorable detalla el grado de urbanización que deberá tener el proyecto aprobado según las condiciones que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Uno de los antecedentes requeridos, según Chileatiende, es el Certificado de avalúo fiscal, emitido por el SII.

## II. Cambio de uso de suelo para fines tributarios ante el SII

Una situación distinta a la descrita, es aquella regulada por la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, referida al cambio de destino de las propiedades, y cuyo efecto es de naturaleza tributaria.

La Ley sobre Impuesto Territorial establece en su artículo 1°, dos grandes grupos de inmuebles: la "Primera Serie", relativa a los bienes raíces agrícolas, y la Segunda Serie, relativa a los bienes raíces no agrícolas, de la siguiente manera (artículo 1°, inciso segundo, letras A) y B):

A) Primera Serie: Bienes Raíces Agrícolas.

Comprenderá todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.

La destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio (...)

#### B) Segunda Serie: Bienes Raíces no Agrícolas.

Comprenderá todos los bienes raíces no incluidos en la Serie anterior, con excepción de las minas, de las maquinarias e instalaciones, aun cuando ellas estén adheridas, a menos que se trate de instalaciones propias de un edificio, tales como ascensores, calefacción, etc.

La clasificación anterior es independiente de la localización territorial de los terrenos (urbana o rural).

Esta materia es denominada por el SII (2000), "Modificación al Catastro de Bienes Raíces", regulándola mediante Circular N° 72 del año 2000, en que imparte instrucciones sobre el uso del nuevo formulario N° 2118, de "Solicitud de Modificación al Catastro de Bienes Raíces", formulario que entró en vigencia el 02 de enero del año 2001.

Dicha Circular señala los requisitos de presentación e ingreso del formulario; describe sus distintos campos de llenado, y las distintas solicitudes de modificación del Catastro, siendo una de ellas la solicitud de Catastro Físico, que se refiere, entre otras posibilidades, a la petición de modificación de destino de las propiedades.

El capítulo final de la Circular se refiere a los fundamentos de la petición y documentos adjuntos, exigiendo señalar clara y explícitamente los fundamentos que avalan la petición de acuerdo a los requisitos y antecedentes señalados al reverso del formulario en la copia del contribuyente. Se debe indicar, además, los documentos que acompañan a la petición.

En dicho reverso se exige, para modificar el destino del bien raíz, que se haya producido un cambio de destino o uso del bien raíz, total o parcial, y documentos que fundamenten la fecha en que se produjo tal cambio. Cuando el cambio afecte a parte del bien raíz, se deben acompañar croquis a escala de la propiedad, indicando la superficie y destino de las construcciones y/o terreno.

No se exige, legal ni administrativamente, de ninguna autorización especial otorgada por otra autoridad, para realizar las actividades para las cuales se solicita cambiar de destino<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El Anexo del Formulario 2118 exige diversos requisitos copulativos para el caso de "Modificación de avalúo de terreno", entre ellos, "Que hayan nuevas obras de urbanización que aumenten el valor de los bienes raíces tasados", y exige, "Para acreditar revisión de clasificación de suelos de predios agrícolas: informe agrológico emitido por un Ingeniero Agrónomo o Forestal.". Es decir, se trata de un informe

Excepcionalmente, el mismo reverso exige, para el caso de Revisión de la Serie a la cual pertenece un bien raíz, que se produzca un cambio de la propiedad (de Agrícola a No Agrícola o viceversa), ya sea por cambio de destinación u otra razón, y en tales casos se debe presentar Resolución exenta de cambio de uso de suelo emitido por el Secretario Regional Ministerial de Agricultura, y/o antecedentes de la Dirección de Obras Municipales respectiva, como se comentó en el capítulo anterior.

Respecto de éste último caso, el artículo N° 46 de la Ley N° 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), dispone:

Artículo 46.- Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 del decreto supremo N° 458 de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (que aprueba la nueva LGUC), se requerirá informe previo del Servicio. Dicho informe deberá ser fundado y público, y expedido por el Servicio dentro del plazo de 30 días, contados desde que haya sido requerido. Asimismo, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente.

A su vez, como se señaló, el referido artículo 55 de la LGUC prohíbe abrir calles, subdividir para formar poblaciones, y levantar construcciones, fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores, salvo las excepciones ya señaladas, que incluyen la explotación agrícola del inmueble.

Por lo tanto, se observa que la Ley N° 18.755 no faculta al SAG a exigir informe para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, fuera del caso del artículo 55 del decreto supremo N° 458 de 1976, ya señalado, que en síntesis, se refiere a la autorización para construcciones ajenas a la agricultura en el área rural, y que no incluye otras hipótesis, como por ejemplo, la desafectación de un terreno de Aptitud Preferentemente Forestal, como se explica en el capítulo siguiente.

Respecto de los aspectos tributarios de la modificación de destino de las propiedades, el artículo 1°, inciso segundo, letra A, de la Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, incluye a los bienes raíces con destino forestal, en la Primera Serie, es decir, como bienes raíces agrícolas, cualquiera que sea su ubicación, siempre que el terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante, agregando que la destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio.

---

particular, pero no para efectos de cambio de destino o de uso de suelo, sino para modificar el avalúo de un bien raíz.

De la misma manera, la Resolución Ex. N° 97 del año 2009, del SII, fija definiciones técnicas y aprueba tablas de valores de terrenos y construcciones para el reavalúo de los bienes raíces agrícolas. El anexo N° 1 de la Resolución contiene la Tabla de clasificación de terrenos según su capacidad de uso actual, clasificando a los terrenos forestales en el n° 1, 1.1, letra c), como terreno clase 5, 6 y 7, lo que significa, en general, que se trata de terrenos de secano no arables, aptos para uso forestal. Nuevamente, se trata de una instrucción administrativa que dice relación con la valorización del inmueble para efectos de determinar su tasación fiscal, no su uso efectivo para otros efectos.

### III. Desafectación de un terreno de aptitud preferentemente forestal

Esta materia está regulada en el decreto ley N° 2.565, de 1979, del Ministerio de Agricultura que sustituye el decreto ley N° 701, de 1974, y somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala.

El artículo primero del decreto ley N° 2.565 reemplaza el texto del decreto ley N° 701, de 1974, y las modificaciones posteriores que se le han incorporado, manteniendo el mismo número de decreto ley.

En síntesis, la Conaf autoriza la desafectación de una superficie calificada originalmente de aptitud preferentemente forestal, para, de esta forma, excluirla del sistema de incentivos consagrados en el decreto ley N° 701, de 1974, mediante un procedimiento administrativo, a solicitud del interesado, en el que se requiere de una serie de antecedentes, entre ellos, acreditar las causas que justifiquen la solicitud.

El artículo 7°, inciso primero, del decreto ley N° 701, dispone:

Artículo 7°- La Corporación podrá autorizar la desafectación de la calidad de aptitud preferentemente forestal otorgada a un terreno, sólo por excepción y en casos debidamente justificados. Dicha desafectación se acreditará mediante certificado otorgado por la misma Corporación. En este caso, el interesado deberá reintegrar en arcas fiscales todas las sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por el presente decreto ley u otras disposiciones legales o reglamentarias, más los reajustes e intereses legales determinados por el Servicio de Impuestos Internos en conformidad con las normas del Código Tributario.

A continuación, se señala sintéticamente la regulación del proceso de afectación forestal y las exenciones de impuesto territorial de un terreno de aptitud preferentemente forestal.

#### 1. Afectación, o declaración de un terreno, como de aptitud preferentemente forestal

El artículo 2 del decreto ley N° 701 define los terrenos de aptitud preferentemente forestal, sólo para los efectos de este decreto, como:

Terrenos de aptitud preferentemente forestal: Todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deban ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva.

La calificación de un terreno como de aptitud preferentemente forestal se realiza por la Conaf a solicitud del propietario, quien la presentará conjuntamente con la indicación de la superficie sujeta a forestación. La solicitud podrá comprender, además, actividades de recuperación de suelos

degradados o de estabilización de dunas, y deberá acompañarse de un estudio técnico del terreno, elaborado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo, que contendrá la proposición calificatoria, las actividades que vayan a ejecutarse, como asimismo, las medidas de preservación y protección por adoptar, de acuerdo con las normas que se establezcan en el reglamento (artículo 4°, inciso primero, decreto ley N° 701).

2. Exención de impuesto territorial para bienes raíces con destino forestal.

Los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos, están exentos del impuesto territorial que en condiciones normales afectaría los terrenos agrícolas. Esta exención, respecto de los bosques bonificados, cesa 2 años después de concluida la primera rotación (artículo 13, inciso primero, del decreto ley N° 701).

También están exentos del impuesto los terrenos cubiertos con bosques de protección, entendiéndose por tales los ubicados en suelos frágiles con pendientes iguales o superiores a 45% y los próximos a fuentes, cursos o masas de agua destinados al resguardo de tales recursos hídricos. Estos últimos, pueden cubrir una franja equivalente al ancho máximo del cauce natural, la que no puede exceder de 400 metros medidos desde el borde del mismo (artículo 13, inciso segundo).

La Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, en su Cuadro Anexo N° 1, titulado "Nómina de exenciones totales o parciales del impuesto territorial", contempla en su letra D), en sus n° 4<sup>15</sup>, 15, 16 y 19, ciertas exenciones del 100% del impuesto territorial.

De estas excepciones, las contenidas en el N° 19 se refieren a los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos, eximiéndolos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas. Esta exención, respecto de los bosques bonificados, cesa dos años después de concluida la primera rotación.

Las exenciones señaladas en el N° 19 rigen a contar del 1 de enero del año siguiente al de la certificación que otorgue la Conaf.

Este numeral también exime del impuesto los terrenos cubiertos con bosques de protección a que se refiere el inciso segundo del artículo 13 del decreto ley N° 701, de 1974, cuando se cumplan las condiciones que se señalan en el inciso tercero de la disposición.

<sup>15</sup> Se refiere a los bosques naturales cuya corta prohíbe el artículo 5° del D.F.L. N° 265, de 20 de mayo de 1931, mientras se respete la prohibición. Esta norma actualmente está refundida por el Decreto N° 4.363 de 1931, que aprueba el texto definitivo de la Ley de Bosques. El artículo 5° de la norma vigente prohíbe:

1° La corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas desde el punto en que la vertiente tenga origen hasta aquel en que llegue al plan;

2° La corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados; y

3° La corta o explotación de árboles y arbustos nativos situados en pendientes superiores a 45%. No obstante, se podrá cortar en dichos sectores sólo por causas justificadas y previa aprobación de plan de manejo en conformidad al decreto ley N° 701, de 1974.

Los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, que cuenten con plantaciones forestales no bonificadas, realizadas con anterioridad al 16 de mayo de 1998, mantienen la exención del impuesto territorial en la forma referida en el artículo 13 del decreto N° 701, de 1974, hasta 2 años después de concluida la primera rotación.

Finalmente, el artículo 7 del decreto ley N° 701 dispone que en caso de desafectación de la calidad de aptitud preferentemente forestal, el interesado deberá reintegrar en arcas fiscales todas las sumas que se hayan dejado de pagar en virtud de franquicias tributarias o bonificaciones otorgadas por dicho decreto ley u otras disposiciones legales o reglamentarias, más los reajustes e intereses legales determinados por el Servicio de Impuestos Internos en conformidad con las normas del Código Tributario.

#### IV. Carácter no vinculante del cambio de destino del SII, para efectos no tributarios.

La Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial no contiene normas que hagan obligatorias las resoluciones del SII en esta materia a otros organismos públicos o privados, o que extiendan los efectos del cambio de destino a otros ámbitos, más allá del impuesto territorial.

En el mismo sentido, el artículo 4 del Código Tributario dispone, en síntesis, que las normas contenidas dicho cuerpo legal en general sólo rigen para las disposiciones de tributación interna y de las demás disposiciones legales relativas a las materias de tributación fiscal interna a que se refiere el artículo 1, y de ellas no se podrán inferir, salvo disposición expresa en contrario, consecuencias para la aplicación, interpretación o validez de otros actos, contratos o leyes.

Por el contrario, el artículo 1, letra A, inciso segundo, de la ley N° 17.235, dispone lo siguiente respecto de los bienes raíces agrícolas:

Comprenderá (los bienes raíces agrícolas) todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.

La destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio.

Lo anterior significa que la destinación preferente, para efectos tributarios, sí podría depender de las rentas que produzcan o puedan producir las actividades agropecuarias, y de los demás fines a que se pueda destinar el predio, y tales fines, a su vez, podrían depender de eventuales autorizaciones o desafectaciones, correspondientes a otros organismos.

#### **c) Profesional del Área de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, don Pedro Harris.**

Sobre la conciliabilidad de la Ley N° 20.283 y del decreto ley N° 701 en materia de corta de bosque nativo para fines agrícolas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> BCN, Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria; *La conciliabilidad de la Ley 20.283 y del Decreto Ley 701: El caso de la corta de bosque nativo para fines agrícolas*; Harris Moya, Pedro, 2019. Disponible en: [https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmlD=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmlD=2222).

La Ley 20.283 y el Decreto Ley 701<sup>17</sup> corresponden a dos textos jurídicos diversos en cuanto a sus fines. Así se observa de sus reglas de apertura. Por un lado, el artículo 1 de la Ley 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo, dispone que: “Esta ley tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental”.

Por otro lado, el artículo 1 del Decreto Ley 701, señala el objeto de su dictación: “Esta ley tiene por objeto regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación, en especial, por parte de los pequeños propietarios forestales y aquélla necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional”.

Las finalidades diversas de estas legislaciones podrían dar a entender que cada uno de estos cuerpos legales es aplicable de manera separada, impidiendo de esta forma algunos efectos, como lo es la aplicación supletoria de los mismos (para resolver los vacíos legales de la legislación especial), en el entendido que toda legislación supletoria debe compartir la finalidad aplicable a aquella que es suplida por otra<sup>18</sup>.

Es la posición afirmada por algunos autores al condicionar la aplicación supletoria de diferentes textos legales a los fines previstos. De lo contrario, para Vergara (2009), esta “técnica (...) no puede operar no sólo por la falta de una explícita orden normativa, sino además por la natural contraposición de bases y principios, y que se produce entre normas especiales que rigen materias también especiales y distintas a otras”.

Sin embargo, esta situación no fue seguida por la Ley 20.283, que vinculó una legislación y otra. Así se observa en las diferentes remisiones que esta legislación consagra en favor del Decreto Ley 701. Los reenvíos de la Ley 20.283 al Decreto Ley 701 consagraron esta técnica, tanto en materia de impugnación de actos (arts. 8, 10 y 41) como para efectos de suplir la dictación de determinados reglamentos (artículo 3 transitorio).

La referencia a la supletoriedad parece haber sido también seguida por el artículo 5 de la Ley 20.283, sobre recuperación del bosque nativo. Conforme a esta disposición: “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> El Decreto Ley 2565, de Agricultura, publicado el 03.04.1979, fijó un nuevo texto a este decreto ley. Las referencias a las disposiciones del Decreto Ley 701 deben entenderse en relación con ese último cuerpo legal.

<sup>18</sup> El Decreto Ley 2565, de Agricultura, publicado el 03.04.1979, fijó un nuevo texto a este decreto ley. Las referencias a las disposiciones del Decreto Ley 701 deben entenderse en relación con ese último cuerpo legal.

Siguiendo a Enrique Gallardo (2014): “La primera y gran distinción para describir el marco jurídico vigente en materia forestal es determinar aquella legislación de carácter “general” o “relacionada”, (...) de aquella legislación “especial” o “particular” referida y destinada específicamente a regular la protección de los bosques nativos y plantaciones forestales o el fomento de estas últimas (...) Una segunda distinción de esta legislación forestal caracterizada por ser principalmente de “fomento” y de “protección”, nos permite distinguir en este último caso, entre normas protectoras de “preservación”, esto es, de normas cuyo objetivo es el cuidado, mantención o prevención, “antes del” uso o aprovechamiento de los ecosistemas y recursos forestales, de aquellas de “conservación”, esto es, de normas que rigen “al momento” o “junto con” el uso o aprovechamiento de dichos ecosistemas”.

<sup>19</sup> Lo mismo ocurre en relación con otras disposiciones, como aquellas del reglamento de la Ley 20.283. Así, conforme al art. 3 del Reglamento General de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo: “La corta de bosque nativo o corta, destrucción o descepado de formaciones xerofíticas en cualquier tipo de terreno, obligará al interesado a asegurar la regeneración, reforestación y resguardo de los bosques nativos y formaciones xerofíticas contenidos en el área objeto de su acción, de conformidad a lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ley N° 701, de 1974”.

Como se observa, la referencia consagrada por la expresión del artículo. 5 de la Ley 20.283 “deberá cumplir, además, con lo prescrito en el Decreto Ley N° 701, de 1974” es amplia, careciendo de precisiones acerca de títulos o artículos concretos. Esta obliga a que el intérprete deba determinar, caso a caso, la conciliabilidad<sup>20</sup> entre las disposiciones que deberán ser aplicadas. Ello incluye también las disposiciones reglamentarias.

Conforme al artículo 2 N° 18 de la Ley 20.283, el plan de manejo es el “instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos”. Se suelen distinguir los de preservación y los forestales<sup>21</sup>.

La pregunta que surge es cómo determinar la conciliabilidad de las reglas entre la Ley 20.283 y el Decreto Ley 701, respecto de aspectos específicos de un plan que, pese a ser regulado por la legislación especial, sea suplido por el decreto ley recién referido. Ha sido el caso de la aplicación de reglas de este decreto ley que, articuladas con la Ley 20.283, parecieran permitir la tala de bosque nativo para fines agrícolas.

En efecto, mientras la Ley 20.283 no suele incorporar excepciones, la reglamentación del Decreto Ley 701 ha exceptuado en ciertos casos la reforestación. Así, “La obligación de reforestar podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado extractivamente, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo y se acredite en el plan de manejo que el área a intervenir satisface esos objetivos”<sup>22</sup>.

Esto permite preguntarse si la recuperación para fines agrícolas procede también respecto de la tala de bosque nativo. Una solución ha sido dada por la Sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso del 27 de julio de 2011<sup>23</sup>. Pese a que esta sentencia no ha sido seguida por decisiones posteriores<sup>24</sup>, la modificación de la interpretación entre la primera (A) y segunda (B) instancia permite ilustrar las distintas lecturas.

Estos aspectos han sido analizados a solicitud de la Comisión Investigadora Actos de CONAF, SII y otros órganos, en autorización de planes de manejo forestal en últimos 10 años, de la Cámara de Diputados.

#### A. La sentencia de primera instancia.

La sentencia se origina por la demanda de Agrícola Carolita contra la Corporación Nacional Forestal (Conaf), solicitando la nulidad de la Resolución N°12 de fecha 16 de agosto de 2010, que resolvió rechazar “la solicitud relativa a la Ley 20283, N°003” (...), sobre plan de trabajo para el aprovechamiento

<sup>20</sup> Respecto del sentido de la conciliabilidad, véase: Helfmann (2016) y Jara (2013).

<sup>21</sup> Los planes de manejo son un instrumento de gestión ambiental, aplicable a distintos medios o elementos ambientales. Según Bermúdez y Harris (2014) “constituyen un instrumento genérico que puede recaer sobre diversos elementos: el suelo, el bosque, los peces, el paisaje, etc. En ese sentido sería posible considerar dentro de esta categoría ambiental a los instrumentos de planificación territorial, como el plan regulador comunal, donde el elemento ambiental objeto de la planificación es el suelo y sus diversas posibilidades de uso”.

<sup>22</sup> Artículo 33 del Decreto 193 de 1998 del Ministerio de Agricultura, Reglamento General del Decreto Ley N° 701.

<sup>23</sup> Rol: 715-2011

<sup>24</sup> Véase: Sentencia del Juzgado de Letras de La Calera del 7 de diciembre de 2017, rol: C-1901-2016.

sustentable de formaciones xerofíticas, fundada en una errada interpretación del reglamento de la Ley 20.283<sup>25</sup>.

La demandante señala que el artículo 22 del Decreto Ley 701 distingue:

Entre la explotación de bosques en terrenos de aptitud preferentemente forestal y otros terrenos, para los primeros se obliga a reforestar una superficie de terreno a lo menos igual a la cortada o explotada en circunstancia que para los otros terrenos, solo indica que la reforestación se hará conforme a un plan aprobado por la corporación, agregando que ello no ocurrirá si la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo<sup>26</sup>.

El Juzgado de Letras desestima la demanda, y con ello la aplicación del artículo. 22 del Decreto Ley 701, otorgándole prevalencia a la Ley 20.283. Así se desprende del considerando 8º de la Sentencia, según el cual:

En cuanto a la alegación formulada por la reclamante, en el sentido de que la corta o aprovechamiento tiene por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas, por lo que estaría exceptuada de la obligación de reforestar, cabe consignar que la Ley 20.283 ni su reglamento contemplan tal circunstancia, sin que de otro lado se señale tal finalidad en el plan de trabajo presentado.

#### B. La sentencia de segunda instancia.

La Sentencia del 1º Juzgado de Letras de San Felipe, de 7 de marzo de 2011, fue apelada por la parte demandante, dando origen con ello a la Sentencia de Corte de Apelaciones de Valparaíso de 27 de julio de 2011, rol: 715-2011. Esta sentencia finalmente revoca la sentencia de primera instancia, acogiendo con esto las pretensiones del actor, y particularmente su distinción en base al artículo 22 del Decreto Ley 701.

Para la Corte la distinción que estructura la posibilidad de autorizar la corta para fines agrícolas descansa en el artículo 22 del Decreto Ley 701, que distingue entre dos tipos de terrenos, incorporando diferentes reglas:

El inciso 1º del artículo 22 [del Decreto Ley 701], trata sobre la situación que se produce para el caso de terrenos de "aptitud preferentemente forestal" y el inciso 2º, describe lo pertinente cuando se trata de los "otros terrenos". [Agrega la Corte] "que por lo tanto, resulta primordial establecer qué tipo de terreno es el que se pretende limpiar con la solicitud realizada a la parte reclamada".

La Corte interpreta la admisibilidad de la corta de bosque nativo para fines agrícolas según el tipo de predio. En efecto:

Como corolario de lo expuesto precedentemente, la reforestación a la que la ley obliga, solo es necesaria cuando se trata de cortas o descepaado realizado en un terreno de aptitud preferentemente forestal, de lo cual, como se dijo, no es el referido al predio de la actora, como también, no ha sido probado por la reclamada que el terreno en cuestión tuviera dicha característica, atribución que, en todo caso, es otorgada por dicha Corporación. Por lo que en ese estado de cosas, necesariamente debemos remitirnos al inciso 2º del artículo 22 del

<sup>25</sup> Sentencia de 1º Juzgado de Letras de San Felipe, 7 de Marzo de 2011, rol: C-100633-2010.

<sup>26</sup> Considerando 1º.

Decreto Ley 701, que regula la situación de los otros terrenos" en que se debe reforestar si lo que se corta es bosque nativo, y ni aun este, cuando la corta o explotación haya tenido por objeto la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo, cuyo es el caso precisamente de autos, en que la recuperación de terrenos lo es para la plantación de frutales y vides, por lo que así vistas las cosas el reclamo deducido deberá ser acogido.

Finalmente, en relación con una posible contradicción entre esta interpretación y el artículo 3 inciso tercero del Reglamento General de la Ley sobre el Bosque Nativo<sup>27</sup>, la Sentencia de Corte de Apelaciones concluye que:

En nada obsta a la conclusión a la que se ha arribado precedentemente, la circunstancia que el inciso 3º del artículo 3º del Reglamento aludido, se refiera a la "corta de bosque nativo o corta, destrucción o descepado de formaciones xerofíticas en cualquier tipo de terreno", aludiendo al artículo 22 del Decreto Ley 701, el que hace una diferencia de los diversos terrenos existentes, (...) porque la norma reglamentaria es de inferior jerarquía y no puede prevalecer sobre el decreto ley.

Como ya se ha señalado anteriormente, si bien la modificación del criterio entre la primera y segunda instancia permite apreciar las diferentes interpretaciones, no es posible afirmar que el criterio seguido en este caso por la Corte de Apelaciones forme una jurisprudencia constante. De hecho, se trata de un criterio que no ha sido seguido por sentencias recientes de tribunales que pertenecen a su territorio jurisdiccional<sup>28</sup>.

### III. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

#### a) Oficios despachados.

En cumplimiento de los acuerdos de la Comisión, se despacharon los siguientes oficios, con indicación de si se ha recibido respuesta:

Se hace presente que los oficios remitidos y sus respuestas, si las hubiere, constan en la página web, en el siguiente link:

[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_oficios.aspx?prmID=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_oficios.aspx?prmID=2222)

SESIÓN	FECHA	OFICIO	DESTINO	REFERENCIA	RESPUESTA
0	13 Mar 2019	01	A la Presidenta de la Cámara de Diputados.	Informa constitución de Comisión.	No requiere respuesta.
0	13 Mar 2019	02	Al Ministro de Agricultura.	Informa constitución de Comisión.	No requiere respuesta.
0	13 Mar 2019	03	Al Director de Conaf.	Informa Constitución de Comisión.	No requiere respuesta.
0	13 Mar 2019	04	Al Director del SII.	Informa constitución de Comisión.	No requiere respuesta.
0	13 Mar 2019	05	A la Presidenta de la Cámara de Diputados.	Solicita ampliar mandato.	Respuesta recibida el 21/03/2019, deniega solicitud.

<sup>27</sup> Decreto 93 de 2009 del Ministerio de Agricultura, Reglamento General de la Ley Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

<sup>28</sup> Véase: Sentencia del Juzgado de Letras de La Calera del 7 de diciembre de 2017, rol: C-1901-2016. La Sentencia rechaza la corta de bosque nativo para fines agrícolas. Considerando 36º: "cabe señalar que exigir la recuperación del uso agrícola del suelo, entendiendo el término "recuperar" en su sentido natural y obvio, es decir, como "volver a tener lo que antes se poseía", supone que anteriormente, en el terreno en cuestión, se ejercieron labores agrícolas".

0	13 Mar 2019	06	A la Presidenta de la Cámara de Diputados.	Solicita ampliar mandato.	Respuesta recibida el 21/03/2019, deniega solicitud.
0	13 Mar 2019	07	Al Jefe de la Redacción.	Solicita taquígrafos.	No requiere respuesta.
0	13 Mar 2019	08	Al Director de la BCN.	Solicita asesores.	No requiere respuesta.
6	16 May 2019	09	Al Director de CONAF.	Solicita plan de manejo aprobado por la Corporación Nacional Forestal.	Entregado en la Comisión.
6	17 May 2019	10	Al Director del SII.	Solicita antecedentes en relación con la presentación de la Subdirectora de Avaluaciones del Servicio de Impuesto Internos.	Respuesta recibida el 17/06/2019.
7	31 May 2019	11	A la Comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados.	Remite carta de un funcionario de CONAF, quien cuestiona la conducta de la Presidenta de la Comisión.	Sin Respuesta.
7	31 May 2019	12	Al Consejo para la Transparencia.	Solicita pronunciamientos de los planes de manejo regulados en el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal; y de los artículos 5 y 9 de la Ley N° 20.283, Recuperación del Bosque Nativo.	Sin Respuesta.
7	31 May 2019	13	Al Contralor General de la República.	Solicita información sobre plazo fijado a CONAF, para que se pronuncie sobre un plan de manejo forestal.	Sin Respuesta.
8	07 Jun 2019	14	Al Presidente de la Cámara de Diputados.	Solicita prórroga.	Respuesta recibida el 13/06/2019, deniega solicitud.
9	18 Jun 2019	15	Al Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Riego.	Solicita antecedentes sobre cuántas hectáreas de nuevo riego se han aprobado por parte CNR.	Sin Respuesta
9	18 Jun 2019	16	Al Director Nacional de CONAF.	Solicita listado de pequeños productores beneficiados por CORFO.	Sin Respuesta.
12	21 Jun 2019	17	Al Director Ejecutivo de CONAF.	Solicita antecedentes Ley N° 20.730 y Ley N° 20.285, para obtener información sobre el Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperación de Terrenos con Fines Agrícolas en el predio denominado Hijuela de Las Cabras, Provincia del Cachapoal.	Sin Respuesta.
12	21 Jun 2019	18	Al Director Regional de Conaf de O'Higgins.	Solicita antecedentes Ley N° 20.730 y Ley N° 20.285, para obtener información sobre el Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperación de Terrenos con Fines Agrícolas en el predio denominado Hijuela de Las Cabras, Provincia del Cachapoal.	Respuesta recibida el 10/07/2019.

13	27 Jun 2019	19	Jefe Regional de la PDI, O'Higgins.	Solicita información sobre denuncias medioambientales.	Sin Respuesta.
13	27 Jun 2019	20	Al Director General de Aguas.	Solicita antecedentes sobre adquisición de derecho de aguas.	Sin Respuesta.
13	27 Jun 2019	21	A la Asociación de Canalistas de Cocalán.	Solicita antecedentes.	Respuesta recibida el 10/07/2019.

**b) Sesiones celebradas y personas invitadas o citadas.**

<b>Sesión</b>	<b>Invitados</b>
1ª, celebrada el 21 de marzo de 2019.	- Asesores de la Biblioteca del Congreso Nacional, Juan Pablo Cavada y Paco González.
2ª, celebrada el 4 de abril de 2019.	- El Vicepresidente de la Agrupación de Ingenieros Forestales del Bosque Nativo, don Sergio Donoso, acompañado por el profesor de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad de Chile, don Álvaro Promis. - El Ingeniero Forestal del Grupo Senior Foresters, don Germán Urra.
3ª, celebrada el 11 de abril de 2019.	- La Subdirectora de Avaluaciones del Servicio de Impuestos Internos, señora María Alicia Muñoz, acompañada del Jefe de Técnica Tributaria, don Simón Ramírez y del Jefe de la Oficina de Normas y Casos Especiales, don Alvaro Guital.
4ª, celebrada el 18 de abril de 2019.	- La Subdirectora del Servicio de Impuestos Internos, señora María Alicia Muñoz, acompañada del Jefe de la Oficina de Normas y Casos Especiales, don Alvaro Guital y del abogado de la Subdirección Jurídica, don Lucio Martínez.
5ª, celebrada el 25 de abril de 2019.	- Los dirigentes vecinales y de sistemas de agua potable rural del Valle Quilicura (Defencura-Nagual), de la comuna de Las Cabras, señoras Erica Cornejo (Presidenta), Karen Osorio y Vanesa Castro, y en representación del sistema APR La Cebada, Quilicura- San José de Cocalán, don Luis Castro (Presidente), todos de la Región de O'Higgins.
6ª, celebrada el 16 de mayo de 2019.	- El Director del Conaf don José Manuel Rebolledo, acompañado del Fiscal don Fernando Llona y del Gerente de Fiscalización, don Juan Carlos Castillo.
7ª, celebrada el 30 de mayo de 2019.	- El Director de CONAF, don José Manuel Rebolledo, acompañado del Gerente de Fiscalización, don Juan Carlos Castillo.
8ª, celebrada el 6 de junio de 2019.	- El Director Ejecutivo de Conaf, don José Manuel Rebolledo, acompañado del Fiscal, don Fernando Llona; del Gerente de Evaluación y Fiscalización, don Juan Carlos Castillo; del Jefe de la Sección Manejo de Cuenca y Conservación de Suelos, don Samuel Francke.
9ª, celebrada el 13 de junio de 2019.	- El Secretario Ejecutivo (S) de la Comisión Nacional de Riego, don Pedro León Ugalde.

10ª, celebrada el 17 de junio de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministro de Agricultura, don Antonio Walker.</li> <li>- El asesor del Ministro, don Andrés Meneses.</li> <li>- El Fiscal (S) de CONAF, don Daniel Correa.</li> <li>- El Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de CONAF, don Juan Carlos Castillo.</li> </ul>
11ª, celebrada el 19 de junio de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Subdirectora de Avaluaciones del Servicio de Impuestos Internos, señora María Alicia Muñoz; acompañada del Jefe de la Oficina de Normas y Casos Especiales, don Álvaro Guita; del abogado de la Subdirección Jurídica, don Lucio Martínez, y del asesor de la Subdirección de Avaluaciones, don Giovanni Pérez.</li> </ul>
12ª, celebrada el 20 de junio de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Director Regional de Conaf Valparaíso, don Pablo Mira.</li> <li>- La Jefa Provincial de San Felipe, Srta. Denisse Núñez.</li> <li>- Reemplazo del Jefe Provincial Petorca, don Renato Castro, la señora Danila Lazo.</li> <li>- El Jefe Provincial San Antonio, don Andrés Flores.</li> <li>- El Jefe Provincial Quillota, don Christian Díaz.</li> <li>- El Jefe Provincial del Cachapoal de Conaf, don Cristián Núñez.</li> <li>- El Jefe del Departamento de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Sandro Bruzzone.</li> </ul>
13ª, celebrada el 24 de junio de 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Director Regional del Libertador Bernardo O'Higgins, don Marcelo Cerda, acompañado del Jefe Provincial de Cachapoal don Cristián Núñez y del abogado Regional, don Reynaldo Barrueto.</li> <li>- El abogado de la Sociedad Agrícola Tralcán SpA, don Nicolás Muñoz, acompañado de los señores Miguel Aylwin, Vicente Aylwin, abogados; y del Presidente de la Sociedad Agrícola, don Nicolás del Río.</li> </ul>
14ª y 15ª, celebradas los días 10 y 11 de julio de 2019.	Elaboración de conclusiones y propuestas.

#### IV. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES EFECTUADAS EN LA COMISIÓN.

La Comisión, en el cumplimiento de su cometido, celebró quince sesiones ordinarias y especiales; procedió a escuchar las opiniones y las declaraciones de las personas invitadas y citadas que ilustraron a la Comisión para el cumplimiento de su mandato.

Se hace presente que las actas taquigráficas de los expositores se encuentran en:

[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_sesiones.aspx?prmID=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=2222)

A su vez, las presentaciones están disponibles en formato digital en:

[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmID=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmID=2222)

## 1. Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN).<sup>29</sup>

**a) Don Álvaro Promis, miembro de la AIFBN, profesor de la Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile.**

Expresó que la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo dio cuenta de las funciones de los bosques, como contexto a la discusión.

**Función de protección:** Los bosques poseen una función estabilizadora en los ambientes naturales (circulación del agua, precipitaciones, temperatura, microclima, prevención de erosión del suelo, secuestro de carbono). Los bosques entregan hábitat para sostener la biodiversidad y mejoran las condiciones para producción agrícola (posibilidad de polinización, generar agua de calidad y protección suelo ante la erosión).

**Función de producción:** Los bosques proveen especialmente de madera y fibra. También proveen de frutos, hojas, hongos, hierbas y otros productos para empresas textiles, farmacéuticas y de alimentación (boldo, quillay).

**Función social:** Los bosques crean un ambiente favorable para la salud y la recreación de la sociedad, influye en mercado laboral, promueve la conciencia ambiental e influye en aspectos culturales de la sociedad.

Desde el punto de vista normativo, estimó importante considerar el artículo 19 de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas, en su numeral 8º, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Específicamente, la Ley N° 20.283, sobre la Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, dictada hace más de 10 años, señala:

En su artículo 1, que “Esta ley tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.” No tiene como objetivo sustituir bosque nativo, sino proteger, recuperar y mejorar. Es el ánimo que desde la ley emana.

El numeral 3 del artículo 2 establece que bosque nativo es aquel “bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.”

Por su parte, el numeral 13 del artículo 2 define especie nativa o autóctona que forman parte del bosque nativo, esto es, “especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura”. Se refiere al decreto supremo N° 68, 2009, del Ministerio de Agricultura que “Establece, aprueba y oficializa la nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”.

<sup>29</sup> Sesión 2ª, celebrada el 4 de abril de 2019.

A su vez, el numeral 18, del mismo artículo, define plan de manejo, “instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.

Será plan de manejo de preservación cuando tenga como objetivo fundamental resguardar la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción.

Será plan de manejo forestal cuando su objetivo sea el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica.”

En ambos casos es claro el espíritu de la ley: mejorar, proteger y recuperar el bosque nativo.

El artículo 5 establece con claridad una norma general que somete, a los preceptos de esta ley, la acción de corta de cualquier bosque nativo. Específicamente, señala que “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974 (...)”

Entonces, la ley, en sí misma, indica que cualquier acción de corta de terreno deberá ser realizada a partir de la presentación de un plan de manejo aprobado por la Conaf.

La ley establece cuatro tipos de planes de manejo, de los cuales tres son explícitos:

1. Plan de manejo forestal (artículo 7);
2. Plan de manejo de preservación (artículo 7), y
3. Plan de manejo concebido bajo criterios de ordenación forestal (artículo 23).

Asimismo, de forma tácita, existe el plan de manejo de bosque nativo para ejecutar obras civiles. (artículo 21, también figura en el artículo 7 para obras reguladas por ley).

En resumen, en la lámina se aprecian los objetivos de los planes de manejo, que son tres:

Resumen Planes de Manejo Bosque Nativo en Ley 20283

Objetivo PM	Tipo PM	Situación
Aprovechamiento sustentable de recursos forestales y planifica gestión patrimonio ecológico	Plan Manejo Forestal y Plan Manejo Forestal bajo criterio de ordenación	Artículos 2, 7 y 23
Autoriza corta en bosques con especies en categoría de amenaza, siempre que no amenacen la continuidad de la especie y su hábitat	Plan Manejo Preservación	Aplicable al Artículo 19
Ejecutar Obras Civiles	Plan de Manejo de Corta y Reforestación de BN para Ejecutar Obras Civiles	Aplicable al Artículo 21

Expresó que en ningún caso, a lo largo del articulado, aparece una excepción en la ley para desarrollar planes de manejo en bosque nativo para recuperar terreno con fines agrícolas.

La transformación de los bosques nativos a otros usos, como el agrícola, genera que el bosque nativo pierda sus funciones, lo que no se condice con el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

**b) Don Sergio Donoso, vicepresidente de la AIFBN, profesor de la Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile.**

El señor Donoso expresó que, en este escenario, uno de los primeros cuestionamientos es a los planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, y si es un permiso inexistente en la normativa forestal chilena.

Preguntó ¿cuál sería la base legal sobre la cual la administración de ese entonces –Conaf- instruye a las direcciones regionales que existe un permiso llamado “plan de manejo de corta de bosque nativo para fines agrícola”, que permitiría sustituir bosque nativo de Chile por monocultivos agrícolas?

Desde su perspectiva, la Conaf lo hace sobre la base de una interpretación errónea de la ley N° 20.283 y del decreto ley N° 701, amén de los reglamentos asociados. Además, ignora la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que dispone el resguardo y protección de las aguas, del suelo, y de la biodiversidad.

En efecto, el artículo 20 de la ley N° 20.283 establece que las intervenciones excepcionales están explicitadas en los artículos 7, 17 y 19 y que el reglamento determinará la forma en que se autorizará estas excepciones. En ninguno de los artículos anteriores figura ni la más remota idea de una intervención excepcional para sustituir bosque nativo e instalar en su lugar algún tipo de cultivo.

En el artículo 5 de la ley N° 20.283 se lee: “Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974.” Uno podría pensar que a partir de esto se infiere una potencial excepcionalidad; sin embargo, no es una norma que permita o autorice la sustitución de bosque nativo bajo ninguna circunstancia; por el contrario, es una imposición legal supletoria, que persigue la mejor protección y reposición del bosque nativo, concordado con el objetivo principal y general de la ley, cual es la protección, la recuperación y el mejoramiento del bosque nativo, y no es algo que pueda ir en contradicción con la ley.

Manifestó que resulta un despropósito mayor interpretar a favor de la sustitución, cuando el propio reglamento general de la ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, contenido en el decreto supremo N° 93, de 2008, del Ministerio de Agricultura ha reglado en su artículo 3, inciso segundo, que “La corta o explotación de bosque nativo, excepto cuando se trate de cortas intermedias, obligará a reforestar o regenerar una superficie de terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado por la Corporación, de conformidad a lo establecido en el decreto ley N° 701, de 1974.”

Por su parte, el artículo 32 del reglamento general del decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, establece la norma general que regula la obligatoriedad de reforestar los bosques cortados y el artículo 33 establece dos excepciones para la obligatoriedad de reforestar: la primera, realizar

la reforestación en un lugar distinto al que se cortó, para lo cual establece condiciones muy precisas que deben cumplirse, y está orientado preferentemente a la ejecución de obras civiles autorizadas por ley.

La segunda excepción dice relación con sustituir la obligación de reforestar el bosque por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo -daño, pérdida o menoscabo-. Esta última excepción es inaplicable para sustituir bosque nativo, porque colisiona directamente con el objetivo de la ley N° 20.283, la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos.

Entonces, señaló que utilizar esa artimaña para entender que a través de la ley N° 20.283 existiría un espacio legal para permitir la sustitución de bosque nativo por recuperación con fines agrícolas, es una sobre interpretación, por no decir una mala interpretación de la ley.

Lo anterior, colisiona, además, con el Título III de la ley N° 20.283, "Normas de Protección Ambiental" que establece, artículo 15: "La corta de bosques nativos deberá ser realizada de acuerdo a las normas que se establecen en este Título, sin perjuicio de aquéllas establecidas en la ley N° 19.300, con los objetivos de resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la biodiversidad biológica.

Afirmó que no tiene sentido que un plan de manejo autorice la sustitución de bosque nativo para instalar cultivos agrícolas, porque es claro que empeorará la calidad de las aguas, causará deterioro y detrimento en las condiciones del suelo y reducirá significativamente la biodiversidad natural que tiene un bosque nativo, y la empobrece por cuanto instala un monocultivo con "cero" biodiversidad.

A mayor abundamiento, la ley N° 20.283, como ley especial que regula el bosque nativo, tiene la preeminencia legal sobre el decreto ley N° 701, de 1974, aplicándose este último de forma supletoria, es decir, solo en lo que no contradiga o colisione con lo que esta ley establece, porque es específica asociada al bosque nativo.

Adicionalmente, la ley N° 20.283 en ninguno de sus artículos regula explícitamente las intervenciones excepcionales o establece algún permiso excepcional para sustituir bosque nativo para fines agrícolas.

El señor Donoso preguntó si su interpretación pudiera ser antojadiza, a lo que respondió negativamente respaldando su argumentación con diversos fallos judiciales que la avalan.

El Juzgado de Letras de La Calera, rol C-1901-2016, estableció en su considerando trigésimo cuarto, en la parte final: "Por lo tanto, de acuerdo al concepto legal antedicho, el plan de manejo de autos -que era un plan de manejo para sustituir bosque nativo para establecer un cultivo agrícola-, al referirse a la corta de bosque nativo con el objeto de introducir plantación agrícola, específicamente paltos, no está comprendido en dicha definición."

Además, en el considerando trigésimo octavo, se plantea que al obtener un certificado del Servicio de Impuestos Internos por el cambio de uso del suelo, el tribunal dijo, explícitamente, el hecho de que el SII haya emitido un certificado no obliga en nada a la Conaf, teniendo en cuenta que el análisis efectuado por ese organismo es distinto al análisis que hace la Conaf. En este sentido, lo concreto es que el SII vela por recaudar tributos, y no está dentro de sus prerrogativas ni es parte de sus capacidades verificar la capacidad de uso de suelo

si es que eso efectivamente aplica o no. Por lo tanto, su decisión no puede ser vinculante con las decisiones que toma la Conaf y menos la obliga.

Concluyó que como Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo solicitan que Conaf -sobre la base de esta única y posible interpretación fundada de la normativa forestal chilena- proscriba y retire institucionalmente la aplicación de un permiso inexistente: "El plan de manejo de corta de bosque nativo para fines agrícolas".

Respondiendo a las diversas consultas planteadas, el señor Donoso concordó que un elemento que subyace a esta Comisión es la falta de ordenamiento territorial, se debiera definir dónde se pueden realizar las acciones, dónde existe el potencial, dónde se protege el suelo, entre otros.

El Estado debe reconocer, mediante algún literal de la ley N° 20.283, los servicios que prestan los bosques, para que el propietario no tenga que tomar la decisión de arrancar los naranjillos, como en el caso descrito. Por el contrario, que sepa que el Estado comprende la función que él cumple y que recibe un reditúo por esa acción.

Por su parte, el señor Promis expresó que el uso agrícola, en terrenos que no tienen un uso asociado a él, produce una erosión excesiva, lo que genera, finalmente, la pérdida de la capacidad de uso. Recordó que por eso se dictó el decreto ley N° 701, sobre fomento forestal, para recuperar terrenos que se encontraban en procesos de degradación, un decreto con estas características fue fundamental. Actualmente, se deben recuperar millones de hectáreas y se tiene que hacer con algún tipo de fomento forestal, en un contexto de ordenación territorial.

## **2. El ingeniero forestal, don Germán Urra, miembro del Grupo Senior Foresters.<sup>30</sup>**

Dio cuenta de su experiencia en solicitudes de cambio del uso de suelo en Servicio de Impuestos Internos, única institución facultada para realizar esta gestión.

Señaló que los equipos técnicos del Servicio, van a terrero, y efectúan el análisis de si corresponde o no hacer el cambio. En un caso particular al que hizo referencia, luego de un tiempo prudente, fue aprobado el cambio de uso del suelo de un terreno que había sido ocupado agrícolamente 30 años antes y se había renovado el bosque con la presencia de varias especies xerófilas. Al presentar a Conaf el plan de manejo, este organismo aprobó la limpieza del terreno para hacer el cultivo agrícola –manzanas, en ese momento- y exigió al propietario reforestar en otro lugar en la misma provincia.

Dijo que, en este caso concreto, algunas personas podrían observar que el bosque nativo, compuesto por una densidad muy baja de especies xerófilas, no podría haberse cortado. Sin embargo, si un dueño de predio tiene el cambio de uso de suelo a su favor y quiere usar ese suelo como cultivo agrícola, ¿la Conaf con qué argumento se puede oponer a que ese agricultor haga uso de su suelo como él estime conveniente?

En esa línea, estimó que va a haber mucha gente que va a pedir cambio de uso de suelo para usarlo en funciones agrícolas. Oponerse a ello, sería hacerlo al desarrollo, a la inversión. Es el Servicio de Impuestos Internos el que califica esto y lo viene haciendo desde hace más de 50 años.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Preguntó por qué la Conaf tiene que rechazar un plan de manejo presentado para la corta de un bosque -ni siquiera es un plan de manejo-, que para el propietario no tiene ningún sentido mantener. En ese sentido, preguntó ¿qué gana el propietario con tener un bosque que no produce nada, que no renta y más encima que tiene la obligación de cuidar? Se transforma en una carga.

En el artículo 5 de la ley de Bosque Nativo se genera un problema, porque para cortar un bosque en cualquier tipo de terreno hay que contar con el plan de manejo, sea terrenos forestales o agrícolas. Entonces, un agricultor que tiene un terreno agrícola y que lo quiere usar con ese propósito, debe pedir permiso a la Conaf, según la norma, para cortar.

Agregó que en el caso descrito, el propietario tenía un bosque nativo de 400 hectáreas aproximadamente y quería aprovecharlo, quería hacer algún tipo de producción, pero en el terrero había una especie de naranjillo, una especie protegida, y por esa razón no se podía explotar su predio, solo un plan de manejo de preservación. El propietario mandó a los empleados a quemar los árboles sin dejar rastros. En consecuencia, la ley, en vez de proteger el recurso, está induciendo a este tipo de actitudes.

A su exposición se incorpora un extracto de documento – suscrito por él mismo, y entregado con posterioridad- que describe con mayor profundidad sus planteamientos y las modificaciones que serían necesarias a la ley N° 20.283, sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

*“... Entendí que el cuestionamiento que se hace a CONAF se da en un contexto en que se enjuicia a esta institución, por aprobar planes de manejo que permiten cortar el bosque nativo en suelos cuyos propietarios han solicitado y obtenido del SII, un cambio de uso del suelo, lo que les permite y posibilita legalmente hacer uso de él, en faena, trabajos y producciones agrícolas. Esta posibilidad es repudiada por los AIFBN planteando en dicha reunión que se determinara no permitir a CONAF aprobar por ningún motivo, estos planes de manejo (planes de corta).*

*Ahora lo obvio: si un propietario pide el cambio de uso de suelo en donde existe un bosque nativo de su propiedad, es porque espera lograr con ello una mejor rentabilidad para su predio, lo cual puede conseguir al tener una posibilidad de introducir un cultivo agrícola en ese sitio. También puede ocurrir que su solicitud al Sii, fracase; y en ese caso lo que está claro es que ese propietario no tiene ningún proyecto y/o expectativa con su bosque, toda vez que no ha presentado ningún Plan de Manejo de ningún tipo, dentro de la gama que le presenta la ley 20,283; pero sin embargo, está obligado a cuidar ese bosque, por ejemplo a que no le roben madera cortada sin autorización de CONAF (Ley 20.283 Título preliminar artículo 12), porque el ladrón no responde por eso, sino que se establece como responsabilidad del propietario. El propietario no puede obtener beneficios sino muy menguados como leña u otras minucias de ese su bosque.*

*Resulta cuestionable, por decir lo menos, que los tenaces AIFBN estén preocupados por estos casos en que pueda sustituirse un bosque nativo habitualmente de tamaño menor, por algún cultivo agrícola, en vez de que el propietario opte por manejar el bosque; esto es de tal manera curioso que, sumando todos los posibles casos, en el Chile Central (V-VI-VII regiones), difícilmente llegarían a conformar una superficie entre unas 5-10.000 has? y, sin embargo por otro lado no se manifiesten preocupados por la carencia de políticas públicas adecuadas (incluyendo modificaciones necesarias a la ley 20.283) para el manejo de enormes superficies de bosque nativo del orden de los 10.000.000 de has. (5.000.000 has. de ellas que pertenecen al SNASPE que administra CONAF) en el sur del país, donde la situación permanece en statu quo, inmovilizando fatalmente al*

sector. ¿A cuál razón ideológica o argumento científico-técnico valioso, respetable se debe esta actitud?

*Este propietario-pequeño y/o mediano-no tiene los mismos criterios, ni conocimientos, ni preparación, ni conciencia como la de un profesional forestal o del medio ambiente sobre el bien que el bosque le hace a su comunidad; es más, ese propietario no tiene ninguna compensación por parte del Estado, para cuidar, mantener y conservar su bosque y/o algún beneficio que se exprese claramente en la ley 20.283. Habitualmente tampoco conoce esta Ley 20.283 y sólo se informa por sus pares y/o eventualmente por algún asesor, consultor Forestal; por lo tanto el bosque viene a ser una carga casi indeseable para él. Esta última sensación lo lleva al convencimiento de la inutilidad del bosque lo que puede conducirlo a ejecutar acciones execrables: a) cortarlo sin autorización, b) destruirlo paulatinamente, c) quemarlo intencionalmente. Sabe que CONAF difícilmente se percatará de ello. ¿Dónde está el error? Obviamente en la Ley 20.283, que debió considerar esta situación pues quienes técnicamente intervinieron en la elaboración, supuestamente conocían ese mundo rural, real, o, en su defecto pudieron haberlo investigado.*

*En el caso de un bosque clasificado como de "Preservación", la situación es aún peor. Un propietario no puede hacer ninguna faena en su bosque, sea de la superficie que sea, que le proporcione alguna renta porque existe allí alguna especie en "peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas", o "fuera de peligro"; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo puede hacerse sólo con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.*

*La única alternativa que tiene ese propietario es presentar un plan de manejo de preservación para cuidar esas especies. Y ese propietario no tiene ni el interés ni los conocimientos de un botánico y no quiere hacer de su bosque un parque botánico con esas especies raras, vulnerables, y en peligro de extinción. Lógicamente y naturalmente quiere obtener una renta proveniente de ese su recurso.*

*¿Dónde está el error? Otra vez, en la ley 20.283 (Título preliminar, artículo 4). Hay otra forma de conciliar el interés del propietario y del mundo botánico, ambientalista y ecologista y eso se logra elaborando un PLAN DE ORDENACION. Ese tipo de plan está actualmente sólo mencionado en el Reglamento General de la Ley 20.283, y ha sido sustituido por distintos planes de manejo que vienen a ser simples planes de corta. Hasta la fecha no se ha ejecutado ningún Plan de Ordenación ni en el sector público ni en el privado, de acuerdo a la información disponible, que considere un análisis económico previo a su ejecución, variable fundamental, para asegurar un manejo sostenible del bosque en cuestión. Sin rentabilidad no es posible mantener sostenidamente el bosque. Esto no está considerado en la definición del mencionado artículo 16. Otra vez falla la Ley.*

*Otro tanto ocurre con los bosques clasificados como de Conservación y protección "aquel, cualquiera sea su superficie ubicado en pendientes iguales o superiores a 45 % en suelos frágiles, o a menos de doscientos metros de manantiales, cuerpos o cursos de agua naturales, destinados al resguardo de tales suelos y recurso hídricos".*

*Otra vez estamos hablando de una definición concebida con criterios expresados en la Ley de Bosque de 1931, época en que no existían ni las técnicas ni los equipos modernos de cosecha los cuales permiten trabajar en las pendientes indicadas, sin problemas técnicos y respetando los cursos de agua y no dañan el suelo; estos equipos son las Torres de Madereo y los Logger Dreams que*

actualmente están operando en varias faenas de bosques en el país y desde hace décadas, lo que significa experticia y eficiencia adquirida, por sus operadores.

Con estas definiciones la Ley 20.283 “expropia de una manera encubierta”, miles, quizás millones de hectáreas de bosques nativos a propietarios privados, recursos factibles de cosechar y mejorar su degradada condición mediante Planes de Ordenación. También eso significa privar al Estado de Chile del uso racional de un recurso natural, renovable que puede proporcionar “trabajo” a miles de obreros, operadores, técnicos e ingenieros, entregando productos madereros en cantidad y calidad, inimaginable para las actuales generaciones, en forma permanente, amén de mejorar la calidad de un bosque que se “sobremadura” año tras año porque se ha instalado la idea, promovida durante al menos dos décadas, de que intervenirlo es malo. En los países desarrollados, de donde vinieron nuestros profesores (Francia, Gran Bretaña,) llevan siglos haciendo precisamente Ordenación de sus bosques nativos interviniéndolos para conservar y mantener el recurso y hacerlo muy rentable dando origen y sustento a diferentes y variadas empresas de todo tipo y obviamente conservando el medio ambiente en un ámbito muy exigente como es el Europeo. Esto lo aprendimos en la U. de Ch. con aquellos profesores que menciono. Quizás no todos sus alumnos lograron captar sus enseñanzas.

Sólo el Estado de Chile, a través de CONAF, administra el SNASPE que dispone de alrededor de 5.000.000 de has. Y los catastros señalan que el país dispone de unas 14.000.000 has. de bosques nativos. ¿No es esto un tema digno de preocupación de cualquier gobierno consecuente con los recursos de que dispone su país? Y el Estado que deberá enfrentar una sociedad cada día más demandante de trabajo, recursos, desarrollo etc. ¿cómo asume esta enorme responsabilidad? ¿Eludiendo el tema o asumiéndolo definitivamente?

Los resultados, desde que se publicó la Ley 20.283 son ínfimos, mínimos a pesar de los subsidios, de los cuales se han ocupado sólo el 14% en los 10 años que lleva la Ley, subsidios que se otorgan para el manejo del bosque nativo. Según cifras recientes de CONAF se señala que los planes de manejo presentados desde 2008 bajo la Ley 20.283 cubren una superficie de 386.672 has. y los planes de trabajo sólo de 12.348 has. El primero viene a ser un valor nominal y el segundo es lo que se ha hecho realmente y es lo que vale y cuenta. Y no se trata de sólo de subsidios, lo que entraba principalmente el manejo del bosque nativo sino más bien las disposiciones y reglamentos de la ley 20.283 que parecen más bien destinados a impedir la intervención de los bosques lo cual es necesario revisar, corregir, modificar. Qué tarea! (...)

Finalmente, digo que, respecto al tema que nos convoca, el origen del conflicto para CONAF (y para los pequeños y medianos propietarios) está precisamente en el **Artículo 5 del Título II de la ley 20,283** que dice; “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponible en la página web de la Corporación para quien lo solicite”.

Cuando un funcionario de CONAF, al que se le encarga la revisión de un plan de manejo y se debe enfrentar con un caso complicado que involucra un cambio de uso de suelo cuya resolución del SII tiene a la vista, se sostiene y está claro que ella no es “vinculante”, pero obviarla es ineludible para él porque sería autoengañarse. Deberá entonces extremar el cuidado y aplicar todo el reglamento que acompaña a la ley, y cuidar el procedimiento etc. que es de por sí agobiante, tanto para el que lo elabora como para el que lo revisa, porque si este último lo rechaza, su decisión es apelable y el propietario puede recurrir a tribunales

para exigir explicaciones, reconsiderar su propuesta e insistir en su demanda: Artículo N° 6 del Reglamento General de la Ley 20.283. Complicado el tema para ese funcionario.

*Ahora bien, una vez que el SII, cuyos equipos técnicos vienen trabajando por más de 50 años en su materia, domina su campo etc. y sus resoluciones son respetable, (sin embargo escuchamos en la reunión que no estarían “capacitados” para ejecutar su misión), porqué ese propietario que ha obtenido el cambio de uso de suelo a clase 4-agrícola-debe someterse a la siguiente disposición de la Ley 20.283 que dice en su Título II, Artículo 5 “Toda acción de corta de Bosque Nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que este se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá, además, cumplir con lo establecido en el decreto ley 701, de 1974. Los planes de manejo serán de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite.*

*Entiendo esta medida bien dispuesta y es racional para aquellas clases de sitio ubicadas en los numerales 5,6,7,8 que son suelos de Aptitud Preferentemente Forestal -APF-; sin embargo esta medida aplicada a los suelos agrícolas clasificados en los numerales 1,2,3,4 ¿Qué sentido tiene? ...a mi parecer y juicio, ninguno!*

*Mientras se mantenga esta disposición CONAF tendrá conflictos como el que ahora nos reúne y los pequeños propietarios serán quienes deberán soportar situaciones escabrosas y hasta humillantes deambulando por oficinas para obtener un permiso de corta que le permita usar su terreno en faenas y cultivos de carácter agrícola de acuerdo a su voluntad, a pesar y después de que el Sii, aprobara su solicitud de cambio de uso del suelo.*

*Ahora, no se puede entender calificar de “argucia”, como escuchamos en la reunión, el hecho de solicitar el cambio de uso de suelo, porque eso no es pensar de buena fe y lo que hay que considerar fundamentalmente son las realidades relatadas en los puntos anteriores (2,2,) que afectan a los pequeños y medianos propietarios de bosque. Otra vez, es la Ley la que es necesario modificar.*

*La proposición presentada, en la reunión por AIFBN de obligar, imponer a CONAF no aprobar este tipo de planes de manejo que llaman de sustitución, llevaría finalmente a crucificar al propietario a mantener su situación de desmedro con su bosque nativo sin compensación alguna. Me parece una solución injusta, parcial y que incentiva más la destrucción del bosque por acción de sus propios propietarios, al verse obligados a la mantención del bosque sin beneficio ni rentabilidad alguna, lo cual no permite la deseada sostenibilidad del bosque nativo en el tiempo, que es lo que debe promover una ley que dice “Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal”.*

### **3. Subdirectora de Evaluación del Servicio de Impuestos Internos, señora María Alicia Muñoz.<sup>31</sup>**

Acompañada por el jefe de Técnica Tributaria, don Simón Ramírez y del jefe de la Oficina Normas y Casos Especiales, don Álvaro Guital.

Expuso sobre las modificaciones a la clase de capacidad potencial de uso actual para efectos del impuesto territorial de los predios agrícolas.

Expresó que el artículo 1° de la ley orgánica constitucional del Servicio de Impuestos Internos define sus funciones, estrictamente en

<sup>31</sup> Sesiones 3ª, 4ª y 11ª, celebradas los días 11 y 18 de abril y 19 de junio de 2019, respectivamente.

relación con la determinación, cobro y gestión de los diversos impuestos. En particular, la subdirección de Avaluaciones tiene que ver con la determinación de los avalúos de los bienes raíces para determinar la base imponible del impuesto territorial, que tiene como destinatario principal todas las municipalidades y su financiamiento.

En relación con la administración del impuesto territorial, expresó las funciones del Servicio: mantener el catastro actualizado, determinación del avalúo de la propiedad, determinación del giro del impuesto territorial y resolver solicitudes de los contribuyentes.

Desde el punto de vista de la legislación, destacó la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, que establece un impuesto a los bienes raíces basado en el avalúo fiscal. La ley clasifica los bienes raíces (agrícolas y no agrícolas), establece exenciones (en materia educacional, habitacional, forestal, entre otras); determina la tasación en términos generales; determina las modificaciones de avalúo, establece fechas de cobro y reajustes, norma la confección de los roles de avalúo.

Particularmente, el Título III: De la tasación de los Bienes Raíces, artículo 4, se dispone que el Servicio de Impuestos Internos impartirá las instrucciones técnicas y administrativas necesarias para efectuar la tasación, ajustándose a las reglas siguientes:

- a) Tablas de clasificación de los terrenos, según su capacidad potencial de uso actual;
- b) Mapas y tablas de ubicación, relativas a las clase de vías de comunicaciones y distancia de los centros de abastecimiento, servicios y mercados, y
- c) Tabla de valores para los distintos tipos de terrenos de conformidad a las tablas y mapas señalados.

Explicó que no se tasa ni registra nada en consideración al tipo de plantaciones que pudiera haber en un predio, ni cuántos árboles hay, ni dependiendo de un determinado tipo de producción agropecuaria ¿, ya que eso no es constitutivo para determinar la base del impuesto territorial. Lo que se define es el uso potencial que podría tener en el futuro un cierto terreno. Por ejemplo, si un terreno agrícola no está siendo utilizado ni explotado agrícolamente, pero tiene potencial de uso, se califica en base a ese potencial de uso.

En segundo lugar, hizo presente el Código Tributario, que contiene normas sobre notificaciones, procedimiento general de reclamaciones, establece derechos de los contribuyentes, reglamenta el proceso de reclamos de avalúos y establece procedimientos de reposición administrativa. Establece disposiciones legales que se aplican a las materias de tributación fiscal interna que se relacionan con el catastro.

Mencionó el Párrafo 2°: De la fiscalización y aplicación de las disposiciones tributarias, artículo 6, por el cual se establece la obligación de aplicar y fiscalizar administrativamente todas las disposiciones tributarias, es decir, velar porque el impuesto territorial se cobre y se determine de acuerdo con la ley.

Para efectos de determinar el impuesto se distinguen dos series de inmuebles: bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas.

- Primera Serie: Bienes Raíces Agrícolas. “Comprenderá todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.

La destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio.”

- Segunda Serie: Bienes Raíces no Agrícolas. “Comprenderá todos los bienes raíces no incluidos en la Serie anterior, con excepción de las minas, de las maquinarias e instalaciones, aun cuando ellas estén adheridas, a menos que se trate de instalaciones propias de un edificio, tales como ascensores, calefacción, etc.”

Existen terrenos agrícolas propiamente tales y los agrícolas por asimilación (gallineros, chancheras, entre otros).

El impuesto recae sobre el avalúo del terreno y además sobre la parte del avalúo de las casas patronales que exceda de 9.244.228, a diciembre de 2018.

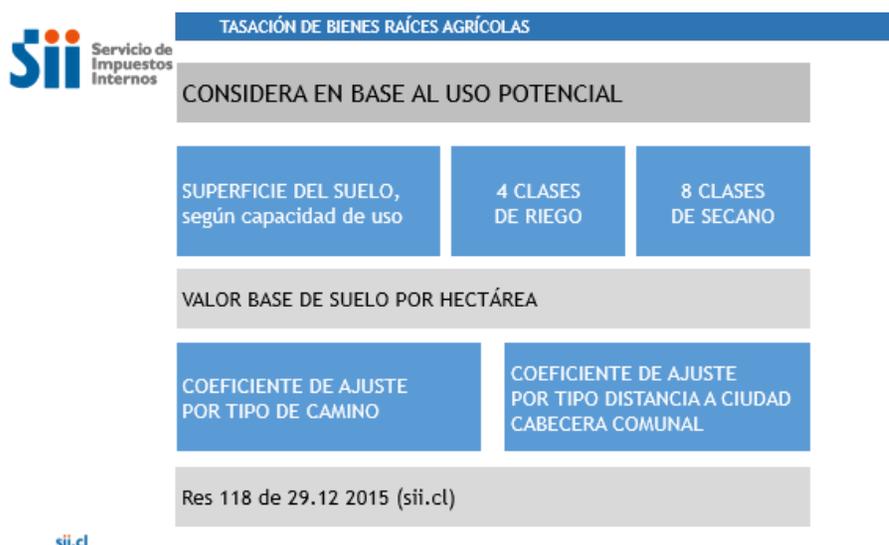
Además, se contempla una exención agrícola de 12.093.457, a diciembre de 2018.

Explicó el proceso de determinación de la tasación de bienes raíces agrícolas, en base a la siguiente lámina:



Señaló que para efectos del impuesto territorial lo que importa es determinar la cantidad de hectáreas de una determinada clase y calidad de suelo en un mismo predio (por ejemplo, cuántas hectáreas son de riego o de secano, de primera o de segunda, arable o no arable), y se determina el avalúo conforme a una tabla, a nivel comunal, incidiendo en ello, también, la distancia desde la entrada del predio hasta la municipalidad respectiva y también, por supuesto, la superficie de suelo.

Expresó que lo importante son las condiciones que se analizan para determinar el uso potencial.



Señaló que es importante actualizar el catastro en la medida en que las calidades varían, es una cuestión dinámica, el desarrollo tecnológico ha permitido explotar de mejor manera los terrenos, por lo cual, un terreno que hace diez años era improductivo, puede pasar a ser productivo, lo que hace que el potencial de uso de suelo cambie.

En consecuencia, el uso potencial se clasifica según capacidad del suelo. Esto es estándar en toda la administración del Estado, viene de los años 60, cuando los suelos comenzaron a clasificarse en terrenos de riego y en terrenos de secano, siendo la mejor la primera de riego hasta la cuarta de riego y hay ocho clases que tienen que ver con el secano: cuatro de secano arable, que tiene un mayor potencial, y aquellos que no son arables, que corresponden a aquellos con mucha pendiente.

El catastro se actualiza a partir de una relación estrecha con muchas entidades externas, por ejemplo, cuando se produce la transferencia de un bien raíz, el Conservador de Bienes Raíces informa sobre la nueva inscripción, o cuando el SAG hace una subdivisión, ellos son quienes permiten subdividir un determinado predio agrícola, o la red de apoyo de más de 100 oficinas de convenio municipal. También hay que considerar las exenciones, en educación, de un museo, de los DFL 2 en lo no agrícola, etcétera. Asimismo, existe una relación bastante expedita con los contribuyentes.

En la actualización del catastro agrícola, se incluyen bienes raíces agrícolas (por ejemplo, caso de los predios omitidos), o se efectúa la revisión de la serie, sea por visita en terreno, o cuando llega, por ejemplo, una resolución exenta del Ministerio de Agricultura de cambio de uso de suelo.

Sobre las modificaciones del catastro agrícola, distinguió entre modificaciones masivas e individuales.

Explicó que la modificación masiva se basa en la resolución exenta N° 118, del año 2015, del Servicio Impuestos Internos, se realiza cada cuatro años, al actualizar los valores de las tablas, por comuna, acuerdo con las clases y calidades.

Para cada proceso de reavalúo se dicta una resolución en la cual se establecen las definiciones técnicas, y los valores unitarios que terrenos y construcciones que deben regir durante la vigencia del reavalúo, clasificando los terrenos en función de su ubicación geográfica, morfología,

aptitudes productivas, fertilidad, etc., definiendo tres categorías de suelos: regados, de secano arable y de secano no arable.

En el caso de la Región de Magallanes y Antártica Chilena se definen suelos ganaderos en función de su capacidad talajera.

En segundo lugar, existen modificaciones individuales, modificaciones de la superficie del terreno, por ejemplo, el contribuyente presenta un plano y adjunta antecedentes, la escritura de compraventa, el certificado de dominio vigente.

Respecto de la capacidad potencial de uso de suelo agrícola, puede ocurrir modificaciones por hechos sobrevinientes de cualquier naturaleza de carácter permanente o de errores de clasificación, así lo señala la ley, y el Servicio tiene la obligación de investigar y cambiar la clasificación si procede.

Para ello, se pide, en primer lugar, acreditar la clasificación de los suelos a través de un informe agrológico, emitido por un ingeniero agrónomo forestal. Para el Servicio no es suficiente recibir un informe de escritorio, sino que se debe revisar en terreno, los tasadores hacen una visita en terreno y constatan las características que se definen documentalmente. Se efectúa una revisión exhaustiva sobre todo cuando va a bajar la calidad de suelo, porque eso impacta directamente en los recursos de los municipios.

Para efectos del impuesto territorial, explicó el sentido y alcance de la reclasificación de suelos y cambio de serie, para lo cual proporcionó los siguientes antecedentes:

**Reclasificación de Suelos:** Modificación de las superficies y/o clases de suelo registradas para un predio agrícola. El SII debe confeccionar tablas de clasificación de los terrenos agrícolas según su capacidad potencial de uso actual, y aplicarlas a la tasación de cada predio.

**Cambio de serie:** Generalmente, corresponde al traspaso de un predio desde la serie Agrícola a la No Agrícola, cuando se verifica que su destino preferente es distinto de la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente no es susceptible de ello.

El cambio de serie es relevante, porque determina el avalúo de la propiedad directamente. Cambia la forma de tasar el bien raíz:

- El avalúo de terreno en la serie agrícola, considera la clasificación del suelo y la comuna a la que pertenece.

- El avalúo de terreno en la serie no agrícola, considera la ubicación física a la que pertenece (área homogénea en la que se encuentra ubicado).

Las causas de las modificaciones a la superficies de líneas de suelo, pueden ser, entre otras: reclasificación de suelo, fusión de predios, subdivisión de predios, corrección de errores de superficie asignada. Ello genera un impacto en el Impuesto Territorial: alza o disminución del avalúo del predio, alza o disminución en las contribuciones a pagar.

Sin embargo, enfatizó que este impacto es independiente de la causal que origina la modificación de la superficie de cada clase. Por lo

tanto, la causal es solo una referencia para el registro, que no afecta la determinación del avalúo y las contribuciones.

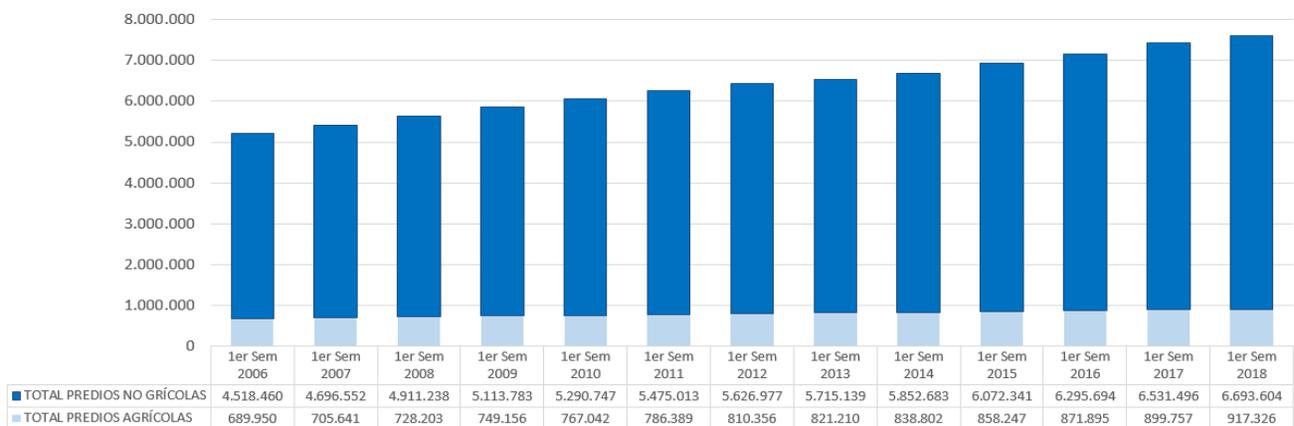
Para responder a la solicitud de la Comisión (sobre las causas de las modificaciones) se realizó un proceso de verificación regional. El sistema de modificaciones catastrales no registra exhaustivamente la causa de las modificaciones de superficie de suelo (entre ellas, la reclasificación), dado que no es determinante de los avalúos, no existe el tipo de operación “reclasificación de suelo”.

Presentó una serie de gráficos que dan cuenta de la evolución del número de predios, agrícolas y no agrícolas, registrados, y la evolución de los avalúos, y de las contribuciones de bienes raíces, respectivamente, lo que permite observar la magnitud de la información.

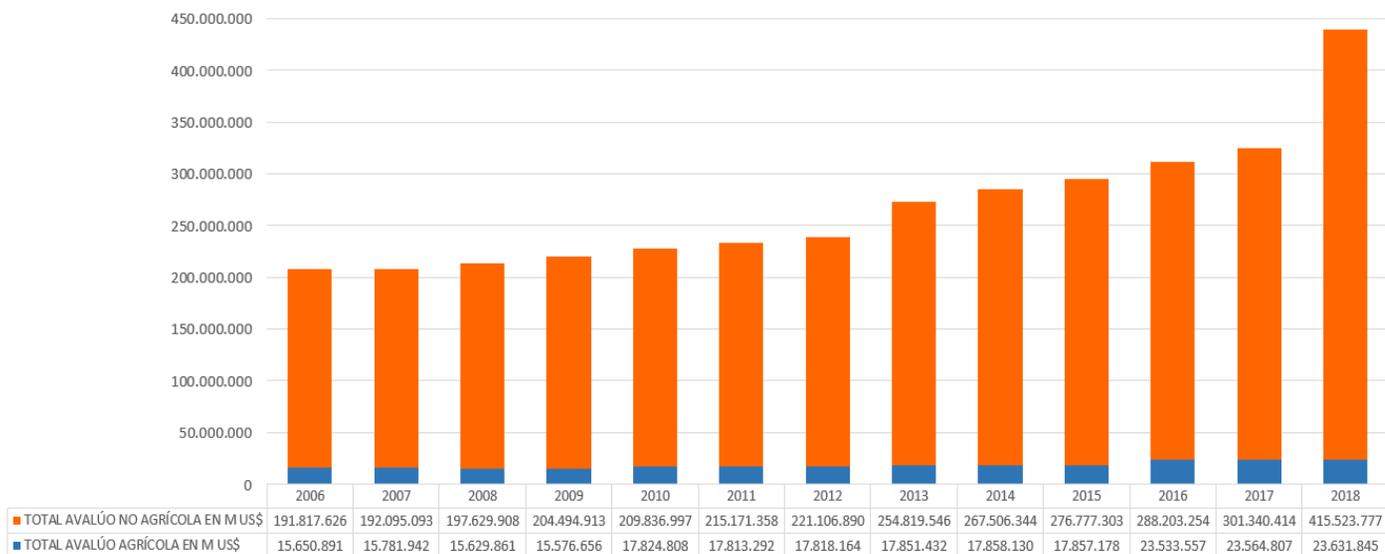


Número de predios agrícolas y no agrícolas

Evolución del Número de Predios  
Total de predios al 01-01-2018 = 7.610.930



### Evolución de los Avalúos en M US\$

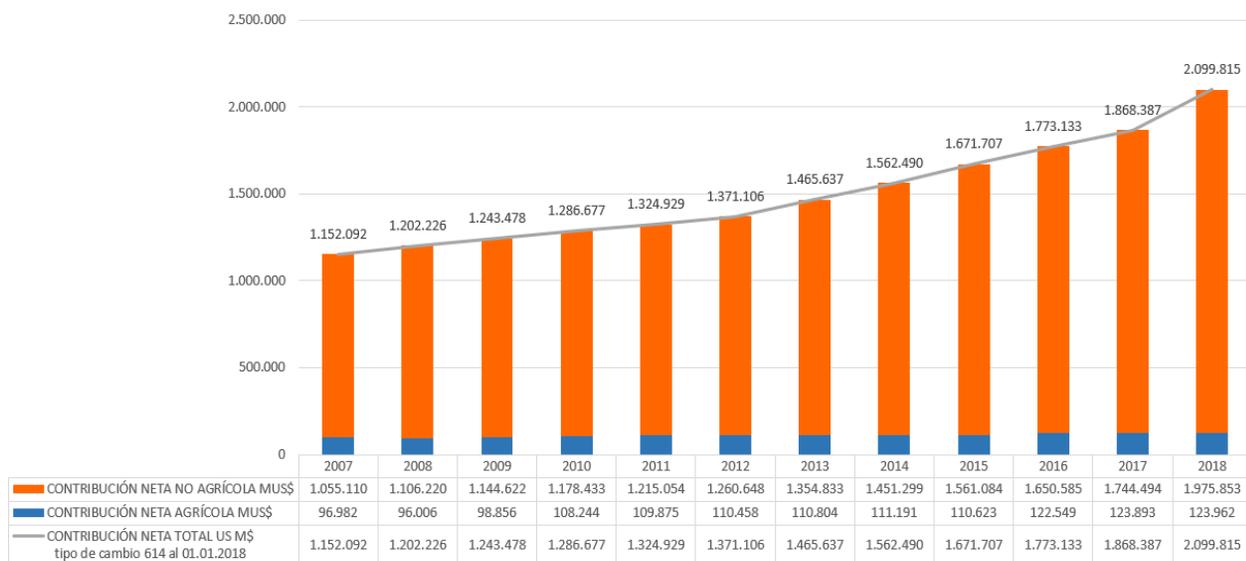


sii.cl



8

### Evolución Contribuciones de Bienes Raíces en M US\$



9

En los últimos dos años y cuatro meses de este año, han tenido un total de 187.000 actualizaciones al catastro agrícola, sea por cambio de clase de uso de suelo, subdivisiones, fusiones de terreno, entre otros.



#### Actualización catastro agrícola

Año	Agrícola	No Agrícola	Total
2019	18.285	76.004	94.289
2018	112.454	634.643	747.097
2017	56.293	500.043	556.336
<b>Total</b>	<b>187.032</b>	<b>1.210.690</b>	<b>1.397.722</b>

Nota. Los cambios de propietarios no están incluidos.

sii.cl

Expuso un caso práctico de la modificación en la clasificación del suelo:



#### Caso práctico de la modificación en la clasificación del suelo

Este cuadro muestra el impacto en el avalúo de un inmueble una vez aceptada una solicitud de propietario para modificar la clasificación del suelo:

CASO REAL - ANTES						
Línea	Cod Suelo	Sector	super	Valor Hectarea (2019-1)	Avalúo (2019-1)	
3	6	1	28,1	259.805	7.300.521	
4	7	1	270,8	98.263	26.609.620	
5	8	1	21,6	5.045	108.972	
					34.019.113	
	Tipo Camino	B		<b>Avalúo Total Antes</b>	<b>33.338.731</b>	
	Distancia		5	<b>Avalúo Exento Antes</b>	<b>12.226.485</b>	
	Ajuste		2			
CASO REAL - DESPUÉS DE MODIFICACIÓN						
Línea	Cod Suelo	Sector	super	Valor Hectarea (2019-1)	Avalúo (2019-1)	
3	6	1	16,94	259.805	4.401.097	
4	7	1	199,61	98.263	19.614.277	
5	8	1	21,6	5.045	108.972	
<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>82,35</b>	<b>775.249</b>	<b>63.841.755</b>	
					87.966.101	
	Tipo Camino	B		<b>Avalúo Total Después</b>	<b>86.206.779</b>	
	Distancia		5	<b>Avalúo Exento Después</b>	<b>12.226.485</b>	
	Ajuste		2			

sii.cl

Por su parte, el cuadro siguiente nos indica el aumento en la recaudación del impuesto territorial, a consecuencia de la modificación solicitada:

CALCULO CONTRIBUCIONES			
ITEM	ANTES	DESPUES	DIF
CUOTA BASE	111.180	111.180	
CUOTA SIN BENEFICIO	90.783	318.115	
DELTA	-	227.332	
NETA 2016-1	90.783	318.115	227.332
NETA 2016-2	90.783	318.115	227.332
NETA 2017-1	90.784	318.115	227.331
NETA 2017-2	90.783	318.115	227.332
NETA 2018-1	90.784	318.115	227.331
NETA 2018-2	90.784	318.115	227.331
NETA 2019-1	90.784	318.115	227.331
TOTAL DIFERENCIA			1.591.320

sii.cl

Este es un caso real. ¿Qué ocurre en este caso? Antes de un cambio en la clase del uso potencial del suelo, se tenía un avalúo total de 33 millones y, con posterioridad, al cambio de la clasificación solicitada por un contribuyente, se pasó a un avalúo de 86 millones.

Evidentemente, para un contribuyente saber que el avalúo de su propiedad pasa de 33 a 86 millones es un indicador de su patrimonio. Señaló que cada vez más los avalúos, no tanto en el ámbito agrícola pero sí en el ámbito no agrícola, son usados como una referencia de los valores comerciales.

De hecho, el Servicio apoya en el observatorio de suelo urbano al Ministerio de Vivienda, provee los valores comerciales también. Por lo tanto, estos valores son -lo sabemos conscientemente- un referente también en muchos ámbitos.

Desde el punto de vista del impuesto, de las contribuciones, alrededor de un 60% va en directo beneficio de la municipalidad respectiva, un millón y medio de pesos acumulados en esta recaudación retroactiva y va a tener un impacto positivo, mes a mes, para las arcas municipales.

Finalmente, se refirió a las normas sobre declaración de predio de aptitud preferentemente forestal.

De acuerdo al artículo 2 del decreto ley N° 701, de 1974, son terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, aquellos terrenos que técnicamente no sean arables, estén cubiertos o no de vegetación, excluyéndose los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva.

Conforme al artículo 7 del mismo cuerpo legal, la calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal así como la de bosques naturales o artificiales, deberá efectuarse por la Corporación Nacional Forestal a requerimiento de su propietario, acompañado de un estudio técnico del terreno con su consiguiente proposición calificatoria, elaborado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo inscrito en el respectivo colegio de su orden con residencia en el territorio nacional.

Efectivamente, el Servicio recibe también este tipo de informes para efectos de la clasificación del impuesto territorial.

Por su parte, la desafectación de un predio declarado de aptitud preferentemente forestal, está regulada en el artículo 13 que señala que la Corporación Nacional Forestal podrá autorizar en casos justificados y sólo excepcionalmente, la desafectación de un terreno declarado forestal.

Expresó que el Servicio no tiene ninguna competencia en ese ámbito. Por lo anterior, manifestó –enfáticamente- en que el Servicio de Impuestos Internos no participa en la aprobación de los planes de manejo.

Por tanto, el Servicio, dentro de sus competencias y por mandato legal, resuelve de modo objetivo y en base a los antecedentes, las solicitudes de los contribuyentes en relación a modificar la clasificación del uso del suelo, considerando el uso potencial y sus características físicas, con independencia del uso efectivo que el propietario que le desee dar, exclusivamente con el fin de determinar el impuesto territorial.

Por otro lado, es parte de su obligación emitir certificados cuando el contribuyente los solicita.

Respondiendo a diversas consultas de los diputados presentes, la Subdirectora de Evaluación expresó que la desafectación de la calidad de Aptitud Preferentemente Forestal otorgada a un terreno se debe fundamentar ante la Conaf, no siendo competencia del Servicio pronunciarse sobre esta materia.

Reiteró que el cambio de clasificación del suelo ante el SII solo tiene efectos tributarios. La gestión asociada a los planes de manejo forestal, no es competencia del Servicio, ni éste registra información alguna en el catastro, acerca de estas materias.

En virtud del principio de coordinación entre los diversos órganos y servicios del Estado, el Servicio entrega información o presta asesoría, en el ámbito de sus competencias, cuando es solicitada. Así ocurre, por ejemplo, con las municipalidades, los ministerios (en particular Hacienda) también Conaf, en este caso.

Los procedimientos establecidos para obtener la autorización de un plan de manejo forestal en ningún momento incorporan la participación del SII. Por tanto, la información proporcionada a Conaf no es vinculante.

Frente a la pregunta ¿Existen insumos que Conaf entregue a SII, tales como un certificado o informe, para el cambio de uso de suelo que hace el SII? Respondió negativamente. El Servicio determina la clase de uso potencial actual de suelo agrícola para cada línea de terreno, con fines exclusivamente del Impuesto Territorial y en base a su certificación en terreno de los antecedentes proporcionados por el contribuyente.

De hecho, si la Conaf indica que la exención forestal se debe otorgar a un predio de una clase de suelo distinta a las 6ª o 7ª de Secano, el Servicio mantiene su propia clasificación, otorgando sin embargo, la exención que define la Conaf a la superficie de suelo respectiva.

Respondió también que el SII no tiene conocimiento acerca de las clasificaciones que realiza la Conaf o cualquier otro organismo, ni si ellas coinciden con la del Servicio.

**4. Dirigentes vecinales y de sistemas de agua potable rural del Valle Quilicura (Defencura-Nagual), de la comuna de Las Cabras, señoras Erica Cornejo (presidenta), Karen Osorio y Vanesa Castro, y en representación del sistema APR La Cebada, Quilicura- San José Cocalán, don Luis Castro (presidente), todos de la Región de O'Higgins.<sup>32</sup>**

Los dirigentes relataron, en forma cronológica, las diversas gestiones realizadas para la protección de un bosque nativo que se encuentra en la localidad de Quilicura, comuna de Las Cabras, Región de O'Higgins.

Expresaron su preocupación por la eliminación del bosque nativo, ya que, junto con el daño a la biodiversidad, se elimina la fuente del agua subterránea, los acuíferos; si se tala el cerro, el bosque nativo, las aguas lluvia se van rápidamente al mar, lo que afectará el abastecimiento del recurso hídrico aguas abajo, especialmente, considerando la experiencia en Petorca.

En su relato, se indicó que el 29 de noviembre hubo una reunión del agro en Las Cabras, donde estuvieron: el alcalde, el seremi de Agricultura, y representantes del SAG, Conaf y de la Comisión Nacional de Riego. En dicha oportunidad, ante las inquietudes planteadas por el alcalde, la Conaf dijo que la situación era netamente responsabilidad del Servicio de Impuestos Internos, porque ese Servicio efectuaba el cambio del uso de suelo, y era vinculante para que ellos autorizaran el plan de manejo de la Conaf.

Sostuvieron que de acuerdo al plan de manejo, el área en cuestión sería un bosque de tipo esclerófilo, con dominancia de espino, y acompañado en algunos sectores por boldo, litre, y ocasionalmente quillay, pero manifestaron que a ojos vista se observa en el predio que los espinos son escasos, y el resto es boldal y quillayes. Entonces, en realidad, lo que consta con el plan de manejo no es lo que existe en el terreno.

Manifestaron que concurrieron con la diputada señora Alejandra Sepúlveda a interponer una denuncia en la Conaf, en Santiago y dieron lectura a correo electrónico suscrito por el gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Juan Carlos Castillo, en el que se indica "*dicho predio presenta un Plan de Manejo Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas, por una superficie aprobada de 85 ha, dado que de acuerdo al SII, éste realizó un cambio de uso de suelo a clase IV.*" Se dijo que el cambio de uso de suelo lo hace el Servicio de Impuestos Internos y que ellos, a raíz de eso, autorizan la tala de este bosque.

Expresaron que en reiteradas oportunidades se les indicó que el Servicio de Impuestos Internos permitió el cambio. Agregaron que, en las reuniones que asistieron a Conaf, se les hacía ver que en el predio se iba a recuperar un suelo que había sido agrícola, cuestión que no era cierta, pues ahí nunca se plantó, nunca se sembró. Entonces, lo que se estaba haciendo era ir al Servicio Impuestos Internos, pedir un cambio de uso de suelo, es decir, para pasar de clase VI de secano, a suelo clase IV de riego, porque en algún momento lo iban a hacer productivo. Ante el cambio, Conaf habría señalado "ellos tenían que hacerse a un lado".

Cuestionaron la actitud de las autoridades de Conaf, pues dicha entidad es la encargada de decir: "aquí ahí hay bosque nativo de 200 años; la pendiente es mayor que el 15%; hay más de siete fuentes de riego; en los faldeos del cerro vive gente"... Además, refutaron que la autoridad aprobara el plan de

<sup>32</sup> Sesión N° 5ª, celebrada el jueves 25 de abril de 2019.

manejo sin tener asociados derechos de agua y preguntaron qué va a pasar con la disponibilidad de agua para la comunidad que se encuentra aguas abajo.

Acompañaron la siguiente fotografía:



También, hicieron presente que no hubo investigación de la fauna nativa. Al efecto, acompañaron un **Informe Técnico elaborado por la Unidad de Vida Silvestre del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de O'Higgins**, que en lo pertinente señala: *“En esta ladera se dispone un antiguo y saludable bosque de tipo esclerófilo, con predominio de especies vegetales como Boldo (*Peumus boldus*), Litre (*Lithraea caustica*), Peumo (*Cryptocarya alba*), Bollen (*Kageneckia oblonga*), Quila (*Chusquea quila*), secundariamente Quillay (*Quillaja saponaria*), Puya (*Puya sp.*) y Quisco (*Echinopsis chiloensis*), y Espino (*Acacia caven*) en la parte más baja de la ladera. Algunas microcuencas atraviesan el bosque dando cuenta de que existe escorrentía de origen pluvial durante la época invernal y parte de la primavera, las cuales, provenientes de las zonas altas de las serranías, en conjunto con las napas freáticas, abastecen las necesidades hídricas del bosque.*

*Al momento de la campaña el área está siendo intervenida por trabajos de tala y despejado para preparación de suelo para usos agrícolas. De un total aproximado de 70 hectáreas que configuran este bosque de pendiente suave, aproximadamente 20 hectáreas ya han sido taladas, estando sus árboles despejados dispuestos sobre el suelo. Entre el bosque aun sin talar, se evidencia en varios puntos que se han recientemente cortado en su base los Quillayes (*Quillaja saponaria*), que por el diámetro de sus troncos remanentes, pertenecían a ejemplares de grandes dimensiones y avanzada edad...*

*...De las 51 especies señaladas en el listado anterior [prospección de fauna] (tanto registradas como potenciales de ocupación), 46 se encuentran en la categoría de protegidas, o prohibidas de caza o captura, por el Artículo 4 del Reglamento DS 5/1998 de la Ley N° 19473, Ley de Caza, dado que han sido catalogadas como beneficiosas para la actividad silvoagropecuaria, con densidades poblacionales reducidas, o benéficas para la mantención del equilibrio de los ecosistemas naturales.*

*En consideración a lo expuesto, el área de estudio presenta un ensamble faunístico característico y representativo, por su alto endemismo, del bosque nativo esclerófilo de Chile" mediterráneo central, con especies catalogadas beneficiosas, y protegidas o prohibidas de caza o captura. Especial énfasis debe considerarse para especies denominadas de baja movilidad, con rango de hogar reducido, como reptiles y micromamíferos," que' por su baja capacidad de desplazamiento, son altamente impactables ante cualquier intervención antrópica en sus sitios de vida (madrigueras, refugios, zonas de forrajeo o alimentación).*

*Con respecto a la actividad de tala de bosque en proceso de ejecución que se evidencia en la zona, vale señalar que el Artículo 5 de la Ley N° 19473, Ley de Caza, expone "Queda prohibido en toda época levantar nidos y destruir madrigueras...", debiendo resguardarse el cumplimiento de esta disposición con todos los medios, ante cualquier intervención."*

Por último, **destacaron algunos considerandos de la resolución N° 10/2019, del 22 de enero de 2019, que inicia el proceso de invalidación del plan de manejo**, en base al informe a los resultados de la evaluación de la comisión técnica:

*"(...) 3. Que producto de lo expuesto, y previo a un análisis In Situ por parte de una comisión técnica formada por 8 funcionarios de CONAF, dependientes de diversas regiones del país, se elaboró un completo informe técnico de fecha 17 de enero del año en curso, el que entre otros, es concluyente que respecto de las características del suelo afectado con el plan de manejo, existían tres sectores diferenciados, un Sector 1) con laderas de topografía de cerros con pendientes entre un 20% y un 45%; un Sector 2) con suelos de tipo Coluvial con pendientes de hasta un 15% y un Sector 3) con suelo de tipo Coluvial con pendiente de más de un 20%.*

*Que de los antecedentes así determinados, no se condicen en parte alguna con la pendiente indicada en el propio plan de manejo que se evaluó, el que indicaba una pendiente promedio del 12%.*

*4. Que asimismo, la simbología utilizada en el referido plan de manejo, es del todo errática, toda vez que se contempla que el suelo es de clase IV, fundándose supuestamente en capacidades de uso de suelos emanada de CIREN, en tanto que analizada la cartografía de la Ortofoto Cocalán N° 3414-7113 publicada por CIREN se indica que la capacidad de uso del suelo es clase VII.*

*Que lo anterior fue corroborado por personal especializado en terreno, al detectar abundantes afloramientos rocosos, material coluvial en superficie, pavimentos y pedestales de erosión, y erosión de manto intensiva de categoría moderada a severa.*

*5. Asimismo el Plan de Manejo en cuestión, no consideró las quebradas y cursos de aguas estacionales existentes al interior del Rodal a intervenir, lo que hace imposible establecer de manera correcta las medidas de protección ambiental necesarias.*

*6. Que el Plan de Manejo cuyo procedimiento de invalidación se inicia, estableció medidas de protección ambiental absolutamente insuficientes, tratándose de la intersección de caminos y cursos de agua, dado que no se presentaron las especificaciones técnicas de protección, lo que puede generar procesos erosivos afectando los cauces, canales de riego, poblaciones alledañas y abastecimiento de aguas en su calidad y cantidad; asimismo, no se contempló las medidas de preparación, protección y de manejo del suelo para el cultivo a*

establecer, en efecto no se indicó en el objetivo del estudio, ni se describió en las actividades planteadas en el programa de actividades (...)"

Destacaron, que el plan de manejo no consideró quebradas y curvas de aguas estacionales existentes en el interior del radal; no hay medidas de protección ambiental correctas; establece medidas de protección insuficientes por intersección de caminos y cursos de agua, porque no presentaron especificaciones técnicas de protección, lo que genera procesos erosivos afectando las causas y canales de riego, poblaciones aledañas y abastecimiento de agua en su calidad y cantidad; no se contemplan medidas de suelo, etcétera. Es decir, todo esto lo corroboró la misma Conaf.

Por último, hicieron énfasis en el rol de la Conaf en la protección del bosque nativo. Además, reflexionaron si eso pasó con nosotros que estábamos atentos, ¿qué pasó con aquellos que no lo estuvieron?

## **5. Corporación Nacional Forestal, Conaf.<sup>33</sup>**

Asistió el Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, Conaf, don José Manuel Rebolledo, acompañado por el gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental, don Juan Carlos Castillo y por el fiscal, don Fernando Llona.

### **a) Director Ejecutivo de la Conaf, don José Manuel Rebolledo.**

Contextualizó su exposición señalando que la misión institucional de la Corporación es contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a estos, mediante el fomento, establecimiento, restauración y manejo de los bosques y formaciones xerofíticas; la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático; la fiscalización de la legislación forestal y ambiental, entre otros.

Las líneas de acción de la Conaf son cuatro: primero, fortalecimiento y mejoramiento institucional, a través de la creación de la Conaf pública; segundo, fomento, protección y desarrollo sostenible del recurso forestal; tercero, desarrollo y conservación de áreas silvestres protegidas y, cuarto, prevención y control de incendios forestales.

Hizo presente que la entidad actúa con apego a los principios de competencia y de legalidad consagrados en la Carta Fundamental, en sus artículos 6 y 7, que disponen que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella; y que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Sobre la gestión de Conaf, destacó algunos aspectos:

- Ha impulsado estrategias para detener los procesos erosivos y el avance del desierto mediante la forestación, enfocando su actual gestión hacia la lucha contra el cambio climático.

- Ha contribuido al desarrollo del bosque nativo, a través de diferentes iniciativas, generando alianzas nacionales e internacionales, que han permitido avanzar en el manejo silvícola.

<sup>33</sup>Sesión N° 6ª, del 16 de mayo de 2019.

- Ha puesto en valor y a disposición de la ciudadanía los recursos naturales para la subsistencia, la recreación, la investigación y la conservación de los ecosistemas, e impulsado un extraordinario Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

- Se ha ocupado de la protección contra los incendios forestales, de la recuperación y restauración de terrenos afectados por incendios, y del cumplimiento de las leyes.

- Sin embargo, aún existen muchas oportunidades: ser un servicio público para incrementar su accionar, continuar potenciando las Áreas Silvestres, mejorar la prevención y el combate contra incendios forestales, y proponer regulaciones que permitan seguir creando, manejando y fiscalizando bosques nativos y plantados.

Luego se refirió a los pilares de Conaf: su historia e ingeniería forestal; el despliegue territorial, insular y continental; el enfoque orientado hacia la ciudadanía, los pueblos originarios y al desarrollo del país, y sus trabajadores, brigadistas, guardaparques, entre otros.

Entrando en lo específico de la Comisión Investigadora, expresó que su actuar se rige por el decreto ley N° 701 y por la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Hizo una reseña de la historia de la ley N° 20.283, y dio cuenta un acuerdo que habría permitido destrabar su tramitación, lo que explicaría por qué el decreto ley N° 701 ampara la corta de bosque nativo para recuperar terrenos agrícolas.

*“En Santiago, con fecha 22 de agosto de 2006, las instituciones abajo firmantes suscriben el presente documento que constituye una base de acuerdo(...) por el cual el Ejecutivo se compromete a impulsar, durante la discusión parlamentaria, las modificaciones al proyecto acordadas y que se contienen en la indicación que se enviará al Parlamento (...)*

*“Por otra parte, los signatarios concuerdan en que el proyecto de ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal debe focalizarse en regular, recuperar y fomentar el manejo del bosque nativo. Por tal razón, convienen en que lo referido al cambio de uso de suelos ocupados por bosque nativo y por formaciones esclerófilas para destinarlos al establecimiento de plantaciones forestales, o a usos agropecuarios, no sea abordado por este cuerpo legal, sino que a través de una ley complementaria.”* Manifestó que ello no ha ocurrido.

*“El Ejecutivo se compromete a iniciar la elaboración de tal proyecto durante el presente año, con el objeto de ingresarlo al parlamento durante el año 2007. De la misma forma, se compromete a involucrar en tal proceso al conjunto de actores interesados.”*

*“Por otra parte, quienes suscriben este documento concuerdan que en el proyecto de ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal se excluirá a materias referidas a: el reemplazo de bosques nativos y formaciones esclerófilas por plantaciones, o la habilitación de terrenos agrícolas para la actividad agropecuaria; monumentos naturales, y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas(...)”*

Por último, el acuerdo 6, señala: *“Asimismo, acuerdan, para los fines de esta ley, utilizar la definición de bosque contenida en el decreto ley N° 701.”*

Suscribieron el acuerdo: Confederación Nacional Voz del Campo; Mucech; Campocoop; Corma; Sociedad Nacional de Agricultura; Fedefruta; Colegio de Ingenieros Forestales; Comité científico por el Bosque Nativo; Asociación Gremial por el Bosque Nativo de Ñuble; Red de Propietarios de La Araucanía; Red de Bosque Nativo; Agrochile; Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo y la subsecretaria de Agricultura, señora María Cecilia Leiva Montenegro.

Enfatizó que en la discusión de la iniciativa legal, el asesor del Ministerio de Agricultura en ese tiempo, señor Cavieres, explicó que el *proyecto de ley original*, presentado en 1992, tenía dos objetivos centrales: incentivar el manejo sustentable del bosque nativo y regular el reemplazo del mismo.

(...) En lo relativo a la habilitación de terrenos para la agricultura-sustitución de bosque nativo (artículos 23 y 24, en ese entonces), señaló que serían el motivo principal por el que el proyecto no ha podido constituirse en ley. Para tales efectos, se elaborará una propuesta de ley complementaria a la Ley del Bosque Nativo que permita regularlo.

(...) El método de trabajo utilizado fue la elaboración de una indicación, que eliminó determinados artículos y modificó otros, con una intervención mínima de articulado remanente. ¿Qué artículos se eliminaron? El 2, referido a la definición de reforestación; el 19, referido a los monumentos naturales; el 23, referido a la habilitación de terrenos para la agricultura; el 24, referido a la reforestación, y el 59, referido al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Observó que los conceptos de reforestación no quedan en este cuerpo legal, sino que están presentes en el decreto ley N° 701.

**b) Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Juan Carlos Castillo.**

Primeramente, manifestó, que en la creación de esta Comisión Especial Investigadora se hace alusión -en su considerando N° 2- al artículo 28 del decreto ley N° 701, sin embargo, precisó que la redacción citada fue modificada en los años 1979 y 1998. En función de ese considerando N° 2, se genera el considerando N° 3, que señala:

*“Para lo anterior, la Conaf, en la fase de instrucción del procedimiento administrativo correspondiente, para aprobar estos planes de manejo, solicita un informe al Servicio de Impuestos Internos respecto a la clasificación del predio objeto del plan que dicho Servicio tenga a su disposición.”*

Observó que dicha circunstancia podría haber inducido a error en la formulación de la Comisión.

Hizo presente la redacción actual del mencionado artículo 28 se encuentra en el artículo 22 del decreto ley N° 701.-

*“La corta o explotación de bosques en terrenos de aptitud preferentemente forestal obligará a su propietario a reforestar una superficie de*

terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado por la Corporación, o en su caso, presentado en la misma para aquellas excepciones consideradas en el inciso segundo del artículo anterior.

*En otros terrenos, sólo se exigirá la obligación de reforestar si el bosque cortado o explotado fuere de bosque nativo, en cuyo caso la reforestación se hará conforme al plan de manejo aprobado por la Corporación, salvo que la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo.*

*La obligación de reforestar podrá cumplirse en un terreno distinto de aquel en que se efectuó la corta o explotación, sólo cuando el plan aprobado por la Corporación así lo contemple. Las plantaciones que en este caso se efectúen se considerarán como reforestación para todos los efectos legales.*

*El incumplimiento de cualesquiera de estas obligaciones, será sancionado con las multas establecidas en el artículo 17, incrementadas en un 100%. Si la corta o explotación se ha efectuado en terrenos no calificados, la multa por la no reforestación se calculará sobre el valor proporcional del avalúo fiscal de la superficie cortada o explotada.”*

Asimismo, se refirió al **oficio N° 810/2018, del 11 de diciembre de 2018, del Director Ejecutivo de la Conaf** dirigido a la señora Alejandra Sepúlveda.<sup>34</sup> Destacó algunos párrafos del documento:

*- El oficio se ha elaborado de acuerdo a información aportada por la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y de una fiscalización en terreno realizada a la propiedad aludida en la presentación.*

*- La propiedad corresponde al predio denominado “Hijuela Número Seis”, roles de avalúo N°155-17; 750-321, de la comuna de Las Cabras, la que cuenta con un Plan de Manejo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas vigente, el que fue aprobado por esta Corporación, mediante Resolución N° 74/39-61/18, de fecha 28 de agosto de 2018, para una superficie de 85 hectáreas, de un total predial de 328,66 hectáreas.*

*- Cabe precisar que la superficie afecta al plan de manejo está clasificada ante el Servicio de Impuestos Internos como clase de uso IV, correspondiente a terrenos de uso agrícola.*

*- En base a los antecedentes expuestos en los puntos anteriores, podemos señalar a U.S. que las cortas expuestas en su presentación están amparadas en la mencionada ley que regula la materia en comento.*

A continuación, procedió a aclarar que en diferentes sesiones se ha hecho referencia a una anomalía en la entrega de información por parte de la Corporación, sin embargo, sostuvo que se dio respuesta en cuanto se tomó conocimiento de la solicitud.

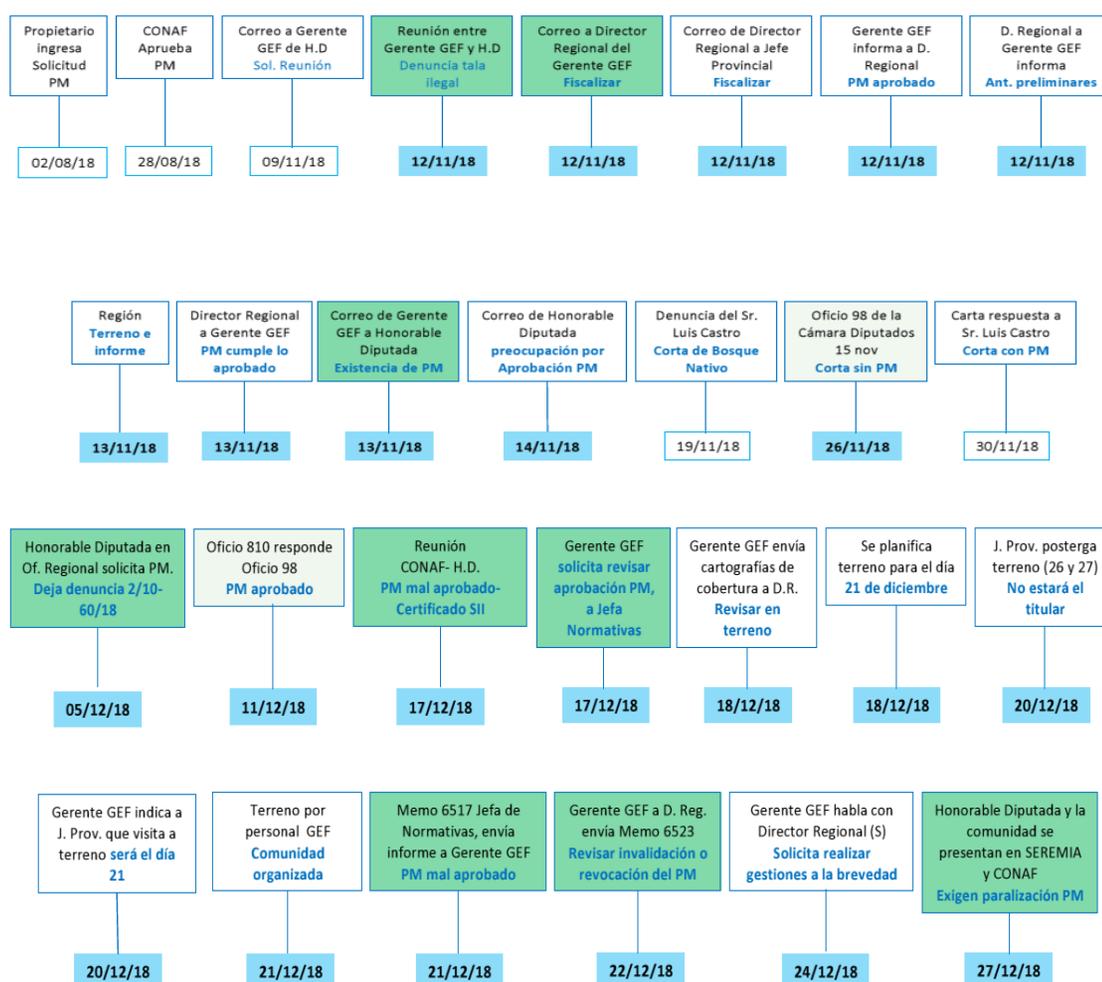
En su exposición también hizo referencia a los conceptos de “calificación de terreno de aptitud preferentemente forestal” y “desafectación de terreno de aptitud preferentemente forestal”. Sostuvo que ambos conceptos

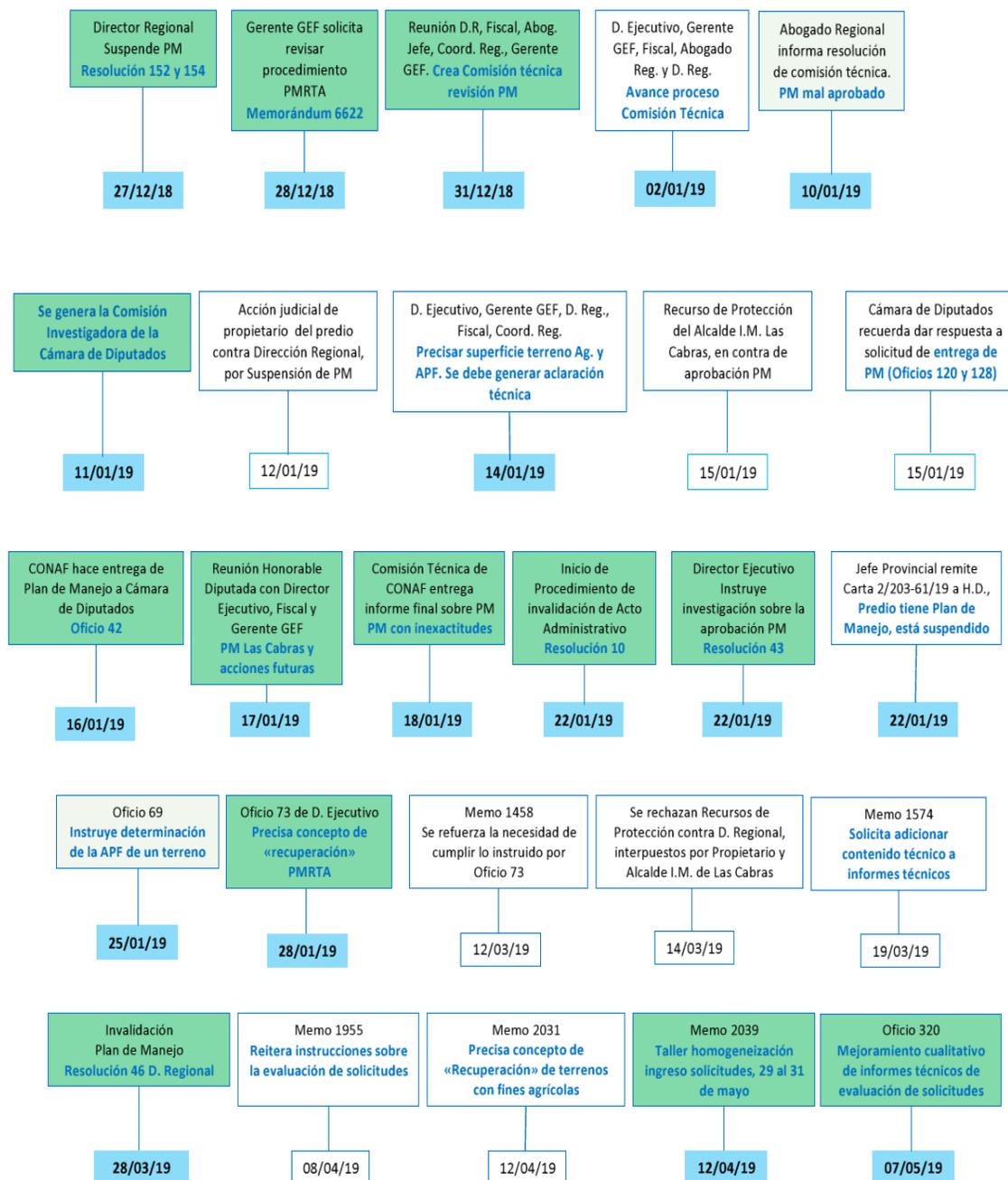
<sup>34</sup> Documento íntegro consta en:  
[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmlD=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmlD=2222)

operan exclusivamente para plantaciones forestales (no bosque nativo), de acuerdo a lo establecido en los artículos 4 y 7 del decreto ley N° 701, respectivamente. La calificación se utilizaba para optar a la bonificación forestal D.L. 701 (hasta temporada 2012) y la desafectación de terrenos opera exclusivamente para terrenos calificados. Por lo tanto, son elementos que no tienen relación con el tipo de plan de manejo que se está discutiendo.

Luego proporcionó una secuencia de las diversas acciones institucionales efectuadas sobre el plan de manejo relativo al predio denominado Higuera N° 6, ubicado en la comuna de Las Cabras.

## 5. Acciones institucionales Plan de Manejo de Las Cabras





Notas aclaratorias:

GEF: Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de la Conaf

H.D: Diputada señora Alejandra Sepúlveda

PM: Plan de Manejo para Recuperar Terrenos Agrícolas N° 74/39-61/18

D. Reg.: Director Regional de la Conaf, Región de O'Higgins

Coord. Reg.: Coordinador de Regiones, Dirección Ejecutiva

J.Prov: Jefe Provincial de Cachapoal

PMRTA: Plan de Manejo de Corta para Recuperación de Terrenos con fines Agrícolas

Se destacan, entre otros, los siguientes documentos:<sup>35</sup>

**- Memorándum N° 6523/2018, de 22 de diciembre de 2018, del gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental, por el cual remite al Director Regional (S) de la Región de O'Higgins, informe técnico adjunto al**

<sup>35</sup> Documentos íntegros constan en:

[https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_listadodocumento.aspx?prmlD=2222](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmlD=2222)

Memorándum N° 6517 de 21 de diciembre de 2018, el que fuere elaborado por profesionales de los Departamentos de Normas y Procedimientos, Fiscalización Forestal y Administración y Desarrollo de Sistemas, el que concluye lo siguiente:

*“1. El rodal solicitado se encuentra emplazado en terrenos de aptitud preferentemente forestal, por lo que la excepcionalidad de reforestación establecida en el artículo 22° del D.L. 701 no es aplicable.*

*2. El plan de manejo evaluado presenta imprecisiones, en relación al diagnóstico (hidrografía, suelos, caracterización del bosque) y a la cartografía presentada. Además, las medidas de protección ambiental y contra incendios forestales resultan insuficientes para el tipo de actividad a desarrollar.*

*3. La evaluación técnica efectuada por CONAF, incluida la orientación previa entregada al propietario a través de carta de respuesta de una Inspección Predial sobre la reclasificación de suelos ante el SII, fue incompleta e incorrecta, debiendo haber rechazado en su totalidad el Plan de Manejo.*

*4 Se incumplen instrucciones emanadas por la Dirección Ejecutiva de CONAF, sobre el proceso de evaluación de solicitudes, siendo la principal, la incorporación de medidas de protección a la resolución, las cuales no fueron incluidas en el Plan de Manejo.” (...)*

**- Resolución N° 10/2019, del 22 de enero de 2019, del Director Regional de O’Higgins**, que inicia procedimiento de invalidación de acto administrativo que indica. La resolución presenta los siguientes considerandos:

*“1. Que con fecha 28 de agosto de 2018, se aprobó el Plan de Manejo que tenía por objeto Recuperar terrenos con fines agrícolas consignado con el N° 74/39-61/18, relativo al predio denominado Hijuela número Seis ubicado en la comuna de Las Cabras, provincia de Cachapoal.*

*2. Que con fecha 05 de noviembre de 2018 se ingresó denuncia de terceros en contra de las labores que se estaban ejecutando al interior del predio ya individualizado, lo que dio origen a una suspensión del Plan de Manejo aludido por un lapso de 30 días hábiles administrativos, todo ello en conformidad a las normas que informan la Ley Bases de los Procedimientos Administrativos.*

*3. Que producto de lo expuesto, y previo a un análisis In Situ por parte de una comisión técnica formada por 8 funcionarios de CONAF, dependientes de diversas regiones del país, se elaboró un completo informe técnico de fecha 17 de enero del año en curso, el que entre otros, es concluyente que respecto de las características del suelo afectado con el plan de manejo, existían tres sectores diferenciados, un Sector 1) con laderas de topografía de cerros con pendientes entre un 20% y un 45%; un Sector 2) con suelos de tipo Coluvial con pendientes de hasta un 15% y un Sector 3) con suelo de tipo Coluvial con pendiente de más de un 20%.*

*Que de los antecedentes así determinados, no se condicen en parte alguna con la pendiente indicada en el propio plan de manejo que se evaluó, el que indicaba una pendiente promedio del 12%.*

*4. Que asimismo, la simbología utilizada en el referido plan de manejo, es del todo errática, toda vez que se contempla que el suelo es de clase IV, fundándose supuestamente en capacidades de uso de suelos emanada de CIREN, en tanto que analizada la cartografía de la Ortofoto*

Cocalán N° 3414-7113 publicada por CIREN se indica que la capacidad de uso del suelo es clase VII.

Que lo anterior fue corroborado por personal especializado en terreno, al detectar abundantes afloramientos rocosos, material coluvial en superficie, pavimentos y pedestales de erosión, y erosión de manto intensiva de categoría moderada a severa.

5. Asimismo el Plan de Manejo en cuestión, no consideró las quebradas y cursos de aguas estacionales existentes al interior del Rodal a intervenir, lo que hace imposible establecer de manera correcta las medidas de protección ambiental necesarias.

6. Que el Plan de Manejo cuyo procedimiento de invalidación se inicia, estableció medidas de protección ambiental absolutamente insuficientes, tratándose de la intersección de caminos y cursos de agua, dado que no se presentaron las especificaciones técnicas de protección, lo que puede generar procesos erosivos afectando los cauces, canales de riego, poblaciones aledañas y abastecimiento de aguas en su calidad y cantidad; asimismo, no se contempló las medidas de preparación, protección y de manejo del suelo para el cultivo a establecer, en efecto no se indicó en el objetivo del estudio, ni se describió en las actividades planteadas en el programa de actividades.

7. Que, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, dispone que la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

8. Que atendido los antecedentes indicados precedentemente, esta Corporación iniciará un procedimiento invalidatorio de la Resolución que aprobó el Plan de Manejo aludido, Res. N° 74/39-61/18 de fecha 28 de agosto del año 2018, que autorizó la corta de Bosque Nativo en el predio ya individualizado.”

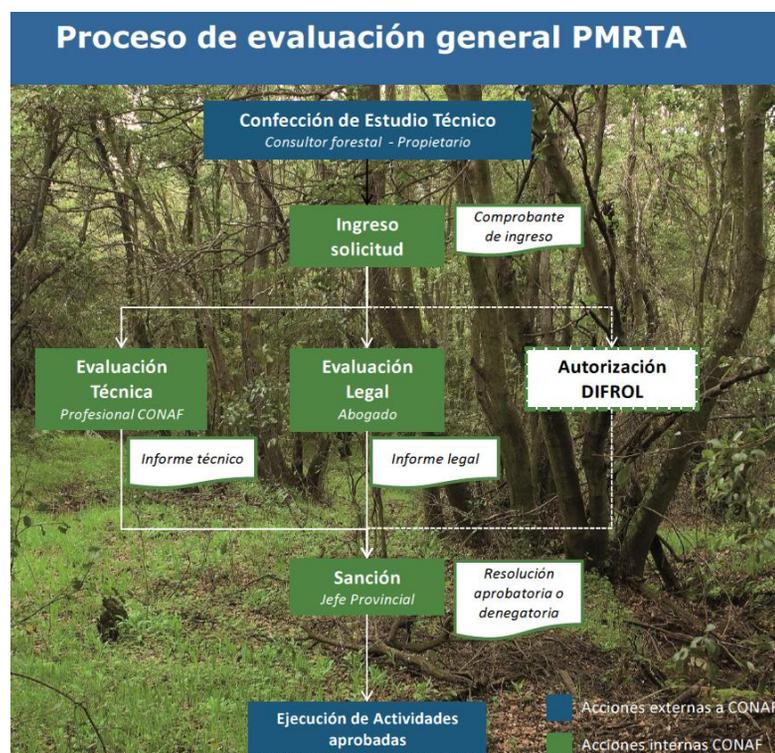
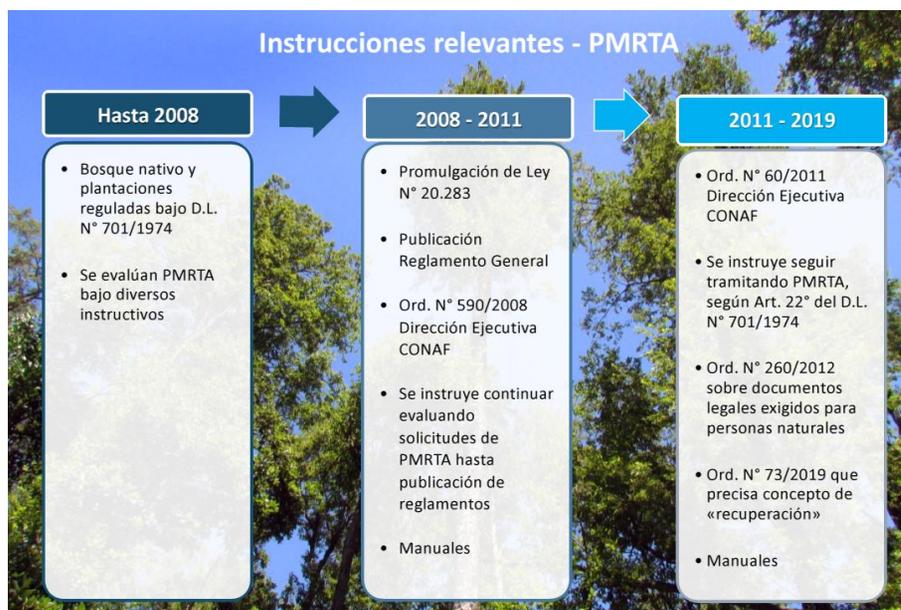
Expresó que además del procedimiento de invalidación del acto administrativa, se instruyó una investigación interna respecto de las responsabilidades por el otorgamiento de este permiso y una auditoría interna.

Destacó que, desde un primer momento, la Corporación procedió a la revisión de los procedimientos relacionados con los planes de manejo para corta de bosque nativo para recuperar terrenos para fines agrícolas, e impulsó medidas tendientes a la mejora de procedimientos e instructivos; un mejoramiento cualitativo de los informes técnicos de evaluación de las solicitudes y la realización de talleres de capacitación.

- **Oficio N° 69/2019, del 25 de enero de 2019, del Director Ejecutivo de la Conaf** que instruye sobre la determinación de la aptitud preferentemente forestal de un terreno.

- **Oficio N° 73/2019, del 28 de enero de 2019, del Director Ejecutivo de la Conaf** que precisa el concepto de “recuperación” en el marco de la presentación y evaluación de los Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas.

En cuanto a las instrucciones relevantes y el proceso de evaluación general de los planes de manejo de recuperación de terrenos agrícolas (PMRTA), explicó las siguientes láminas:



Recalcó que el certificado de cambio de uso de suelo emitido por el Servicio de Impuestos Internos no es, ni ha sido, un requisito para la Corporación, ni se ha instruido que se requiera.

Al efecto, sobre los antecedentes requeridos, se debe atender el artículo 9° del decreto supremo N° 193, Reglamento General del decreto ley N° 701, que establece claramente los antecedentes que deberán ser acompañados en las diversas solicitudes, y no se exige en ninguna parte ese documento.

A ello, complementó que el inciso final del artículo 30 de la ley N° 19.880, que “Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado”, dispone:

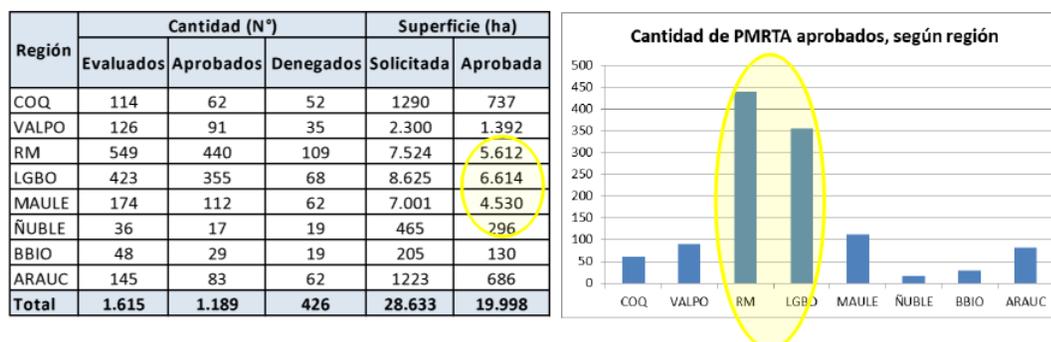
“Los solicitantes podrán acompañar los documentos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del formulario, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.”

Expresó que es conveniente considerar el alcance de la expresión “tenidos en cuenta”, porque ello puede significar “dejarlo ahí” o para que “forme parte” del expediente, entendiéndose por esto último, que se pueda revisar y sancionar en función de eso. Indicó que podría ser una cuestión que está ocurriendo y, que se ha minimizado a tal punto, que ya se entiende que el certificado no es requisito para los planes de manejo.

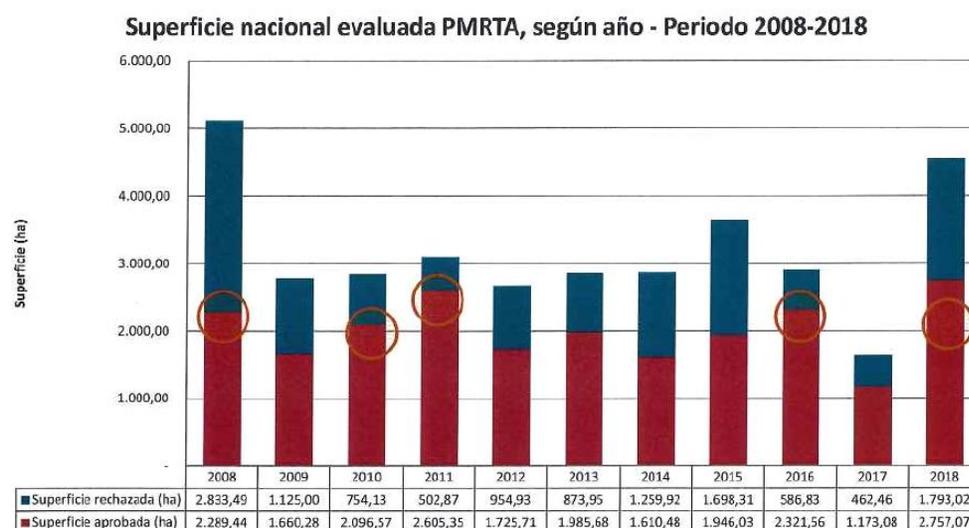
Acompañó algunos antecedentes estadísticos de relevancia:

### PMRTA aprobados 2008-2018

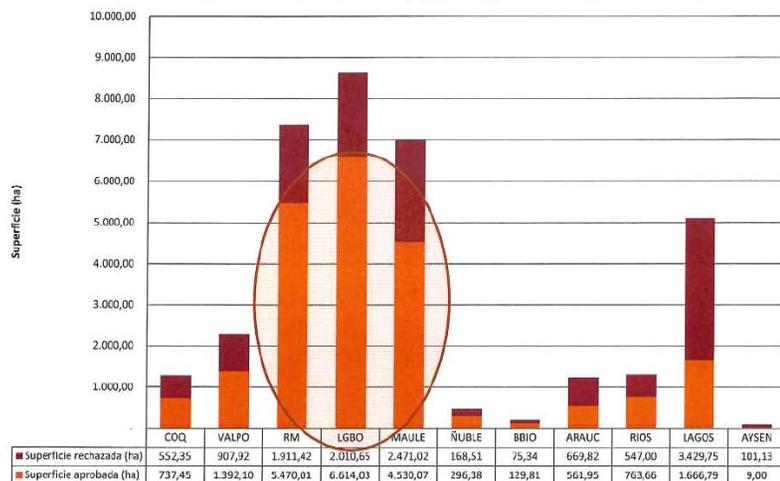
- Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas (PMRTA), aprobados en periodo 2008-2018, regiones de Coquimbo a La Araucanía



Fuente de información: Sistema de Administración y Fiscalización Forestal (SAFF)

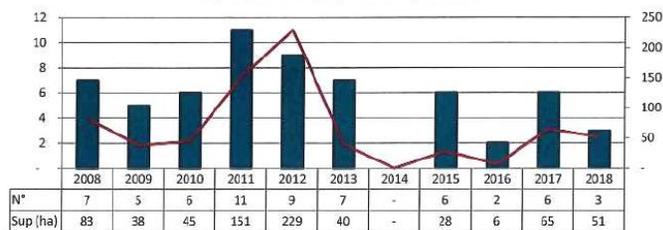


Superficie nacional evaluada PMRTA, según región - Periodo 2008-2018

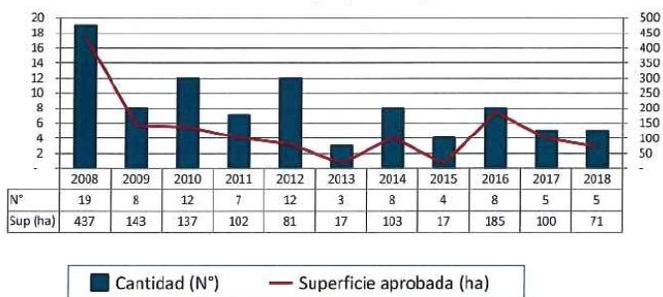


### PMRTA APROBADOS SEGÚN REGIÓN

COQ - Cantidad y superficie aprobada



VALPO - Cantidad y superficie aprobada



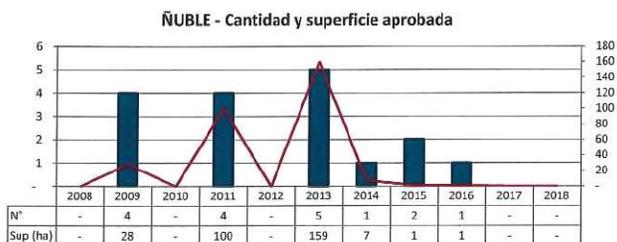
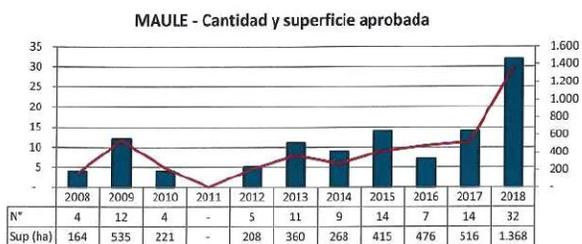
■ Cantidad (N°)    — Superficie aprobada (ha)

### PMRTA APROBADOS SEGÚN REGIÓN (continuación)



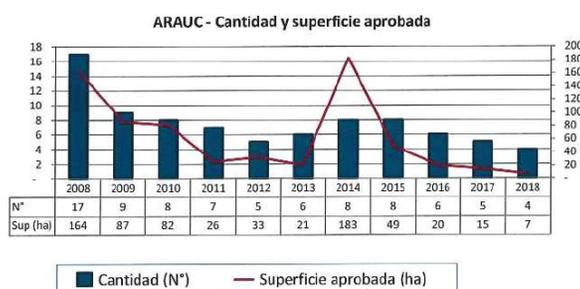
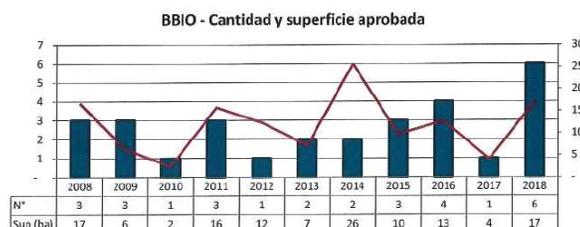
■ Cantidad (N°)    — Superficie aprobada (ha)

### PMRTA APROBADOS SEGÚN REGIÓN (continuación)



■ Cantidad (N°)    — Superficie aprobada (ha)

## PMRTA APROBADOS SEGÚN REGIÓN (continuación)



## Impacto de medidas correctivas (todas las regiones)

Resoluciones de PMRTA resueltas hasta el 30 de abril, que fueron ingresadas a partir del 1 de febrero, años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Superficie aprobada PMRTA, a nivel nacional, febrero a abril



Superficie aprobada a nivel regional en el periodo (ha)

Región	Año					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coquimbo		6,39	3	4,53	1,27	
Valparaíso	3,5	5,64			8,77	
Metropolitana	50,76	30,33	109,08	56,39	22	11,6
Lib. O'Higgins	89,3	49,99	154,41	15,3	80,88	
Maule	77,68	32,09			242	
Ñuble						
La Araucanía	10,11	30,79		2	5,59	
Los Lagos	13,31	6,84	112,9	25,08	44,15	
Los Ríos	8,22	55,5	6,4	2,6	47,83	
<b>TOTAL</b>	<b>252,88</b>	<b>217,57</b>	<b>385,79</b>	<b>105,9</b>	<b>452,49</b>	<b>11,6</b>

Cantidad y superficie evaluada a nivel nacional en el periodo

Año	Cantidad (N°)			Superficie (ha)		
	Ingresado	Aprobado	% aprobado	Solicitada	Aprobada	% aprobada
2014	29	18	62%	476,42	252,88	53%
2015	26	17	65%	607,66	217,57	36%
2016	22	17	77%	414,12	385,79	93%
2017	28	22	79%	200,21	105,9	53%
2018	49	36	73%	522,5	452,49	87%
2019	17	4	24%	128,6	11,6	9%

Fuente de información: Sistema de Administración y Fiscalización Forestal (SAFF)

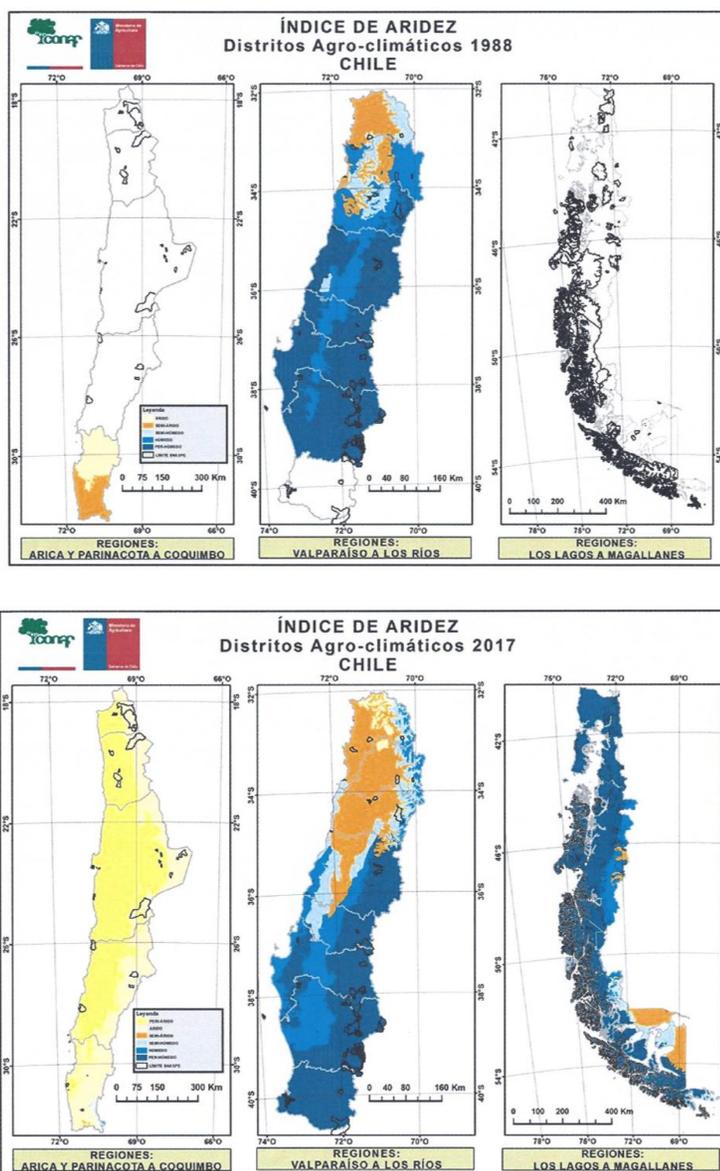
Efecto de la implementación de medidas por parte de CONAF

38

El gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental señaló que la tabla inferior demuestra el comportamiento de los planes de manejo que ingresaron en febrero, en marzo y abril de los años 2014 a 2019, lo que permite observar la variación entre la presentación de antecedentes y la aprobación de los planes de manejo por el impacto de las medidas adoptadas.

Concluyó que las instrucciones impartidas están dando resultados y que la normativa se cumple como debe. Se ha logrado precisión y aclaración de la normativa y del entendimiento nacional, la homogenización necesaria de cómo debe interpretarse en cada una de las regiones la regulación.

Por último, dijo que las fronteras climáticas se están desplazando hacia el sur. Acompañó dos mapas sobre el índice de aridez en el país, en los años 1988 y 2017, los que darían cuenta de cómo el clima perhúmedo abrió una brecha hasta la Región de Los Lagos, precisando que lo húmedo es menos agua. Además hizo hincapié en que la vegetación está retrociendo. Preguntó ¿Qué significa eso? Que los terrenos que antes fueron bosques, mañana pasarán a ser no bosques, y al ser no bosques cambia la regulación.



-----

Los parlamentarios expresaron su cuestionamiento sobre el escaso período de tiempo entre la solicitud y la aprobación de un plan de manejo y se preguntó el alcance de las medidas correctivas que se habrían implementado.

Asimismo, se reflexionó sobre el rol de Conaf y la responsabilidad de la institucionalidad en el cuidado y protección los bosques y del medio ambiente.

Se cuestionó la responsabilidad institucionalidad de Conaf por cuanto, de acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, el certificado de

cambio de uso de suelos del Servicio de Impuestos Internos habría sido vinculante para la Corporación, lo que habría provocado un deterioro del bosque nativo y de las napas subterráneas, afectando con ello, además, el abastecimiento de agua de las comunidades adelañas, cuyas consecuencias pudieran llegar a configurar un delito ambiental.

Sobre el certificado emitido por SII y su vinculación para la Conaf, se hizo referencia a correo electrónico, de fecha 13 de noviembre de 2018, remitido por el Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental, a la diputada Alejandra Sepúlveda, el que en lo pertinente señala:

*“Le cuento a usted, en relación a denuncia efectuada ayer, por vuestra parte, para el predio Rol 155-17 de Las Cabras, sector Valle de Quilicura, que dicho predio presenta un Plan de Manejo Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas, por una superficie aprobada de 85 ha, dado que de acuerdo al SII, éste realizó un cambio de uso de suelo a clase IV.*

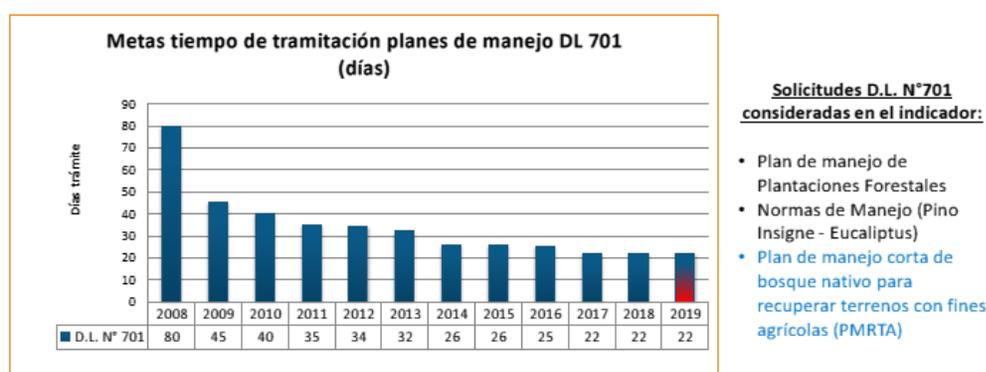
*Expongo lo anterior, a fin de que se tenga presente para las acciones que dieren lugar, entendiéndose que esta Corporación, tuvo de referencia el certificado emitido por el SII para el cambio de uso de suelos, de acuerdo a la legalidad vigente.”*

Se destacó que la expresión “dado que”, significa “a consecuencia de”.

### c) Fiscal de la Corporación Nacional Forestal, don Fernando Llona<sup>36</sup>.

Se refirió al plazo legal y reglamentario para pronunciarse sobre el Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas, el que es de 120 días corridos, de acuerdo al artículo 10° del decreto ley N° 701, de 1974 y al artículo 15° de su Reglamento General, contenido en el decreto supremo N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura.

De acuerdo con Dirección de Presupuestos, indicó que la solicitud de Plan de Manejo está sujeta a Indicador de Desempeño. Está vinculada a Ley de Presupuestos, para la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, mejorar la gestión y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.



#### Tiempos de tramitación PMRTA :

- Plazo legal: 120 días corridos
- Meta 2008: 80 días corridos (67% plazo legal)
- Meta 2018: 22 días corridos (18% del plazo legal)

<sup>36</sup> Sesión N° 7ª, celebrada el 30 de mayo de 2019.

**Tiempos de tramitación por región y por año, Planes de Manejo de corta y recuperación de terrenos para fines agrícolas**

Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
DE COQUIMBO	28	33	32	31	26	28	27	30	26	22	26	29
DE VALPARAISO	48	49	59	35	36	37	34	45	33	70	40	44
METROP. DE SANTIAGO	58	49	45	33	28	21	24	24	24	22	22	31
LIB. GRAL. B. O'HIGGINS	40	46	46	22	28	27	28	26	30	23	21	30
DEL MAULE	31	41	44		34	34	35	32	28	34	37	35
DEL BIO-BIO	52	63	20	39	43	71	26	30	29	24	41	43
DE ÑUBLE		26		42		40	36	38	70	60	90	43
DE LA ARAUCANIA	44	45	54	46	52	42	32	34	45	25	44	43

**Resultado tiempo tramitación:** Plan de manejo de Plantaciones Forestales; Normas de Manejo (Pino Insigne - Eucaliptus); Plan de manejo corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas (PMRTA)

Nacional	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Meta	80	45	40	35	34	32	26	26	25	22	22	22
Resultado	40	33	34	28	25	24	22	21	22	21	21	

## TIEMPOS ASOCIADOS AL PMRTA 74/39-61/18

Informe Técnico: 17 días corridos  
Informe Legal: 16 días corridos



### Tiempos de tramitación PMRTA 74/39-61/18 :

- Plazo legal: 120 días corridos
- Meta 2018: 22 días corridos (18% del plazo legal)
- Tiempo de tramitación de la solicitud: **26 días corridos**

Ante las dudas planteadas sobre si el plazo señalado sería de días corridos o hábiles, y la normativa supletoria aplicable, se acordó requerir a Contraloría General de la República un pronunciamiento.

Precisó que para la formulación presupuestaria del año 2020, se ha tomado la decisión de proponer que la medición del tiempo de tramitación del Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas, se incorpore en la medición del indicador referido a tiempos de tramitación de planes de manejo de bosque nativo (45 días), considerando que actualmente se mide a través de la tramitación de planes de manejo de plantaciones forestales (22 días).

**Respondiendo a las diversas consultas planteadas en la discusión, el Director Ejecutivo de la Conaf<sup>37</sup>** expresó que han realizado una revisión documental del 100% de los planes de manejo, desde 2008 al 2018, en ocho regiones desde Coquimbo a La Araucanía, que arroja que las situaciones en que se ha hecho uso del certificado del SII no constituye una práctica institucional generalizada de la Corporación.

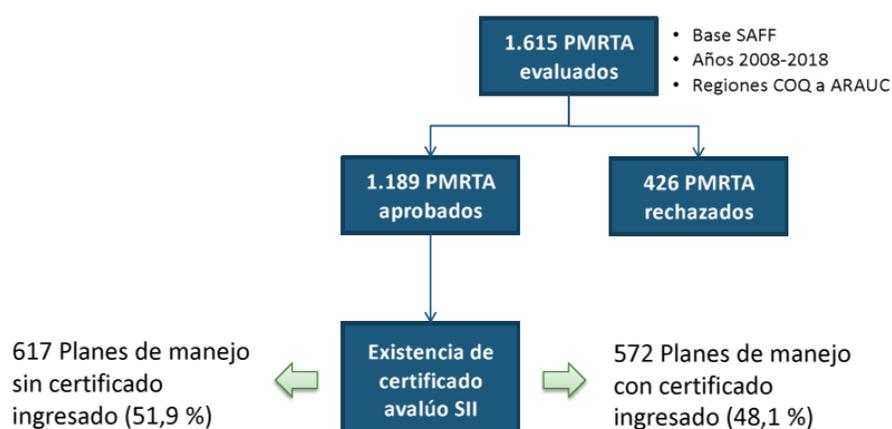
Observó que en el evento de producirse situaciones similares a las del caso de la Comuna de Las Cabras, esta Corporación las evaluará en su mérito, y en caso de que fuese necesario, emprenderá las acciones que correspondan.

De acuerdo a los antecedentes recabados a la fecha por la Corporación, en el período 2008–2018, desde Coquimbo a La Araucanía, de un total de 1.615 solicitudes de planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, se rechazaron 426 (26.4%) y se aprobaron 1.189 (70% de la totalidad solicitada, equivalente a 20 mil hectáreas). De las aprobadas, 572 presentaron certificados del Servicio de Impuestos Internos (48%), y sin certificado hay 617 casos (52%). De los 572 que presentaron certificado del Servicio de Impuestos Internos, 82 casos señalan una clase de suelo que no coincide con la clase de suelo que tiene el Ciren, que son los que está revisando (6,9% de las aprobadas).

Respondiendo a la consulta sobre si dicho porcentaje está distribuido en todo el país o está concentrado en alguna región, señaló que de los 82 casos, hay 1 en la Región de Coquimbo, 28 en la Región de O’Higgins, 6 en el Maule, y 47 en la Región Metropolitana.

**El gerente de Fiscalización y Evaluación Forestal, don Juan Carlos Castillo,** precisó que de los 572 casos “con certificados”, 115 se presentaron con certificado de reclasificación; es decir, 115 propietarios fueron al Servicio de Impuestos Internos a presentar sus estudios y a pedir recalificación de los suelos, porque querían darles un uso distinto. De ellos, 82 planes de manejo no coinciden con las capas cartográficas que utiliza el Centro de Información de Recursos Naturales (Ciren), que es la base de los mosaicos originales de cómo se clasifican los suelos en Chile. Para analizar cada caso se requiere ir a terreno, observar las pendientes, el estado del terreno, el suelo.

Al efecto, proporcionó la siguiente información sobre planes de manejo ingresados con o sin certificado de avalúo del SII.



<sup>37</sup> Sesión N° 8ª, celebrada el 6 de junio de 2019.

### Cantidad de Planes de Manejo ingresados con certificado de SII, por año y región

REGION	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DE COQUIMBO	6	4	5	8	9	5		5	1	3	1	47
DE VALPARAISO		1	1	1	4		1	2	1	1		12
METROPOLITANA DE SANTIAGO	4	2	29	35	32	20	33	36	38	36	33	298
DEL LIB. GRAL. B. O'HIGGINS	5	3	5	10	15	5	16	22	20	7	14	122
DEL MAULE	1	1			3	6	2	2	5	8	11	39
DE ÑUBLE		2		2		1						5
DEL BIO-BIO				2	1	1	1	2				7
DE LA ARAUCANIA	3	7	4	3	3	3	4	4	4	3	4	42
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>44</b>	<b>61</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>57</b>	<b>73</b>	<b>69</b>	<b>58</b>	<b>63</b>	<b>572</b>

### Superficie (ha) de Planes de Manejo ingresados con certificado de SII, por año y región

REGION	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DE COQUIMBO	74,3	36,1	29,9	117,3	229,3	36,9		23,7	3,0	55,4	49,6	655,4
DE VALPARAISO		0,6	2,5	4,3	9,6		3,5	5,3	3,2	47,2		76,2
DEL LIB. GRAL. B. O'HIGGINS	85,3	33,1	56,7	206,8	160,1	44,8	239,3	506,2	684,5	90,7	422,0	2.529,6
METROPOLITANA DE SANTIAGO	93,1	40,4	216,8	1.310,2	254,2	195,9	297,0	360,4	315,3	177,1	256,6	3.516,9
DEL MAULE	14,3	17,1			177,0	233,5	44,9	30,8	421,7	350,8	641,9	1.932,0
DE ÑUBLE		19,9		8,3		14,5						42,7
DEL BIO-BIO				13,6	12,3	1,3	24,7	8,3				60,2
DE LA ARAUCANIA	24,2	61,8	34,0	8,3	11,4	7,8	158,9	37,4	10,2	11,1	7,4	372,5
<b>TOTAL</b>	<b>291,1</b>	<b>209,0</b>	<b>340,0</b>	<b>1.668,8</b>	<b>853,9</b>	<b>534,6</b>	<b>768,3</b>	<b>972,1</b>	<b>1.437,9</b>	<b>732,3</b>	<b>1.377,4</b>	<b>9.185,4</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	
<b>DE COQUIMBO</b>													
OFICINA PROVINCIAL CHOAPA				3	2	1	4	8	5		2	1	26
OFICINA PROVINCIAL LIMARI				3	2	4	4	1		3		3	21
<b>TOTAL</b>				<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>47</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
<b>DE VALPARAISO</b>												
OFICINA PROVINCIAL PETORCA							4					4
OFICINA PROVINCIAL SAN ANTONIO					1				1			2
OFICINA PROVINCIAL SAN FELIPE			1	1				1	1	1		5
OFICINA REGIONAL DE VALPARAISO											1	1
<b>TOTAL</b>			<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>12</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	
<b>DEL LIB. GRAL. B. O'HIGGINS</b>													
OFICINA PROVINCIAL CACHAPOAL				2		1	1	1		4	8	6	33
OFICINA PROVINCIAL CARDENAL CARO				1	2		1	1		1	3	4	15
OFICINA PROVINCIAL COLCHAGUA				2	1	4	8	13	5	11	10	8	71
OFICINA REGIONAL DEL LIBERTADOR BERNARDO OHIGGINS										1	2		3
<b>TOTAL</b>				<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>122</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	
<b>METROPOLITANA DE SANTIAGO</b>													
OFICINA PROVINCIAL MELIPILLA				4	2	28	34	32	20	32	35	35	290
OFICINA PROVINCIAL SANTIAGO						1	1			1	1	2	7
OFICINA REGIONAL REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO											1		1
<b>TOTAL</b>				<b>4</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>298</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DEL MAULE												
AREA CONSTITUCION												1
OFICINA PROVINCIAL CAUQUENES						2			3	5	4	14
OFICINA PROVINCIAL CURICO		1			3	1	1	1		1	1	9
OFICINA PROVINCIAL LINARES	1					2	1			2	5	11
OFICINA PROVINCIAL TALCA						1		1	2			4
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>39</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DE ÑUBLE												
OFICINA REGIONAL DE ÑUBLE		2		2		1						5
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DEL BIO-BIO												
OFICINA PROVINCIAL BIO BIO				2	1	1	1	2				7
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>

REGION /PROVINCIA (AREA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DE LA ARAUCANIA												
AREA CURACAUTIN	3	7	4	2	3	2	2	4	3	1	4	35
AREA VILLARRICA						1						1
OFICINA PROVINCIAL CAUTIN				1								1
OFICINA PROVINCIAL MALLECO							2		1			3
OFICINA REGIONAL DE LA ARAUCANIA										2		2
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>42</b>

En la discusión se recalcó que la inquietud no se basa en la diferencia entre el cambio de uso de suelo que hace el Servicio de Impuestos Internos y lo que señala Ciren. La materia de investigación es que a partir del cambio de uso de suelo que hace el Servicio de Impuestos Internos se produciría una vinculación que generaría automáticamente el plan de manejo. Se trataría de un problema institucional por el cual dicho certificado sería vinculante, y por tanto, que no sería necesario hacer ningún estudio más, porque ya el Servicio de Impuestos Internos había entregado esa autorización. Por lo tanto, la investigación no es sobre los 82 planes de manejo mencionados sino que es anterior.

Desde otra perspectiva, se valoró la voluntad de la Dirección de Conaf de abordar esta situación incluso antes de la formación de la Comisión investigadora y por la disponibilidad para proporcionar información requerida.

**El señor Rebolledo** reiteró que para la Conaf no es vinculante el certificado del Servicio de Impuestos Internos, salvo con fines tributarios; no técnico en torno a clasificación de suelos.

Expresó que partiendo del supuesto de que cualquier intervención que se haga al bosque, por mínima que sea, pudiere significar algún efecto cuando se hace sin apego a las prescripciones técnicas del plan de manejo, y sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al propietario, el Ministerio de Agricultura, a través de la Corporación Nacional Forestal, en el ejercicio del rol subsidiario del Estado, siendo consecuente con la misión institucional, considera pertinente contribuir a mitigar las consecuencias de estas intervenciones.

Lo anterior implica el fortalecimiento del compromiso del Ministerio de Agricultura y de la Conaf relevando la importancia del Bosque Nativo y de los servicios ambientales, tangibles e intangibles, que brinda a la ciudadanía en un contexto del desarrollo sustentable.

En este sentido, la Corporación ha estimado, entre otras, impulsar las siguientes acciones:

1. A través de la restauración hidrológica forestal identificar sectores de bosque nativo para conservación de suelos y aguas mediante el establecimiento de cobertura vegetal y obras asociadas a nivel de la

microcuenca hidrográfica, en el marco de proyectos participativos que integren a la comunidad aledaña.

Se ha tomado la decisión, a partir de este año, que todos los programas de reforestación –tenemos una meta de 5.000 hectáreas- en las zonas que se quemaron en 2017, hacer una restauración hidrológica con especies nativas, de acuerdo al tipo forestal que originalmente tenía en las distintas regiones.

2. Contribuir y apoyar la investigación aplicada (fondo de Investigación conforme a Ley Bosque Nativo y otros) en materias de evaluación de los efectos de las intervenciones forestales a nivel de las microcuencas hidrográficas, suelos, recursos naturales y forestales, en conjunto con las instituciones competentes en la materia.

3. En las regiones, mediante proyectos FNDR, se postulará a programas de restauración hidrológica forestal a nivel de microcuenca para las zonas prioritarias, de tal forma de mejorar la calidad de vida de las comunidades.

4. Modificación de la Ley del Bosque Nativo. Esta materia se encuentra en análisis en la Corporación y se abordará con el Consejo de Política Forestal, en su oportunidad, a fin de contribuir con el acuerdo alcanzado el año 2006, en el contexto de la tramitación de la Ley N° 20.283, de tal forma de regular esta materia en relación con la corta de bosque nativo para la recuperación de terrenos con fines agrícolas.

Respecto del fortalecimiento institucional señaló que la Corporación ha planificado la realización de 6 talleres de homogeneización de criterios y procedimientos para la evaluación y sanción de solicitudes de la Ley N° 20.283 y D.L. N° 701, así como lo relativo a la evaluación ambiental de proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Estos talleres, para efectos de un mayor impacto en la homogeneización de criterios, se implementarán por zonas geográficas del país, implicando en ello la ejecución real de un mayor número de talleres.

Por su parte, como proceso, respecto de las normativas forestales, se ejecutarán para aquellos trabajadores y trabajadoras que ingresan las solicitudes, como así también para aquellos que evalúan y sancionan dichas solicitudes.

Se han emitido instrucciones para mejorar el proceso de ingreso y evaluación de este tipo de solicitudes de Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos para Fines Agrícolas.

Se están revisando y mejorando los diferentes Manuales de CONAF, que serán formalizados en sus nuevas versiones a la mayor brevedad.

Se está revisando y mejorando el Formulario del Plan de Manejo de Corta de Bosque Nativo para Recuperar Terrenos para Fines Agrícolas.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de verificar la afectación directa del recurso hídrico, es necesario que la comunidad se dirija a la Dirección General de Aguas y a la Dirección de Obras Hidráulicas (Programa de Agua Potable Rural).

Se dejó a disposición de la Comisión una minuta con respuestas preparadas por la Corporación sobre aspectos de interés de los miembros de la Comisión, se destacan las siguientes:

1. **Sobre investigación y pesquisa de situaciones similares en otras regiones**, se enfatizó el 28 de diciembre de 2018 se inició un proceso de revisión de los procedimientos, el que se tradujo en el Oficio N° 73, de 28 de enero de 2019, que precisa el concepto de “recuperación” y aspectos a tener en cuenta para evaluar este tipo de planes de manejo. Adicionalmente, se han generado una serie de instrucciones, así como iniciar un proceso de capacitación y talleres.

2. **Se precisó el concepto de tala ilegal**, el que se debe entender como una corta sin plan de manejo o que contando con un plan de manejo se realice más allá de lo aprobado, en superficie, para este tipo de plan de manejo.

Se ofreció las siguientes estadísticas sobre el control de cumplimiento de planes de manejo de bosque nativo para recuperación de terrenos agrícolas (PMRTA) y fiscalización.

**Control de Cumplimiento a PMRTA (2008-2018, por año)  
(con Plan de Manejo)**

Región	Fiscalizaciones	
	N°	Sup. (ha)
COQUIMBO	102	955,3
VALPARAÍSO	180	3.664,8
METROPOLITANA	590	5.092,2
O'HIGGINS	216	2.941,6
MAULE	30	1.393,8
ÑUBLE	8	307,0
DEL BIO-BIO	2	24,6
ARAUCANÍA	162	653,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.290</b>	<b>15.032,7</b>

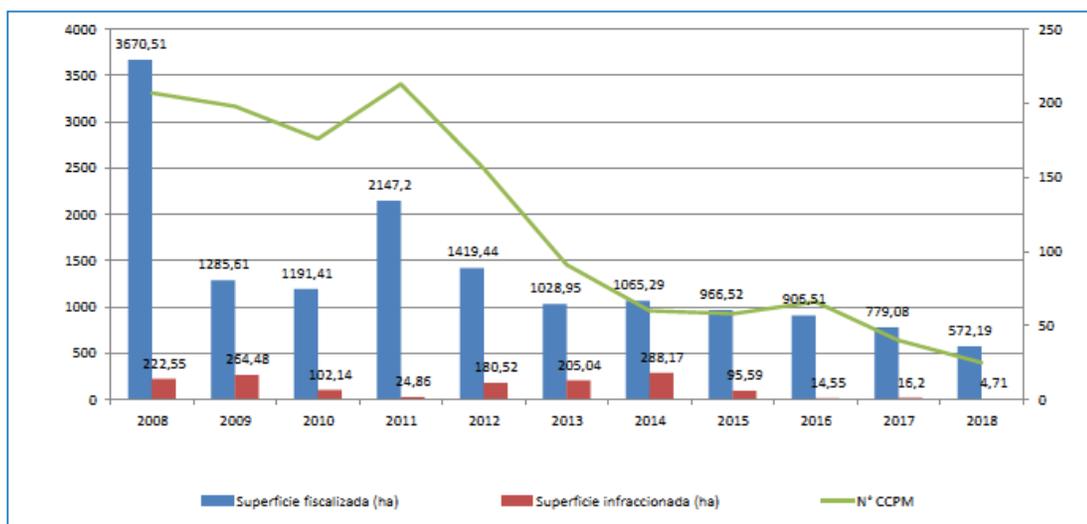
Región	Infracciones	
	N°	Sup. (ha)
COQUIMBO	14	285,3
VALPARAISO	19	235,2
METROPOLITANA	40	337,1
O'HIGGINS	11	271,7
MAULE	2	44,2
ÑUBLE	2	176,2
DEL BIO-BIO	1	12,3
ARAUCANÍA	18	56,8
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>1.418,7</b>

→ Incumplimiento de PM

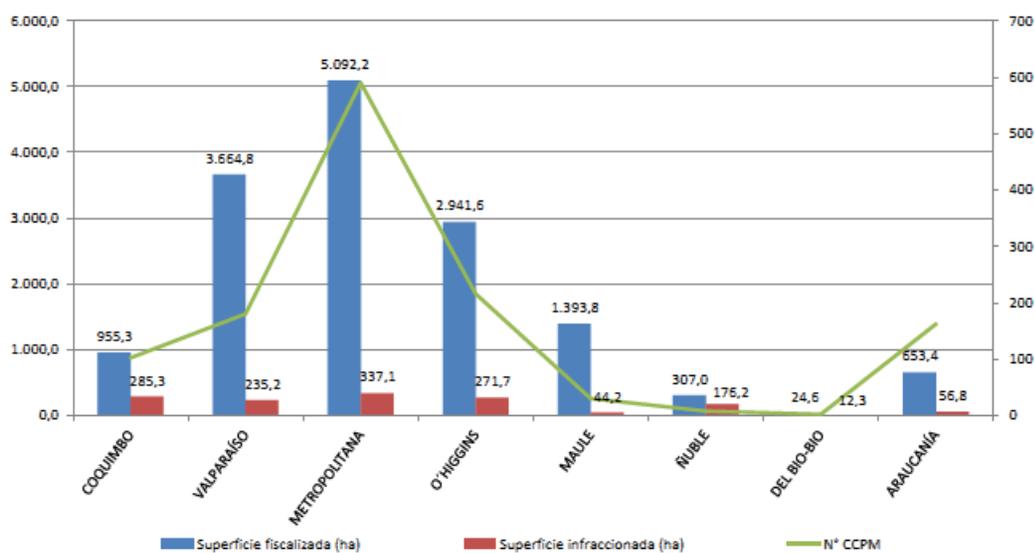
**Cortas no autorizadas provenientes de Controles de Cumplimiento de Planes de Manejo de Bosque Nativo para Recuperación de Terrenos Agrícolas (tala ilegal)**

Región	Provincia	Años								Total	
		2013		2015		2016		2017		N°	Sup (ha)
		N°	Sup (ha)	N°	Sup (ha)	N°	Sup (ha)	N°	Sup (ha)		
Coquimbo	Limari			1	7,45					1	7,45
Metropolitana	Melipilla					1	1	1	1	2	2
O'Higgins	Cachapoal	2	85,55							2	85,55
	Colchagua	1	1,7					1	14,82	2	16,52
Maule	Linares			1	4,2					1	4,2
Ñuble	Diguillín	1	3,23							1	3,23
Araucanía	Cautín	1	2,48							1	2,48
	Malleco	1	0,83	1	4,28			1	2	3	7,11
<b>Total</b>		<b>6</b>	<b>93,79</b>	<b>3</b>	<b>15,93</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>17,82</b>	<b>13</b>	<b>128,54</b>

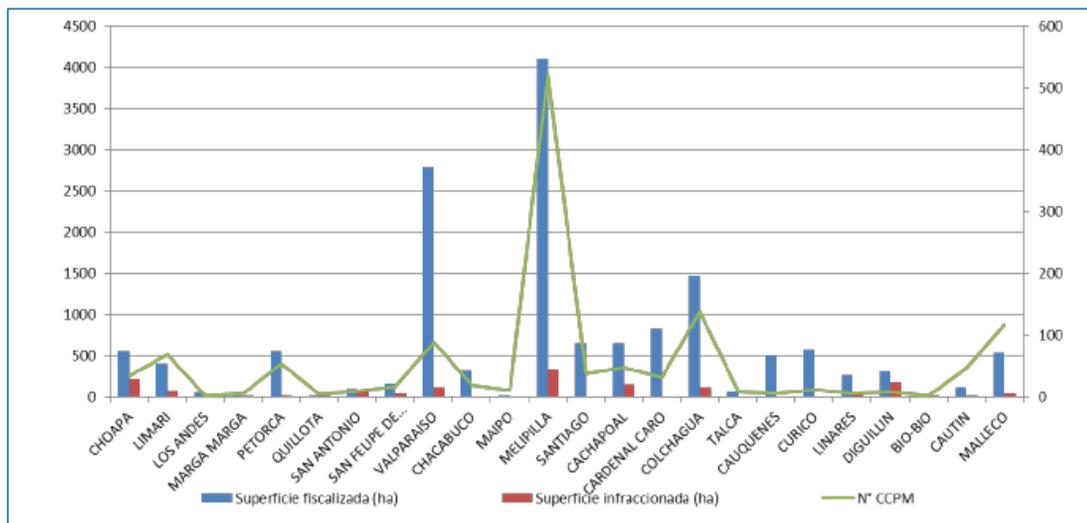
Fiscalizaciones a PMRTA (2008-2018, por año)



Fiscalizaciones a PMRTA (2008-2018, por Región)



Fiscalizaciones a PMRTA (2008-2018, por Provincia)



**Cortas no autorizadas en Bosque Nativo (2013-2018, por año región)  
(sin Plan de Manejo), en terrenos agrícolas (tala ilegal)**

**N° de Infracciones**

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
DE LA ARAUCANIA	21	24	7	30	13	13	108
DE ÑUBLE						1	1
DE VALPARAISO	6	9	4	11	4	7	41
DEL LIB. GRAL. B. O'HIGGINS		4	4	2	3	2	15
DEL MAULE	1	2	3	4	4	3	17
METROPOLITANA DE SANTIAGO	13	7	14	10	5	11	60
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>57</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>242</b>

**Superficie (ha)**

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
DE LA ARAUCANIA	21,57	35,26	11,55	48,87	33,95	18,14	169,34
DE ÑUBLE						0,09	0,09
DE VALPARAISO	53,44	32,55	21	6,55	6,25	13,87	133,66
DEL LIB. GRAL. B. O'HIGGINS		15,3	6,87	2,13	10,91	5,28	40,49
DEL MAULE	0,4	0,57	0,44	2,73	2,13	1,74	8,01
METROPOLITANA DE SANTIAGO	12,26	155,25	139,09	37,09	49,72	19,57	412,98
<b>Total</b>	<b>87,67</b>	<b>238,93</b>	<b>178,95</b>	<b>97,37</b>	<b>102,96</b>	<b>58,69</b>	<b>764,57</b>

**3. Precisión de los documentos exigidos según el artículo 9° del D.S. N° 193/1998, Reglamento General del D.L. 701:**

1. Copia de inscripción de dominio del predio, con certificado de vigencia que no tenga una antigüedad mayor de 120 días contada desde la fecha de su expedición por parte del respectivo Conservador de Bienes Raíces (en caso de segunda presentación, corresponde declaración jurada del propietario firmada ante notario).

2. Copia autorizada ante notario o según lo dispuesto en la ley N° 19.088, del certificado de título del profesional autor del estudio técnico.

3. Petición para que la Corporación recabe autorización de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, si el plan de manejo contempla corta o explotación de bosques ubicados en zonas fronterizas;

4. Formulario CONAF de «Plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas».

5. Cartografía.

Reiteró que el decreto ley N°701 no establece la exigencia de presentar el certificado de Avalúo del SII, ni Conaf ha instruido que éste se requiera.

Cabe destacar, el oficio N° 260/2012 que contiene el listado de documentos legales exigidos para la presentación de solicitudes, y la resolución N° 51/2014, de fecha 12.02.2014, que aprueba y oficializa el «Manual del Analista, Procedimientos para Evaluar Técnicamente Solicitudes relativas al D.L. N° 701 de 1974 y Ley N°20.283», para su aplicación a nivel nacional. En ambos instrumentos no se contempla la exigencia, para el ingreso a tramitación y menos para su aprobación, el certificado del SII con clasificación de uso de suelo.

A mayor abundamiento, el oficio N° 73/2019 del 28 de enero de 2019, del Director Ejecutivo de la Conaf, precisa el concepto de recuperación de terrenos y elementos técnicos a exigir, y se reitera que el certificado de Avalúo con clasificación de capacidad de uso del suelo, en atención a lo señalado en el oficio N° 260/2012 no se requiere, ya que el mismo se gestiona única y exclusivamente para fines tributarios.

Los únicos casos en que la legislación forestal exige acompañar como documento el certificado del SII, son aquellos en los cuales los interesados van a gozar de exenciones tributarias o percibir bonificación. Asimismo, se exige para la declaración de bosque nativo y de bosque de protección, en cuyos casos, los interesados gozan de la exención del impuesto territorial.

Agregó que sí es factible que la ingrese el propietario, pero no está normado en el procedimiento, ni vincula a la Corporación.

**4. Recursos de protección interpuestos contra de la Corporación**, uno por parte de la I. Municipalidad de Las Cabras, y el segundo por parte de Agrícola Tralcán SpA.

La Municipalidad fundó su recurso en la circunstancia de ser arbitrario o ilegal el acto administrativo en cuya virtud CONAF aprobó el Plan de Manejo, sosteniendo haberse infringido los numerales 2 y 8 del artículo 19° de la Constitución Política de la República. Solicitó a la I. Corte de Apelaciones de Rancagua dispusiera se dejara sin efecto la Resolución aprobatoria.

Agrícola Tralcán SpA fundó su recurso en la circunstancia de ser arbitrario o ilegal el acto administrativo en cuya virtud CONAF resolvió suspender los efectos del Plan de Manejo, ante una denuncia de la Honorable Diputada Alejandra Sepúlveda, sosteniendo haberse infringido los numerales 21 y 24 del artículo 19° de la Constitución Política de la República. Solicitó a la I. Corte de Apelaciones de Rancagua dispusiera se dejara sin efecto la Resolución que ordenó la suspensión.

Ambos recursos de protección fueron rechazados por la I. Corte de Apelaciones de Rancagua.

El fallo del recurso deducido por Agrícola Tralcán SpA, está firme y ejecutoriado, y el de la I. Municipalidad fue apelado para ante la Exma. Corte Suprema.

#### **d) Dirección Regional Conaf Valparaíso**

##### **i) Director Regional de Conaf Valparaíso, don Pablo Mira<sup>38</sup>**

Asistió acompañado por la jefa Provincial San Felipe, señorita Denisse Núñez; el jefe Provincial San Antonio, don Andrés Flores; el jefe Provincial Quillota, don Christian Díaz; la señora Danila Lazo en reemplazo del jefe Provincial Petorca, y el Jefe del Departamento de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Sandro Bruzzone.

Manifestó que en la Región, el certificado emitido por el Servicio de Impuestos Internos no es vinculante sino que es un documento más que, normalmente, los ingenieros forestales presentan dentro de todos los antecedentes. Las decisiones sobre a qué tipo de suelo corresponde y la

<sup>38</sup> Sesión N° 12ª, celebrada el j20 de junio de 2019.

aprobación de los planes de manejo se basan en la visita predial y en las características técnicas del terreno.

**ii) Señora Danila Lazo, en reemplazo del jefe Provincial Petorca.**

Expresó que fue analista de Conaf, es decir, realizó la evaluación de planes de manejo, entre ellos planes de manejo de recuperación con fines agrícolas, durante aproximadamente 20 años, en la provincia de Petorca.

Explicó el proceso de evaluación de un plan de manejo agrícola. Primero, se reciben los antecedentes. Todos los planes de manejo tienen una doble evaluación, es decir, una evaluación de los elementos administrativos-legales que contienen, por ejemplo, si el titular es, efectivamente, dueño de la propiedad. Esa evaluación la realiza la Unidad Jurídica; y una segunda derivada es la parte técnica, que la realizan los evaluadores y los analistas de las provincias.

En general, el procedimiento implica revisar, primeramente, en gabinete, los documentos y los antecedentes que contiene el plan de manejo, los antecedentes técnicos respecto del recurso forestal, es decir, la descripción de la flora presente. Es una obligación revisar si el predio ha tenido otro tipo de solicitudes u obligaciones, la carpeta histórica del predio.

Luego, se hace un trabajo de planimetría para determinar cómo llegar al predio, qué lugares muestrear; es decir, se planifica, la visita a terreno.

Una vez en terreno se revisan, primero, que los antecedentes sean efectivos y verdaderos; es decir, por ejemplo, si la descripción de la vegetación decía que era un espinal, que efectivamente en terreno se encuentre un espinal y no otro tipo de formación vegetal, porque es muy relevante que el tipo forestal al que corresponde sea el que se está solicitando. En los casos de las recuperaciones de terrenos con fines agrícolas, que se cumplan las variables relacionadas con que el suelo sea de aptitud agrícola, es decir, pueda ser usado para la agricultura sin sufrir degradación y, por otra parte, -a través de algunas evidencias que se puedan observar en terreno- que este terreno haya tenido un uso agrícola previo.

Estimó que esto puede tomar una o dos jornadas, dependiendo de la superficie predial, de la dificultad del terreno, de los accesos, entre otros.

Con esa información que se levanta en terreno, se coteja, generalmente, con las capas del Ciren, de las capacidades de usar suelo, si es que existen, porque no todo el territorio nacional tiene estudios agrológicos de suelo detallados hecho por el Ciren. En general, la zona de los valles sí la tienen, pero hay ciertas zonas en donde, no se ha hecho un estudio detallado; entonces, ahí se tiene que revisar los antecedentes agrológicos que trae el plan de manejo.

En ese sentido, enfatizó que, con su experiencia de más de veinte años como analista, por lo menos en esta región, nunca fue vinculante el certificado del Servicio de Impuestos Internos.

Una de las razones por las que no es vinculante es porque nunca hubo una instrucción respecto de que se considerara vinculante. Segundo, técnicamente nunca se considero vinculante, ya que, entre otras

cosas, el certificado no contiene una expresión gráfica que permita definir a qué clase de suelo corresponde. Entonces, la única manera de determinar la clase de suelo es yendo a terreno y viendo las capas de Ciren, pero sobre todo utilizando la experticia técnica de los ingenieros forestales para determinar elementos como profundidad y textura del suelo, para determinar si se erosiona fácilmente o no, y otras características como la pendiente.

También, se revisa la presencia de cursos de agua –ese es un tema importante- y las medidas de protección contra incendios que pueda contener el plan de manejo, si son pertinentes en los lugares que están descritos. Si se omite un curso de agua relevante, es causal de rechazo.

Ahora, respecto de la gestión de la Región, en los últimos diez años no hay más de 12 ingresos de recuperación de terreno con fines agrícolas en que el titular haya acompañado un certificado del Servicio de Impuestos Internos. De más de noventa ingresos, solo en 12 casos el titular acompañó este certificado y, así como se acompañó, el Servicio debió recibirlo, pero no hay evidencia que haya sido en ningún caso vinculante con el resultado.

Es más, hay un caso en la región en el que un titular presentó sus antecedentes, en un plan de manejo de recuperación con fines agrícolas, y acompañó un certificado de cambio de uso de suelo del Servicio de Impuestos Internos.

Sin embargo, una vez chequeado en terreno por los fiscalizadores y evaluadores, analistas forestales, se determinó que el suelo que tenía este cambio de uso no reunía las características técnicas para ser recuperado con fines agrícolas. Por lo que plan de manejo de recuperación con fines agrícolas fue denegado. Los titulares apelaron a la justicia civil, a lo cual tiene derecho cualquiera que presenta un plan de manejo y se obtuvo una respuesta denegatoria. En dicha oportunidad se señaló que lo que valía era la opinión técnica y no el certificado que quería hacer valer el titular.

Respondiendo a las diversas consultas planteadas, el señor Mira manifestó que la demora en pronunciarse sobre los planes de manejo es en promedio de 44 días. En el periodo entre los años 2008 y 2018, se presentaron 126 planes, de los cuales 91 fueron aprobados y 35 denegados, estos últimos equivalentes a 1.390 hectáreas.

### **iii) El Jefe del Departamento de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Sandro Bruzzone.**

Dio cuenta de una variedad importante de planes de manejo, entre ellos, los relativos a explotación de plantaciones, manejo sustentable de bosque nativo, en obras civiles, de minería e inmobiliarias y de inversión pública. Además, existe una cifra inferior de planes de manejo de recuperación de terrenos agrícolas, de hecho, este año no han recibido ninguna solicitud tenido ninguna en la región. Luego se refirió a los planes de manejo de ordenación de bosque nativo y a actividades sustentables y de preservación.

Respondiendo a las consultas efectuadas sobre las pendientes y a erosión, señaló que la academia ha establecido patrones que indican cuando una pendiente es de riesgo y cuando puede ser utilizada en diferentes labores, ya sean constructivas o cultivables. Hay instrumentos que permiten medir la pendiente, lo que se compara con lo que señala la ley o con lo que indican las buenas prácticas porque la pendiente y la erosión tienen una

relación directa absoluta. Ambos elementos son determinantes al momento de evaluar un plan de manejo.

**iv) La jefa provincial de la oficina San Felipe-Los Andes, señora Ingrid Núñez.**

Expuso sobre los planes de manejo de bosque de preservación, que han permitido mejorar la condición del bosque nativo.

Asimismo, se refirió al Sistema de Administración y Fiscalización Forestal (SAFF), en el cual constan las actividades que realizan, las bonificaciones que se aprueban, las solicitudes de planes de manejo, los tiempos en pronunciarse sobre ellos, entre otros. Observó que es una herramienta administrativa útil para información y seguimiento de la gestión.

**e) Dirección Regional de Conaf, O'Higgins.**

**i) Director de la Conaf de la Región de O'Higgins, don Marcelo Cerda.<sup>39</sup>**

Acompañado por el abogado Regional, don Reynaldo Barrueto y el Jefe Provincial de Cachapoal, señor Cristián Núñez.

Inició su exposición trayendo a la memoria la tramitación de la denominada ley de Bosque Nativo -que se extendió por más de 16 años, la más extensa en el Congreso Nacional-. En ese entonces, se llevó a cabo una especie de acuerdo nacional para destrabarla, tal como se ha referido anteriormente en esta Comisión, con mención de todos sus participantes.

Sin embargo, en esa instancia, el bosque nativo esclerófilo, presente en la Región, "quedó fuera". Preciso que la ley de bosque nativo lo que busca es mejorar, regular y fomentar el bosque nativo, pero el bosque esclerófilo "quedó fuera", ya que sería una "ley corta", pero han pasado diez años y no se ha modificado.

Expresó que muchas veces se cuestiona a los funcionarios por su gestión, sin embargo, ellos se han apegado a la legislación vigente.

Entonces, señaló, como aún persistía el problema de qué hacer con la recuperación del corte de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, se instruyó desde el nivel central, a un mes después de aprobada la ley de Bosque Nativo, por la directora de la época señora Catalina Bau, que este tipo de plan de manejo se tramitaba a través del decreto ley N° 701.

Explicó que un plan de manejo propiamente tal de bosque nativo es muy completo, e incluye, a lo menos, estudios de área basal, tabla de rodal, tabla residual, gráficos; es decir, contempla una serie de elementos técnicos silvícolas. Ahora, el otro plan de manejo, el que permite la recuperación con fines agrícolas, -que quedó fuera de la ley de Bosque Nativo- es un plan bastante pobre, no hay una descripción mayor porque se va a cortar, por ejemplo, para poner patos.

Manifestó que esta ley es bastante compleja, lo que ha llevado a una serie de inconvenientes. Por ejemplo, explicó que no contempla los "estudios de cobertura", sin embargo, históricamente, los consultores los han

<sup>39</sup> Sesión N° 13, celebrada el 24 de junio de 2019.

presentado porque al definir “Bosque” establece que es un “sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles (...) con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de la superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.” (Artículo 2). ¿Cómo se pronuncia un funcionario si la ley no lo contempla?

En materia de publicidad de la información, sostuvo que la ley de Bosque Nativo establece expresamente que los planes de manejo son públicos, incluso están en la página web de Conaf. Sin embargo, los del decreto ley N° 701, se rigen por otra normativa, por la ley sobre Acceso a la Información Pública, en la cual hay que cumplir con ciertos trámites administrativos, los que al no haberse podido cumplir, provocaron complejas situaciones para los funcionarios involucrados.

Ante las consultas sobre el listado de consultores, señaló que es solo una lista de ingenieros forestales y que no significa un ranking o una recomendación por parte de la Corporación.

## **ii) Jefe Provincial de Cachapoal de Conaf, Región de O’Higgins, don Cristián Núñez.<sup>40</sup>**

Sostuvo que en su momento mencionó cierta vinculación entre el certificado de cambio de uso de suelo de SII y la aprobación de los planes de manejo. Aseguró que la situación se debió a un error, pero matizó, al señalar que -en el caso concreto- existen análisis técnicos previos y posteriores que fundamentan el pronunciamiento, dicho documento junto con otros, como el estudio de cobertura de copa, son considerados complementarios.

Explicó que el consultor que presentó el plan de manejo ingresó meses antes el estudio de cobertura de copa, y el analista fue a terreno antes del ingreso del plan de manejo. Ese fue un error debido al cual se invalidó el plan de manejo y se inició una investigación interna, en virtud de la cual quien habla fue sancionado.

Observó que a fines de enero se emitieron instructivos desde la gerencia, mediante los cuales se ampliaron las exigencias referidas a las aprobaciones o rechazos de planes de manejo. Desde esa fecha hay cero aprobaciones en ese tipo de planes de manejo, donde hay más de dos ingresos a la fecha.

Indicó que en la situación particular hay declaraciones juradas que atestiguarían un uso agrícola anterior, de siembra de trigo. Recalcó que el pronunciamiento se ha efectuado con base en los documentos presentados por el consultor y el interesado, junto con el análisis técnico.

Luego se refirió a los programas y tecnologías que tiene la oficina provincial de Conaf orientados a proteger los bosques, educación ambiental, y al fortalecimiento de las actividades forestales asociadas a las comunidades en temas de restauración forestal y arbolado urbano.

## **6. Ministro de Agricultura, don Antonio Walker.<sup>41</sup>**

El señor Ministro, concurrió acompañado del Fiscal (S) de Conaf, don Daniel Correa; el Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental Conaf, don Juan Carlos Castillo, y el asesor del Ministerio, don Andrés Meneses.

<sup>40</sup> Sesión N° 12, celebrada el 20 de junio de 2019.

<sup>41</sup> Sesión N° 10, celebrada el 17 de junio de 2019.

Expresó, en primer término, que el Ministerio promueve una agricultura sostenible y productora de alimentos saludables, con respeto al medio ambiente y a las personas, visión compartida a nivel nacional y del Cono Sur, a través del Consejo Agropecuario del Sur, CAS, en el que participan Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile, instancia que actualmente preside.

Manifestó que la agricultura de exportación se ha podido desarrollar porque existen buenas prácticas agrícolas, entre ellas, el respeto al medio ambiente y a las personas, a los derechos laborales, entre otros. Señaló que está trabajando en el cooperativismo moderno para que la pequeña agricultura familiar campesina tenga la oportunidad de incorporarse a los mercados internacionales.

Sobre el proyecto de producción de paltas en Las Cabras, señaló que, como Ministerio de Agricultura y como Conaf, se comitió un error administrativo de aprobarlo con un certificado del Servicio de Impuestos Internos que indicaba que ese suelo era de clase IV y no se siguió el criterio general y uniforme de Conaf para todo Chile.

Destacó que cuando se denunció esta anomalía, la autoridad se hizo cargo del problema y se tomó contacto con Conaf de las regiones Metropolitana, Valparaíso, O'Higgins y del Maule para revisar el procedimiento. Al revisarlo, se dieron cuenta que se había incurrido en un error. Eso también habla muy bien de Conaf ya que ante una denuncia seria se actuó conforme a los principios de esta Corporación.

Concluyó que en el caso hubo una mala clasificación del suelo; no se evaluó como correspondía el plan de manejo dado que hay bosque nativo. Sin embargo, agregó que se han visto muchos casos en la agricultura chilena muy exitosos en que se han plantado y se han hecho estos proyectos en armonía con el bosque nativo.

Seguidamente, **el asesor del Ministerio, don Andrés Meneses**, sostuvo que, en el caso particular, se cometieron algunos errores administrativos al momento de autorizar el plan de manejo. Frente a una denuncia que hizo la diputada Sepúlveda, se inició un procedimiento por el cual el plan de manejo fue suspendido por treinta días; luego, se abrió un proceso de invalidación del plan de manejo y un procedimiento administrativo para los funcionarios que estuvieron involucrados en el otorgamiento o en la autorización de dicho plan de manejo.

Sobre el plan de manejo de Las Cabras, se proporcionaron los siguientes antecedentes: el 5 de diciembre de 2018, la diputada Alejandra Sepúlveda realizó una denuncia ante Conaf, por corta no autorizada de bosque nativo, en el predio denominado Higuera Número seis, Comuna de Las Cabras, Provincia de Cachapoal, Región del Libertador General Bernardo O'Higgins.

Frente a ello, la Conaf ejecutó las siguientes acciones:

1. Con el objeto de establecer los hechos, Conaf Región de O'Higgins, dicta la resolución N° 152/2018, de fecha 27 de diciembre de 2018, mediante la cual suspende los efectos del plan de manejo aprobado N° 74/39-61/18.

2. Con fecha 31 de diciembre de 2018, el Director Ejecutivo de Conaf constituye una comisión técnica para revisar el Plan de Manejo aprobado, la que concluye que hubo errores administrativos en cuanto a su aprobación.

3. Por resolución N° 10/2019, de fecha 22 de enero de 2019, da inicio al proceso de invalidación del Plan de Manejo, en el marco de la Ley N° 19.880, Sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

4. Por resolución N° 46/2019, de fecha 28 de marzo de 2019, Conaf Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, invalida el Plan de Manejo aprobado para el predio indicado.

5. Con fecha 5 de abril de 2019, el propietario del predio la Sociedad Agrícola Tralcán SpA, interpone un Recurso de Reposición y Jerárquico en subsidio para tratar de revertir la invalidación del Plan de Manejo.

6. Con fecha 7 de mayo de 2019, mediante resolución N° 67/2019, del Director Regional de Conaf, Región de O'Higgins, rechazó en todas sus partes el Recurso de Reposición interpuesto por Sociedad Agrícola Tralcán SpA, elevando los antecedentes a la Dirección Ejecutiva de Conaf, para resolver el Recurso Jerárquico.

7. La Dirección Ejecutiva de Conaf prontamente resolverá el Recurso Jerárquico interpuesto.

Desde una perspectiva general, el asesor del Ministerio manifestó que la Conaf está definiendo nuevas pautas sobre cómo el dueño o el titular de un predio acredita la aptitud de un predio determinado para que se autorice un plan de manejo que contemple la corta de bosque nativo. En ese sentido, no existe ninguna norma que exija que uno de los antecedentes que se debe tener a la vista sea un certificado de avalúo con clasificación de suelo, expedido por el Servicio de Impuestos Internos, puesto que ese certificado se otorga para otros fines.

Señaló que junto con lo anterior se debe evitar una burocracia excesiva para la autorización de corta de un bosque nativo con fines de recuperación de terrenos que alguna vez fueron destinados al uso agrícola, los que en su mayoría, afectan a pequeños y medianos productores.

Por último, estimó que se debe tener presente la legalidad de los procedimientos. Puede que se hayan cometido errores de forma, pero en cuanto al fondo, aunque la corta de cualquier especie nativa resulte poco amigable para algunos sectores, lo cierto es que la forma en que se procedió viene dada y apegada a lo que establece la Ley N° 20.283, sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal. Es esa ley la que, sin establecer un procedimiento particular para autorizar planes de manejo relacionados con la corta de bosque nativo, remite al decreto ley N° 701, para efectos de autorizar, aprobar y ejecutar dichos planes.

Por su parte, el Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental Conaf, don Juan Carlos Castillo, manifestó que los planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas están amparados en las disposiciones contenidas en el artículo 22 del decreto ley 701/1974, y el artículo 33 del decreto supremo N° 193, que contiene su Reglamento General, según remisión que hace el artículo 5° de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, por lo cual, están reconocidos por la legalidad vigente.

Cabe tener presente, que durante la tramitación legislativa de la Ley N° 20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, se

mantuvo la posibilidad de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, en atención al acuerdo suscrito el 22 de agosto del año 2006, por diversos actores del sector, para finalmente aprobar la ley forestal.

Los signatarios del acuerdo, establecieron que el proyecto de ley, debía focalizarse en regular, recuperar y fomentar el manejo del bosque nativo. Por tal razón, convinieron en que lo referido al cambio de uso de suelos, ocupados por bosque nativo y por formaciones esclerófilas, para destinarlos al establecimiento de plantaciones forestales, o a usos agropecuarios, no sería abordado por este cuerpo legal, sino que a través de una ley complementaria.

Además, concordaron que en dicho proyecto de ley se excluirían, entre otras materias, las referidas al reemplazo de bosques nativos y formaciones esclerófilas por plantaciones, o la habilitación de terrenos agrícolas para la actividad agropecuaria.

Asimismo, acordaron, que para los fines de la ley, utilizarían la definición de bosque contenida en el decreto ley N° 701/1974, sobre Fomento Forestal.

En la discusión legislativa se eliminó en el artículo 2°, lo referido a la definición de reforestación; en el artículo 19°, lo relativo a los monumentos naturales; en el artículo 23°, lo referente a la habilitación de terrenos para la agricultura; en el artículo 24°, lo que aludía a la reforestación, entre otras.

Como se puede apreciar, la materia en análisis, es un tema que fue discutido por años en este parlamento, pero no fue eliminado de la ley, toda vez que se mantuvo la posibilidad de cortar bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas.

Luego, se refirió a otras medidas implementadas por Conaf:

1. Ante la conclusión de la comisión técnica interregional de Conaf, que determinó que hubo errores administrativos en la aprobación del Plan de Manejo en comento, se instruyó por parte de la Dirección Ejecutiva, una investigación de acuerdo al Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad.

2. Con fecha 28 de enero de 2019, la Dirección Ejecutiva de Conaf, emite la resolución N° 73, mediante la cual se precisa el concepto de «recuperación» referente a los planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos para fines agrícolas, y se reitera que el certificado de Avalúo Fiscal con Capacidad de Uso de Suelos, emitido por el SII, cumple sólo fines tributarios, y además se dictan otras instrucciones complementarias.

3. La Corporación está realizando talleres de homogeneización de criterios y procedimientos para la evaluación y sanción de solicitudes de la Ley N° 20.283 y decreto ley N° 701.

4. Se están revisando y mejorando los diferentes Manuales de Conaf, entre otras acciones de mejoramiento continuo.

5. Ante la situación observada por la Comisión de la Cámara de Diputados, la Dirección Ejecutiva de Conaf instruyó una auditoría para revisar la inconsistencia del Plan de Manejo.

Como se ha podido establecer, Conaf en su actuar se ha apegado siempre al principio de legalidad.

Al ser una institución tan técnica, con diversas funciones, es posible que eventualmente se puedan producir errores de tipo administrativos como el investigado por esta Comisión. Ante esto, se han implementado las medidas descritas, con el objeto de lograr una mejora continua, de tipo procedimental y de capacidades técnicas.

No se debe olvidar que las acciones implementadas por la Corporación no pueden implicar una mayor burocracia de los procesos sometidos a su consideración, sobre todo teniendo presente que el mayor impacto de sus acciones, recaen en los pequeños propietarios forestales, por lo que el actuar de Conaf, debe ser en resguardo del cumplimiento de su mandato institucional, otorgado por las diversas normas que la regulan.

Finalmente, **el Fiscal subrogante de la Corporación Nacional Forestal, señor Daniel Correa**, reiteró que la Corporación ha actuado apegada estrictamente al principio de legalidad. Es más, como se ha señalado anteriormente, la Ley de Bosque Nativo, remite al decreto ley N° 701 en cuanto a la posibilidad de aprobar los planes de manejo de recuperación para fines agrícolas cuando se cumplan ciertos requisitos; uno de los requisitos es que no sufra detrimento el suelo y, otro, que se haya probado que el terreno tuvo un uso agrícola anterior. En esos términos, siempre es posible aprobar y permitir que el bosque nativo sea intervenido con el objeto de recuperar, para fines agrícolas, estos terrenos.

Tanto es así, que la Corte de Apelaciones de Rancagua, en los dos recursos de protección interpuestos sobre esta situación, señaló que la Corporación Nacional Forestal había actuado de acuerdo con el principio de legalidad.

En efecto, en el recurso de protección interpuesto por la empresa Tralcán SpA por la suspensión del plan de manejo, la Corte dijo que, en virtud del procedimiento administrativo que se había iniciado en virtud de la ley N° 19.880, la Corporación había actuado correctamente.

A su vez, en el recurso interpuesto por la Municipalidad de Las Cabras, respecto de la aprobación del plan de manejo, atentando contra el artículo 19, número 8, que es el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el principio de igualdad ante la ley. La Corte, igualmente dio la razón a la Corporación, en el sentido de establecer que esta puede realizar este tipo de actos y puede establecer los procedimientos administrativos correspondientes para, primero, aprobar estos planes de manejo y también para poder desarrollar estos procedimientos administrativos; o sea, la Corporación en todo minuto ha actuado de acuerdo con lo que señala la ley.

Sostuvo que existió un error de tipo administrativo, pero explicó que es una institución de más de 1.800 funcionarios, que fiscaliza muchos predios y en la efectivamente se puede cometer un error. En este caso, es un error que está reconocido; es un error por el cual para la aprobación de un plan de manejo se tomó en cuenta un certificado del Servicio de Impuestos Internos. Estimó que, si bien, no es vinculante, no sería tampoco absolutamente erróneo tenerlo en consideración. Es un elemento más que se tuvo para aprobar o no este plan de manejo. Lo que no se puede hacer es tener solo ese documento para efectos de aprobar este plan de manejo. Pero si se presenta, se tiene que tomar en consideración y así también lo dice la ley N° 19.880, en su artículo 30, ya que señala que todos los documentos que se acompañen para un procedimiento administrativo, deben ser tomados en consideración. Por lo tanto, Conaf siempre ha tratado en su actuar de tomar en consideración todos los antecedentes que someten a su revisión.

Los diputados hicieron presente que se podría estar produciendo o generando un conflicto entre el decreto ley N° 701 y la ley N° 20.283, por el que a veces se privilegie uno por sobre la otra; ya que si la ley N° 20.283 es posterior, se entiende derogado tácitamente lo establecido en el decreto ley N° 701 en los aspectos que puedan tener la misma relación.

Respondiendo a las inquietudes planteadas, el asesor del Ministerio expresó no visualizar una contradicción entre ambos cuerpos normativos. Recordó que ley de Bosque Nativo demoró aproximadamente 17 años en su tramitación, y que se alcanzó un acuerdo para destrabarla, estableciendo algunas facilidades de funcionamiento, por ejemplo, para la autorización de los planes de manejo para la corta del bosque nativo, la ley se remitió al DL 701.

Por su parte el fiscal (S) de Conaf, dijo que la ley N° 20.283, en su artículo 5°, señala textualmente: Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974.” Aquí hay una remisión expresa que hace la ley N° 20.283 al decreto ley N° 701, de 1974.

El decreto ley N° 701, de 1974, consta de algunos reglamentos, dentro de los cuales está el reglamento general, que en su artículo 33° regula lo establecido en el artículo 22°, que se refiere al plan de manejo para recuperación con fines agrícolas.

Estimó que sería “peligroso” pensar algo en contrario, pues hay abundante jurisprudencia, tanto de los juzgados de Policía Local, como de los tribunales superiores de justicia, reconociendo la validez de la remisión que hace la ley N° 20.283 al decreto ley N° 701. Otra interpretación sería crear una inseguridad jurídica.

## **7. El abogado señor Nicolás Muñoz, en representación de la sociedad agrícola Tralcán SpA.<sup>42</sup>**

Acompañado por el presidente de la sociedad, don Nicolás del Río, y los abogados Miguel Aylwin y Vicente Aylwin.

El señor Nicolás Muñoz expresó que su representada es una empresa agrícola que, en marzo de 2018, celebró una promesa de compraventa de un predio de 328,66 hectáreas, en el Valle de Quilicura, sector de Las Cabras, sujeto a condición de poder obtener las autorizaciones de las autoridades correspondientes para ejecutar un proyecto agrícola de cultivo de paltos, en atención a los antecedentes de uso agrícola del predio. También comprende un proyecto de conservación de los restantes dos tercios del predio, en terrenos altos, que tienen bosque nativo, por medio de la constitución de un derecho real de conservación.

Para la compra del terreno, se realizó un estudio de cobertura vegetal que se presentó a la Conaf, entidad que lo revisó, envió personal técnico para visitar el terreno, y validó lo presentado por un ingeniero forestal de la lista de consultores forestales de la Conaf.

La Conaf respondió favorablemente al estudio. En su respuesta se indica que *“Cabe recordar que el porcentaje de cobertura arbórea para*

<sup>42</sup> Sesión N° 13ª, celebrada el 24 de junio de 2019.

*que una formación vegetal constituya bosque nativo en esta comuna es tan sólo del 10%. En estos sectores si se requiere intervenirlos con fines agrícolas, será necesario llevar a cabo una reclasificación de suelos ante el Servicio de Impuestos Internos, dado que, actualmente, a pesar de sus características se encuentra clasificado en clases de uso VI y VII. Con posterioridad a la reclasificación, deberá contar con la aprobación de un plan de manejo por parte de esta Corporación, antes de intervenir el Bosque Nativo”.*

Luego, se celebró la compraventa del predio, y de derechos de agua equivalentes a 83 litros por segundo, se solicitó el traslado de las aguas para su uso en el predio, e incorporar a la cuenca las aguas que se infiltren luego del riego. No se contempla la perforación de pozos para extracción de agua.

En agosto de ese año, se presentó el plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, que fue aprobado. El funcionario a cargo hizo una observación técnica respecto de cómo debía cumplirse, la que fue considerada por la empresa.

Dio cuenta de reuniones con los vecinos por un asunto de deslindes y se refirió a la denuncia por tala ilegal presentada.

Destacó el ordinario N° 810 de 2018, de Conaf, que señala, en síntesis, que la superficie afecta al plan de manejo está clasificada ante el Servicio de Impuestos Internos como clase de uso de suelo IV, correspondiente a terrenos de uso agrícola; que está amparada bajo el decreto ley N° 701, y refirió a inspecciones en terreno.

El abogado sostuvo que la suspensión provisoria de los efectos de la resolución que aprobó el plan de manejo y el proceso de invalidación se llevaron a cabo con base en la ley de procedimiento administrativo, la que, por principio de especialidad, no correspondería, en razón de la normativa forestal vigente.

Cuestionó la falta de atribuciones de Conaf para crear una comisión ad-hoc y refutó los fundamentos de resolución de invalidación del plan de manejo.

Estimó que en la especie ha habido una actuación del Estado por la cual se está despojando del plan de manejo a una empresa que adquirió un terreno siguiendo todas las normas legales y administrativas aplicables. Agregó que la ley N° 20.283, de Bosque Nativo remite los planes de manejo de corta de bosque nativo para recuperación con fines agrícolas al decreto ley N° 701.

Además, manifestó sus cuestionamientos sobre las facultades Director de Conaf para interpretar conceptos de la legislación forestal, por ejemplo, en el caso de “recuperación” de terrenos para fines agrícolas y alertó sobre su falta de publicidad a terceros.

Estimó que existe “voluntarismo” en la forma de aplicación de la ley en un sector regulado como es la explotación de recursos naturales para el mejor aprovechamiento del suelo, y que se estaría afectando el debido proceso administrativo y la certeza jurídica.

Planteó que la nueva exigencia para acreditar el uso previo agrícola -a través de fotos satelitales- en la práctica “congela” el stock de terrenos disponibles para hacer cultivo agrícola. Enfatizó que en la parte baja del predio hubo cultivo de trigo, por lo que señaló no comprender que se haya modificado la clasificación del predio a uno de aptitud preferentemente forestal.

Por último, cuestionó que en la discusión se esbozara la posibilidad de un delito ambiental, y la utilización de normativa y la institucionalidad para un propósito loable -la protección del bosque nativo-, pero distinto del que le confiere la ley, ya que, según el decreto ley N° 701, los planes de manejo son instrumentos que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, regulan el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado.

Los diputados presentes expresaron sus inquietudes sobre eventuales discordancias entre lo consignado en el plan de manejo del predio y la realidad, y sobre el debido proceso y la normativa pertinente para la invalidación del acto administrativo en la especie.

Se expresó preocupación por la paralización de los planes de manejo a raíz de este caso lo que podrá afectar la inversión en el país, y se reflexionó sobre el impacto de un crecimiento económico “a toda costa” y sobre la responsabilidad ética de los empresarios.

## **V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Para la elaboración de las conclusiones y propuestas se consideraron los documentos presentados por los diputados Barros, Félix González, Labra, Tohá, y de la Presidenta de la Comisión señora Alejandra Sepúlveda. En la sesión 14<sup>a</sup>, especial, se acordó que los diputados autores de los documentos citados y sus asesores trataran de lograr acuerdo en un documento único, sirviendo de base el elaborado por la señora Sepúlveda.

En definitiva, se propuso un documento único que fue aprobado, con las excepciones que se indican:

Por asentimiento unánime de los diputados presentes señores Barros, Félix González, Norambuena, Romero, Tohá, Ignacio Urrutia y Esteban Velásquez (en reemplazo de la señora Alejandra Sepúlveda), se dieron por aprobadas las conclusiones, en los términos que se consignará.

En lo que dice relación con las propuestas, con la misma votación anterior se aprobó la propuesta número 1, el segundo párrafo de la número 2, y la número 3.

Por mayoría de votos, 3 a favor y 4 en contra, se rechazó la siguiente propuesta contenida en el primer párrafo de la número 2:

“La Comisión estima necesario ingresar a trámite una moción parlamentaria para prohibir los planes de manejo para recuperación de terrenos con fines agrícolas respecto de las especies protegidas por la Ley de Bosque Nativo (20.283), mientras no se reemplaza la institucionalidad y legislación forestal en su integridad, de conformidad a los proyectos de ley enumerados a continuación.”

Votaron por la aprobación los diputados Félix González, Tohá y Esteban Velásquez (en reemplazo de la señora Alejandra Sepúlveda). Por el rechazo lo hicieron los diputados Barros, Norambuena, Romero e Ignacio Urrutia.

En la propuesta número cuatro se aprobó por 5 votos a favor, dos en contra y una abstención la eliminación de la frase “y suprimir las remisiones que hace al decreto ley N° 701, de 1974”, y de la palabra “profunda”.

Votaron a favor de la supresión, los diputados Barros, Longton, Norambuena, Romero e Ignacio Urrutia, en contra lo hicieron los diputados

Félix González y Esteban Velásquez (en reemplazo de la señora Alejandra Sepúlveda). Se abstuvo el diputado Tohá.

Las propuestas números 4, 5, 6, 7 y 8, fueron aprobadas por la unanimidad de los diputados presentes Barros, Félix González, Longton, Norambuena, Romero, Tohá, Ignacio Urrutia y Esteban Velásquez (en reemplazo de la señora Alejandra Sepúlveda).

#### **a) Conclusiones.**

##### 1. Bases constitucionales y legales referidas a los bosques, sus funciones, y el deber del Estado respecto a su protección y conservación, y sobre el alcance de los planes de manejo:

La Constitución Política de la República establece un derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y un deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza (artículo 19 N° 8). La protección del medio ambiente está definida a nivel legal como “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro” (artículo 2, letra q) de la Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente), mientras que la preservación de la naturaleza se conceptualiza como “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país.” (Artículo 2, letra p) de la Ley N° 19.300).

La naturaleza está compuesta, entre otros elementos, por los bosques, entendidos como sitios poblados por formaciones vegetales en donde predominan los árboles, los que cumplen diversas funciones. Según ha indicado la Asociación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN) en la Comisión Investigadora “los bosques poseen funciones, por ejemplo, la de estabilizar el medio ambiente natural, los procesos de circulación del agua, los procesos de precipitación, de temperatura y del clima en general o del microclima local; previenen procesos de erosión del suelo y apoyan acciones de secuestro de carbono atmosférico; entregan hábitat para sostener la biodiversidad y, al mismo tiempo, pueden llegar a mejorar las condiciones de producción agrícola, en el sentido de que posibilitan procesos de polinización, generar agua de calidad y protección del suelo contra la erosión, condiciones que necesariamente deben conservarse para mantener los procesos productivos agrícolas en las zonas bajas o sectores de valles. Las funciones de producción que poseen los bosques están asociadas a la producción de fibra y de madera, pero también pueden proveer otros frutos, hojas, hierbas y otros productos alimenticios o textiles utilizados por las empresas farmacéuticas. Por otro lado, la función social también es importante, pues proveen un ambiente favorable para la salud y recreación de la sociedad; influyen en el mercado laboral, entregando puestos laborales, y promueven la conciencia ambiental, influyendo, además, en aspectos culturales de la sociedad.” (Presentación AIFBN).

En este contexto tiene especial relevancia el bosque nativo, definido en la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, como un “bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar” (artículo 2, número 2). El bosque nativo produce naturalmente una protección, toda vez que detiene los procesos de erosión del suelo, la desertificación y la escasez hídrica. Según lo anterior, el bosque nativo forma parte del medio ambiente, por lo que debe ser

especialmente protegido por el Estado. Lo anterior toma mayor relevancia considerando que nuestro país será sede de la COP 25.

La función de producción asociada a los bosques, no puede estar dissociada de las funciones estabilizadoras del ambiente natural y social que tienen, debiendo existir un debido equilibrio que permita el desarrollo sustentable entendido como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras” (artículo 2, letra g) Ley N° 19.300). Esto se agrava cuando ni siquiera la función de producción se pondera en la ecuación ambiental, sino que derechamente se busca la sustitución de los bosques con fines agrícolas, objeto de investigación de la Comisión Investigadora.

De esta manera, el crecimiento económico no puede desatender un límite que no sólo es ético, sino que tiene un alcance constitucional y legal, según lo que se ha venido diciendo, constituido por la protección del medio ambiente y el deber de preservar la naturaleza, según sea el caso, deberes expresamente exigibles al Estado.

En nuestro país, la Corporación Nacional Forestal (en adelante Conaf) es el organismo que está encargado de contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstos a través del fomento, el establecimiento, restauración y manejo de los bosques, la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático, la fiscalización de la legislación forestal y ambiental, la protección de los recursos vegetacionales, entre otros. Para ello se le encarga la función de aprobar o rechazar planes de manejo.

Los planes de manejo son instrumentos de gestión ambiental que tienen por objeto la gestión sustentable de los recursos naturales renovables. Una especie de éstos es el plan de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas, instrumento que a diferencia de los otros planes de manejo aprobados por la Conaf, no obliga al titular a reforestar la superficie cortada.

## 2. Sobre los errores de los interesados y de la Conaf en la presentación y aprobación de los planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas:

En base al análisis que realizó la Comisión se pudo detectar que existieron errores en los procedimientos destinados a la aprobación de determinados planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas, los cuales fueron reconocidos por la Conaf, según se aprecia en los documentos aportados por dicha entidad a esta Comisión<sup>43</sup>. Lo anterior se produjo, entre otras causas, por las imprecisiones y defectos técnicos de los planes de manejo presentados por los interesados ante la Conaf (contando, además, con asesoramiento de ingenieros forestales para ello), como asimismo, por el incumplimiento de las instrucciones impartidas por el superior jerárquico de esta entidad respecto a la apreciación de los elementos técnicos de dichos instrumentos. En palabras de la Conaf se detectó: “casos en los cuales la calidad de los referidos informes técnicos no reflejan adecuadamente el análisis, trabajo y la evaluación que

<sup>43</sup> Ord. N° 320/2019 del Director Ejecutivo de la CONAF de 07 de mayo de 2019. En la misma línea, el Memorandum N°6523/2018 del Gerente de la Gerencia de Fiscalización y Evaluación Ambiental de la CONAF de 22 de diciembre de 2018 sobre “Plan de manejo Las Cabras, Sector Quilicura”, y el Memorandum N°2031/2019 de la misma Gerencia de fecha 12 de abril de 2019 que “precisa el concepto de ‘recuperación’ de terrenos con fines agrícolas”.

efectúan los analistas, tanto administrativamente como la realizada en terreno, para efectos de la aprobación o denegación de la solicitud”<sup>44</sup>.

### 3. Sobre la clasificación del uso de suelo efectuada por el Servicio de Impuestos Internos y la vinculación de sus certificados para la aprobación de los planes de manejo de la Conaf:

Dentro de los errores, defectos e imprecisiones de los planes de manejo presentados por los interesados y del procedimiento administrativo establecido para su aprobación por parte de la Conaf, se pudo apreciar en distintos antecedentes que ésta proporcionó a la Comisión que el certificado emitido por el Servicio de Impuestos Internos por el cual se informa de la clase o categoría de suelo de un determinado terreno era un instrumento o antecedente de relevancia para la aprobación de estos planes de manejo de recuperación para fines agrícolas.

<sup>45</sup>

Por lo anterior, existen diversos antecedentes que permiten a la Comisión presumir que dicho certificado era considerado por la Conaf como vinculante en el procedimiento administrativo para la aprobación de un plan de

<sup>44</sup> Ordinario citado en el numeral 1 anterior.

<sup>45</sup> De esta manera, se pueden citar los siguientes antecedentes:

a. **Ord. N° 810/2018** del Director Ejecutivo de la CONAF de 11 de diciembre de 2018, sobre “antecedentes sobre tala de bosque nativo”. Dicho oficio indica: “De acuerdo a información aportada por la Región del Libertador General Bernardo O’Higgins y de una fiscalización en terreno realizada recientemente a la propiedad aludida en su presentación, ésta corresponde al predio denominado “Hijuela Número Seis”, roles de avalúo N°155-17, 750-321, de la comuna de Las Cabras, la que cuenta con un Plan de Manejo para Recuperar Terrenos con Fines Agrícolas vigente, el que fue aprobado por esta Corporación, mediante Resolución N°74/39-61/18, de fecha 28 de agosto de 2018, para una superficie de 85 hectáreas, de un total predial de 328,66. Cabe precisar que la superficie afecta al plan de manejo está clasificada ante el Servicio de Impuestos Internos como clase de uso IV, correspondiente a terrenos de uso agrícola”.

b. **Informe de revisión del Plan de Manejo N°74/39-61/18** de la Gerencia de Fiscalización y Evaluación Ambiental de la CONAF de 21 de diciembre de 2018. Dicho informe indica: “De acuerdo a la carta de respuesta N°4/211-61/18 de la Inspección Predial efectuada el 31 de mayo de 2018, se informó al propietario que “en estos sectores si se requiere intervenirlos con fines agrícolas, será necesario llevar a cabo una reclasificación de suelos ante el Servicio de Impuestos Internos, dado que actualmente, a pesar de sus características, se encuentran clasificados en clase de uso VI y VII. Con posterioridad a la reclasificación, deberá contar con la aprobación de un plan de manejo por parte de esta Corporación, antes de intervenir el bosque nativo”.

c. **Resolución N° 46/2019** de la Dirección Regional del Libertador General Bernardo O’Higgins de la CONAF, que invalida el Plan de Manejo anteriormente indicado. Dicha Resolución indica: “(...) bajo ningún aspecto se desvirtúa lo concluido por la Comisión Interregional en cuanto a la efectividad de la Clase de suelo que tiene el predio, esto es, Clase VI y VII, los que arribaron a dicha conclusión con un análisis exhaustivo del terreno, respaldado ello con la información obtenida de CIREN, no siendo suficiente para desvirtuar dicha aseveración, el certificado de avalúo fiscal con clasificación de capacidad de uso de suelo emitido por el Servicio de Impuestos Internos, el que tiene un objetivo distinto, esto es, para acreditar situaciones de índole tributaria”.

d. **Ord. N° 69/2019** de la Dirección Ejecutiva de la CONAF, de 25 de enero de 2019 que “instruye sobre la determinación de la aptitud preferentemente forestal de un terreno”. Dicho ordinario indica: “En virtud de consultas regionales, respecto de la aplicación técnica del concepto de terreno de aptitud preferentemente forestal (APF) (...) esta Dirección Ejecutiva ha estimado pertinente instruir lo siguiente: (...) la clasificación de uso de suelo que efectúa el Servicio de Impuestos Internos a través de la Ley N° 17.235 sólo aplica para efectos del pago del impuesto territorial o contribuciones de bienes raíces. De esta forma, la facultad de reclasificación que efectúa este servicio, fija una nueva tasación fiscal del terreno sobre la base de los antecedentes aportados por el propietario, sólo para fines tributarios, no modificando en consecuencia la aptitud del terreno”.

e. **Carta N°2/203-61/19** del Jefe de la Oficina Provincial Cachapoal de 22 de enero de 2019, por la cual contesta una denuncia de Alejandra Sepúlveda Orbenes. Dicha carta indica: “Cabe señalar que la superficie bajo plan de manejo está clasificada ante el Servicio de Impuestos Internos en clase IV de uso de suelos”.

f. **Notas presentadas por la empresa Agrícola Tralcán SpA** a la Comisión con fecha 24 de junio de 2019. Dicha nota indica, en la parte pertinente que “El tratamiento dado por CONAF a Tralcán, con posterioridad a la aprobación de un plan de manejo forestal, da cuenta del avance hacia la aplicación de ciertas políticas por parte de la Corporación, entre las que pueden señalarse: (...) Decisión de excluir del proceso de calificación de un predio, la clasificación de impuestos internos, que por años fue el trámite idóneo para acreditar cambios en las clases de suelo”.

manejo, de tal manera que bastaba con su presentación para comprobar la capacidad productiva del uso de suelo.

No obstante, es pertinente concluir que el Servicio de Impuestos Internos no participa, ni debe participar en los procedimientos relacionados con una solicitud de plan de manejo ante la Conaf. Dicho organismo, según planteó en la Comisión “resuelve de modo objetivo y en base a los antecedentes, las solicitudes de los contribuyentes en relación a modificar la clasificación del uso del suelo, considerando el uso potencial y sus características físicas, con independencia del uso efectivo que el propietario que le desee dar, exclusivamente con el fin de determinar el impuesto territorial”<sup>46</sup>. Por tanto, esta Comisión estima que el certificado de avalúo del Servicio de Impuestos Internos no es vinculante para determinar ningún elemento relacionado con la capacidad de uso de suelo de un terreno, ni para la aprobación de los planes de manejo por parte de la Conaf, sino que tiene una finalidad exclusivamente tributaria.

#### 4. Sobre las medidas correctivas aplicadas por la Conaf respecto a la tramitación de los planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas:

Debe concluirse que la Conaf detectó esta situación, reconociendo los errores en los análisis técnicos de los planes de manejo presentados por los interesados, según se ha señalado anteriormente. La Conaf aplicó medidas correctivas y procesos técnicos de mejoramiento de procedimientos para solucionar el problema durante el mandato de la Comisión Investigadora. Particular relevancia tiene el oficio N° 73 de dicha institución por la cual precisa el sentido y alcance del concepto de “recuperación de terrenos para fines agrícolas”, indicando que debe constatarse la existencia previa de dicho uso.

Estas medidas han llevado a que descendiera el porcentaje de aprobación de los planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas, en donde hasta el 2019 sólo se habían aprobado 4 de estos instrumentos, con una superficie total de 11,6 hectáreas, comparado con el año 2018, en donde se aprobaron 36 de estos instrumentos, con una superficie total de 452,49 hectáreas, lo que viene a ratificar la finalidad que motivó la creación de la presente Comisión Investigadora. Ello demuestra que existió una posición institucional de la Conaf respecto a la procedencia del certificado del Servicio de Impuestos Internos para acreditar la capacidad productiva del suelo respecto del cual se requería la corta del bosque, lo que fue corregido según se aprecia en los documentos incorporados a esta Comisión.

Las regiones de Valparaíso, Metropolitana, del Libertador General Bernardo O’Higgins y del Maule son las que reúnen la mayor cantidad de superficie con planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas. Además, las fronteras climáticas están trasladándose hacia el sur, por lo tanto, aquellos cultivos que se están propiciando o se propiciaron en esta zona, mañana lo serán en las regiones del Biobío, de La Araucanía y de Los Lagos, lo que complejiza aún más la situación actual de estos planes de manejo.

No obstante lo anterior, atendido el plazo que tenía la Comisión para realizar su indagatoria, sumado al hecho que la Sala de la Cámara de Diputados rechazó por mayoría simple la solicitud de dicha instancia para prorrogar su mandato, no se tuvo la oportunidad de indagar con mayor profundidad en cada uno de los planes de manejo de recuperación de terrenos para fines agrícolas en las regiones encomendadas de estudio, como asimismo, del funcionamiento en general de las normas legales que regulan los bosques. Ello

<sup>46</sup> Acta de la sesión N° 3, ordinaria, de la Comisión, celebrada el día jueves 11 de abril de 2019

permite concluir a la Comisión que es necesario promover una nueva instancia investigadora, que permita averiguar con mayor detalle y precisión cuál es la extensión de los errores en la tramitación de los planes de manejo hasta acá señalados. Asimismo, esto refuerza la necesidad de requerir a la Conaf una investigación exhaustiva de todos los planes de manejo de recuperación de terrenos para fines agrícolas aprobados en los últimos 10 años, en la misma forma en que se revisó el mencionado instrumento aprobado para el sector de Quilicura, de la comuna de Las Cabras.

5. Sobre la falta de regulación de los planes de manejo para recuperar terrenos con fines agrícolas:

Por su parte, se debe concluir categóricamente que los planes de manejo para recuperación de terrenos con fines agrícolas no están regulados dentro de nuestra legislación de manera orgánica y detallada, siendo una institución que no es armónica con el resto de las normas legales que regulan el bosque, en especial en relación con la función de protección, conservación y preservación que debe predicarse respecto de los bosques nativos. Lo anterior motiva a que esta institución sea derogada y expulsada del ordenamiento jurídico chileno.

**b) Propuestas.**

1. La Comisión acuerda requerir a la Corporación Nacional Forestal que realice una investigación exhaustiva de todos los planes de manejo de recuperación de terrenos para fines agrícolas aprobados en los últimos 10 años, en la misma forma en que se revisó el instrumento aprobado para el sector de Quilicura, de la comuna de Las Cabras, en especial, respecto de los 572 casos informados en la Comisión. Para tales efectos se solicita que los resultados de las investigaciones se remitan a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados en un plazo de un año, luego de que sea aprobado el informe de la Comisión Investigadora.

Asimismo, si es que existieren planes de manejo de recuperación para fines agrícolas que no hayan iniciado su ejecución, o que habiéndolo hecho se encuentren abandonados, respecto de los cuales CONAF compruebe en la investigación pertinente, que éste no se otorgó de conformidad a los antecedentes técnicos y legales requeridos, existiendo antecedentes fundados acerca de la concurrencia de dolo o culpa grave de parte del propietario del terreno o del titular del plan de manejo, la Comisión requiere que dicho organismo cumpla de forma perentoria la obligación de denuncia existente para los funcionarios públicos en el artículo 160 de la ley N° 18.834 que aprueba el Estatuto Administrativo, y en los artículos 175 letra b) y 176 del Código Procesal Penal, cuando los hechos revistieren caracteres de delito.

Lo anterior, es sin perjuicio de que la CONAF ejerza sus potestades invalidatorias, en caso de ilegalidad, para restablecer el imperio del derecho, y para que, en su caso, se solicite a los Tribunales de Justicia la reforestación del bosque nativo con especies autóctonas de la zona y con la debida inspección de su prendimiento, en atención a lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

2. La Comisión acuerda solicitar a la Conaf modificar el procedimiento administrativo destinado a aprobar los planes de manejo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, con el objeto de que la resolución final, en todo caso, sea dictada por el Director Ejecutivo de dicho organismo.

3. La Comisión solicita a S.E. el Presidente de la República hacer presente la urgencia, en calidad de discusión inmediata, para el proyecto de ley que Crea el Servicio Nacional Forestal y Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, boletín N° 11.175-01, actualmente en segundo trámite constitucional. Cabe hacer presente que esta solicitud ha sido efectuada en diversas instancias parlamentarias, por lo que esta Comisión se suma a esa imperiosa necesidad de crear una institucionalidad pública robusta encargada de la protección forestal.

4. La Comisión solicita a S.E., el Presidente de la República que envíe un proyecto de ley que modifique la Ley N° 20.283, entregando y perfeccionando todos los instrumentos necesarios para proteger, estimular y fomentar el bosque nativo. Lo anterior considerando que la ley lleva 11 años de funcionamiento, sin que se generen todos los resultados esperados ni garantiza la debida conservación del recurso, lo que recomienda una modificación de la misma. La evidencia para ello se encuentra en esta misma Comisión.

Una ley de bosque nativo para estos tiempos, debe contener cambios en materia de adecuación al Acuerdo de París, que vigila de cerca los máximos de emisiones de CO2 en el planeta, y la mitigación para el cambio climático.

Resulta de interés hacer notar a esta Honorable Comisión que Chile ha ratificado los compromisos de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en el año 1992, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Chile también ha firmado en el año 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y todos esos instrumentos internacionales de los cuales el país forma parte deben tener una correlación en el ordenamiento jurídico interno.

5. Necesidad de implementar una nueva institucionalidad forestal. De lo analizado en la Comisión Investigadora, queda de manifiesto la necesidad de fortalecer la Administración del Estado en esta materia. Dicho fortalecimiento se traduce en la creación de una clara cabeza de nivel político que haga posible una mejora ostensible en la coordinación del actuar de los órganos y servicios públicos del sector forestal, y que además empuje los necesarios cambios legales y reglamentarios del sector.

Al efecto, la Comisión solicita a S.E., el Presidente de la República a que envíe un proyecto de ley que cree una Subsecretaría Forestal que tenga la jerarquía y recursos necesarios para coordinar todas las políticas, planes y programas necesarios para proteger, conservar y preservar, en su caso, los bosques, en especial el nativo.

6. La Comisión acuerda solicitar al Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para que ponga en tabla el proyecto de acuerdo que crea una Comisión de Política y Desarrollo Forestal en el Congreso Nacional.

Con fecha 19 de julio de 2018, se presentó el proyecto por el cual se modifica el reglamento de la Cámara de Diputados y se crea la Comisión de Política y Desarrollo Forestal, el cual, hasta hoy, se encuentra radicado en la citada Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara.

Durante el trabajo de esta comisión especial investigadora se ha constatado que el sector forestal enfrenta problemas presentes y futuros que no están suficientemente atendidos por esta Corporación:

- La necesidad de una nueva ley para el bosque nativo
- El proyecto que crea el Servicio Forestal
- El proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad
- La necesidad de abordar el problema de los incendios forestales de manera integral, y no solo reactiva.
- La aparición de plagas que ya amenazan la Araucaria, y que es especialmente peligrosa por la existencia de monocultivos.
- La falta de una institucionalidad acorde con la importancia económica y social del sector.

Estos, son solo algunos ejemplos de temas que deben ser atendidos con urgencia. La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, pese al empeño de sus miembros, está absorbida por otras prioridades por lo que es urgente que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia, y Reglamento de la Cámara ponga a la brevedad en tabla el proyecto de creación de la Comisión de Política y Desarrollo Forestal.

7. Fortalecimiento de la Gerencia de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf.

Es necesario potenciar la Gerencia de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, fortaleciendo sus competencias y facultades en torno a la autorización de los planes de manejo. De igual forma, se debe incorporar más recursos humanos, legales y económicos para aumentar la injerencia de esta repartición de Conaf en materia de dichos planes.

8. Remisión del informe en los términos que se indica.

## **VI. REMISIÓN DEL INFORME.**

De conformidad a lo establecido en el artículo 318 N° 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión acordó proponer a la Sala remitir copia del informe a las siguientes autoridades y organismos:

a) A S.E. el Presidente de la República y a los ministros de Agricultura y del Medio Ambiente con la finalidad de que se hagan efectiva las medidas hasta aquí señaladas, y que se propongan políticas, planes y programas que las viabilicen.

b) Al Ministerio Público con el objeto de que investigue la eventual comisión de los delitos tipificados en el artículo 49 de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal y, en caso que corresponda, ejerza las acciones correspondientes.

c) Al Consejo de Defensa del Estado, a fin de que en caso que corresponda, ejerza la acción por daño ambiental establecida en los artículos 51 y siguientes de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

**VII. DIPUTADO INFORMANTE.**

Se designó Diputado Informante al señor Jaime Tohá Gonzalez.

-----

Sala de la Comisión a 11 de julio de 2019.

Tratado y acordado según consta en las actas de las sesiones celebradas los días 12 y 21 de marzo; 4, 11, 18 y 25 de abril; 16 y 30 de mayo; 6, 13 17, 19, 20 y 24 de junio, 10 y 11 de julio de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Loreto Carvajal Ambiado, Joanna Pérez Olea y Alejandra Sepúlveda Orbenes (Presidenta) y de los diputados señores Ramón Barros Montero, Félix González Gatica, Amaro Labra Sepúlveda, Andrés Longton Herrera, Iván Norambuena Farías, José Pérez Arriagada, Leonidas Romero Sáez, Alejandro Santana Tirachini, Jaime Tohá González, Ignacio Urrutia Bonilla y Cristóbal Urruticoechea Ríos.

Por la vía del reemplazo asistieron la diputada Francesca Muñoz González, y los diputados Miguel Ángel Calisto Águila, Enrique Van Rysseberghe Herrera y Esteban Velásquez Núñez.



**MARÍA TERESA CALDERÓN ROJAS**  
Abogada Secretaria de la Comisión

## Índice

<b>I. ACUERDO DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS .....</b>	<b>1</b>
A) COMPETENCIA.....	1
B) PLAZO.....	1
C) INTEGRACIÓN.....	1
D) CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN.....	2
<b>II. ANTECEDENTES GENERALES .....</b>	<b>2</b>
A) PROFESIONAL DEL ÁREA DE ASesorÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, DON PACO GONZÁLEZ.....	4
B) PROFESIONAL DEL ÁREA DE ASesorÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, DON JUAN PABLO CAVADA.....	10
C) PROFESIONAL DEL ÁREA DE ASesorÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, DON PEDRO HARRIS.....	16
<b>III. RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.....</b>	<b>20</b>
A) OFICIOS DESPACHADOS.....	20
B) SESIONES CELEBRADAS Y PERSONAS INVITADAS O CITADAS.....	22
<b>IV. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES EFECTUADAS EN LA COMISIÓN.....</b>	<b>23</b>
1. AGRUPACIÓN DE INGENIEROS FORESTALES POR EL BOSQUE NATIVO (AIFBN).....	24
a) <i>Don Álvaro Promis, miembro de la AIFBN, profesor de la Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile.....</i>	<i>24</i>
b) <i>Don Sergio Donoso, vicepresidente de la AIFBN, profesor de la Facultad de Ciencias Forestales y Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile.....</i>	<i>26</i>
2. EL INGENIERO FORESTAL, DON GERMÁN URRA, MIEMBRO DEL GRUPO SENIOR FORESTERS.....	28
3. SUBDIRECTORA DE AVALUACIÓN DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, SEÑORA MARÍA ALICIA MUÑOZ.....	32
4. DIRIGENTES VECINALES Y DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE RURAL DEL VALLE QUILICURA (DEFENCURA-NAGUAL), DE LA COMUNA DE LAS CABRAS, SEÑORAS ERICA CORNEJO (PRESIDENTA), KAREN OSORIO Y VANESA CASTRO, Y EN REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA APR LA CEBADA, QUILICURA- SAN JOSÉ COCALÁN, DON LUIS CASTRO (PRESIDENTE), TODOS DE LA REGIÓN DE O´HIGGINS.....	42
5. CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL, CONAF.....	45
a) <i>Director Ejecutivo de la Conaf, don José Manuel Rebolledo.....</i>	<i>45</i>
b) <i>Gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Juan Carlos Castillo.....</i>	<i>47</i>
c) <i>Fiscal de la Corporación Nacional Forestal, don Fernando Llona.....</i>	<i>59</i>
d) <i>Dirección Regional Conaf Valparaíso.....</i>	<i>68</i>
i) <i>Director Regional de Conaf Valparaíso, don Pablo Mira.....</i>	<i>68</i>
ii) <i>Señora Danila Lazo, en reemplazo del jefe Provincial Petorca.....</i>	<i>69</i>
iii) <i>El Jefe del Departamento de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, don Sandro Bruzzone.....</i>	<i>70</i>
iv) <i>La jefa provincial de la oficina San Felipe-Los Andes, señora Ingrid Núñez.....</i>	<i>71</i>
e) <i>Dirección Regional de Conaf, O´Higgins.....</i>	<i>71</i>
i) <i>Director de la Conaf de la Región de O´Higgins, don Marcelo Cerda.....</i>	<i>71</i>
ii) <i>Jefe Provincial de Cachapoal de Conaf, Región de O´Higgins, don Cristián Núñez.....</i>	<i>72</i>
6. MINISTRO DE AGRICULTURA, DON ANTONIO WALKER.....	72
7. EL ABOGADO SEÑOR NICOLÁS MUÑOZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD AGRÍCOLA TRALCÁN SPA.....	77
<b>V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>79</b>
A) CONCLUSIONES.....	80
B) PROPUESTAS.....	84
<b>VI. REMISIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>86</b>
<b>VII. DIPUTADO INFORMANTE.....</b>	<b>87</b>