



PROYECTO DE LEY QUE CREA UN NUEVO CUERPO NORMATIVO QUE BUSCA REGULAR LOS USOS DE TERRENOS AFECTADOS POR INCENDIOS FORESTALES

I. FUNDAMENTOS

El desarrollo de los procesos naturales de los ecosistemas brindan a las comunidades una serie de beneficios fundamentales para el bienestar humano, como lo pueden ser la regulación del clima, descontaminación del aire, regulación del ciclo hidrológico y la disponibilidad de agua, control de inundaciones, recreación, entre otras. Sin embargo, la propia actividad humana y su expansión genera una presión sobre estos ecosistemas que afecta la biodiversidad y sus procesos naturales, a la vez que reduce o incluso elimina la capacidad de proveer de estos beneficios o servicios ecosistémicos. En particular los bosques han sido reconocidos como clave para la lucha contra el cambio climático, no solo por ser efectivos en la captura y retención de carbono atmosférico, sino que también porque los servicios ecosistémicos que prestan son de gran utilidad en los esfuerzos de adaptación al cambio climático, sin embargo la deforestación es la segunda causa con mayor contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero, representando un 20% de estas, lo cual da cuenta de la necesidad de adoptar medidas adecuadas para detener la deforestación y recuperar los terrenos degradados.

Los incendios forestales se han vuelto cada vez más una preocupación pública y un problema de seguridad en Chile. Entre 2003 y 2017 se quemó una superficie total de 1.427.000 hectáreas, de las cuales 61% corresponde a bosque nativo¹. Según informes de CONAF, entre 2003 y 2018 el 97% de la ocurrencia de incendios forestales se concentra entre las regiones de Valparaíso y Los Lagos, siendo las regiones más críticas la de Valparaíso, Biobío y La Araucanía². Sumado a esto,

¹ Astorga Schneider, Luis Eduardo (editor), 2019. “Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal”

² Astorga Schneider, Luis Eduardo (editor), 2019. “Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal”



existe cada vez mayor investigación y preocupación por la posible ocurrencia de las llamadas *tormentas de fuego* como las observadas en 2017, donde dadas las condiciones meteorológicas extremas y un alto estrés hídrico provocado por una prolongada sequía, permitieron la ocurrencia de incendios con una velocidad de propagación muy alta de hasta 8200 hectáreas por hora.

Otras estadísticas relevantes respecto a los incendios forestales en Chile son su causalidad y ubicación. 98% de los incendios son provocados por la acción humana y el 87% de estos corresponde a negligencias o incendios intencionales, pero a su vez solo el 1% de estos obtiene resultados de pericias policiales por lo cual existe duda sobre sus reales responsables³. En cuanto a su ubicación, se señala que el 80% de las ocurrencias se ubica en la interfaz urbano-rural, los cuales concentran los recursos de extinción, crean alarma pública y generan los mayores daños⁴. Este tipo de incendios son un problema a escala global, dado que generan diversos daños materiales y pérdida de vidas humanas, además de daños a los ecosistemas aledaños y a las ciudades cuando los incendios se originan en las áreas urbanas más densas⁵.

Esto se vuelve aún más complejo al no existir en Chile un ordenamiento territorial robusto para la interfaz urbano-rural, que permita regular el cambio de uso de suelo y la expansión urbana bajo una mirada holística que incorpore los diversos factores e intereses en tensión, permitiendo mediante el ordenamiento territorial, aportar a la prevención de la ocurrencia, propagación y daños causados por los incendios forestales ocurridos en estas zonas. La Mesa de Biodiversidad del Comité Asesor Científico para la COP 25 reconoce que la problemática de cambio de uso del suelo se presenta como un dilema multidimensional que afecta aspectos sociales, económicos

³ Caviades, Jonathan, 2017. “Construyendo sobre cenizas ¿Son utilizados los incendios forestales como una herramienta informal para la expansión urbana de Chile central?”

⁴ Ibid

⁵ Marquet, P. A., A. Lara, A. Altamirano, A. Alaniz, C. Álvarez, M. Castillo, M. Galleguillos, A. Grez, Á. Gutiérrez, J. Hoyos-Santillán, D. Manushevich, R. M. Garay, A. Miranda, E. Ostria, F. Peña-Cortéz, J. Pérez-Quezada, A. Sepúlveda, J. Simonetti y C. Smith (2019). «Cambio de uso del suelo en Chile: Oportunidades de mitigación ante la emergencia climática». En P. A. Marquet et al. (editores), Biodiversidad y cambio climático en Chile: Evidencia científica para la toma de decisiones. Informe de la mesa de Biodiversidad. Santiago: Comité Científico COP25, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación



y ambientales⁶.

A partir de lo expuesto, se entiende como actos que puedan impedir la regeneración aquellos que siendo constitutivos del proceso de urbanización afecten el medio ambiente y la aptitud forestal, agrícola y ganadera de los predios rústicos, considerando entre éstos actos materiales de edificación y actos de autoridad que permiten el ejercicio del *ius edificandi* y procesos de urbanización en zonas periurbanas y rurales. Así, según el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.S. 458/1975) se establece que fuera de los límites urbanos establecidos por los planes regulares se prohíbe abrir calles, subdividir o levantar construcciones para formar poblaciones, *“a excepción que se solicite un cambio de uso de suelo fuera de los límites urbanos establecidos”*⁷, solicitando autorización al Ministerio de Agricultura para efectos de actos de subdivisión o construcciones que no tengan fines agrícolas, lo cual posibilita la existencia de nuevos núcleos urbanos.

Cabe señalar que, a nivel jurídico históricamente a partir del proceso de urbanización se inicia una profunda transformación en la concepción del derecho de propiedad, hacia una función social delimitadora de su contenido. Claramente, es un cambio vinculado a las nuevas características económicas de la sociedad industrial y el pujante proceso de urbanización, que posibilitaron *“el inicio de un conjunto de técnicas de intervención que se institucionalizaron a partir de la planificación urbana, el control preventivo en las edificaciones, la ejecución del planeamiento y los mecanismos de fiscalización y sanción”*⁸.

Entonces, la planificación territorial no puede ser concebida abstractamente, es decir, de forma neutra, pues el espacio es un producto social, esto quiere decir que cada sociedad produce un

⁶ Marquet, P. A., A. Lara, A. Altamirano, A. Alaniz, C. Álvarez, M. Castillo, M. Galleguillos, A. Grez, Á. Gutiérrez, J. Hoyos-Santillán, D. Manushevich, R. M. Garay, A. Miranda, E. Ostría, F. Peña-Cortéz, J. Pérez-Quezada, A. Sepúlveda, J. Simonetti y C. Smith (2019). «Cambio de uso del suelo en Chile: Oportunidades de mitigación ante la emergencia climática». En P. A. Marquet et al. (editores), Biodiversidad y cambio climático en Chile: Evidencia científica para la toma de decisiones. Informe de la mesa de Biodiversidad. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación

⁷ Caviedes, Jonathan, 2017. ob.cit.

⁸ Cordero Quinzacara, Eduardo (2015): “Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno”, en Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 22-Nº2.



espacio⁹, que si bien queda reducido al plano tiene un contenido normativo expresivo de intereses particulares y sociales sobre el uso del espacio, generando con ello las posibilidades jurídico-materiales del suelo edificable y la creación de nuevas poblaciones, hechos y procesos que desencadenan, a su vez, efectos de interés público a nivel ambiental y sanitario. Por lo que, un problema constante es la definición de lo periurbano, y su equivalente jurídico en las zonas de extensión urbana en los Planes Intercomunales o Metropolitanos que encuentran un fundamento fáctico en las posibilidades que entrega el suelo para usos no admitidos en la centralidad de las ciudades como infraestructura e industrias, junto con edificar vivienda y nuevos conjuntos habitacionales en las periferias de las ciudades, conurbaciones y la conformación de suburbios modernos que tensionan la superficie cultivable del país en el mediano y largo plazo.

En consecuencia, el objetivo del proyecto es por una parte la protección de la naturaleza, y por otra la prevención del crecimiento inorgánico de la ciudad mediante hechos que revisten carácter de siniestro, en este caso el incendio, con lo cual debe volver a priorizarse la planificación como actividad deliberativa y participativa con componente técnico y sentido social, frente a hechos materiales de origen desconocido que generando efectos negativos a nivel ambiental, sanitario y social, levantan y crean nuevos núcleos urbanos fuera del instrumento de planificación. La actividad racional y democrática de la planificación territorial debe prevalecer sobre el avance inorgánico del fuego, restituyendo con este proyecto el carácter obligatorio y necesario del ordenamiento territorial meditado y sin presiones respecto al uso del suelo.

Los antecedentes anteriormente mencionados, sumado a la usanza histórica de los incendios intencionales como herramienta para la eliminación de bosques y el despeje de terrenos para la expansión habitacional o agrícola, han instalado en la opinión pública la idea de que ciertos incendios se provocan con un interés de expansión inmobiliaria, a pesar de estar prohibido y penado en nuestra legislación. Al no existir normativa dirigida a ordenar la reconversión o recuperación de terrenos afectados por incendios forestales “la utilización del fuego para

⁹ Alessandri, Ana (2015): “El derecho a la ciudad como pensamiento-acción”, en Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago de Chile.



acceder a terrenos cotizados para establecer proyectos inmobiliarios o industriales pudiese ser una herramienta a considerar, la cual es de fácil acceso, rápida y económica”¹⁰.

De acuerdo a la investigación de 2017 presentada en “Construyendo sobre cenizas ¿Son utilizados los incendios forestales como una herramienta informal para la expansión urbana de Chile central?” en la región de Valparaíso se identifican al menos tres sectores en las comunas de Valparaíso, Quilpué y San Antonio en los cuales, posterior a la ocurrencia de una serie de incendios forestales en terrenos dentro o aledaños al límite urbano, fueron desarrollados proyectos inmobiliarios o industriales.

En el sector estudiado en Quilpué, de 5 hectáreas, en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009 ocurrieron 9 incendios forestales con causa catalogada en su mayoría como “uso de fuego por transeúntes”, luego de lo cual en 2010, luego de registrarse dos años sin siniestros, la zona estuviese totalmente construída. En Valparaíso, específicamente en las zonas aledañas al Tranque La Luz, la investigación identifica una dinámica similar, con 10 incendios entre los años 2010 y 2012, evidenciándose la construcción de proyectos inmobiliarios en el año 2013 en los terrenos siniestrados. Pero a diferencia del sector estudiado en Quilpué, la dinámica se habría mantenido durante los años 2014 a 2016 en los terrenos aledaños, cuando el Director Regional de CONAF reconocería el latente conflicto entre el desarrollo inmobiliario y los incendios en la zona¹¹ ante las denuncias de la comunidad. Finalmente en San Antonio en el terreno estudiado, entre los años 2010 y 2012 ocurrieron 19 incendios, sumados a 30 en los sectores aledaños, constituyéndose en 2014 obras industriales.

Si bien la misma investigación indica que no es posible establecer una relación causa-efecto entre los incendios y el posterior cambio en el uso del suelo, no deja de ser alarmante la rapidez con la que ocurre la construcción posterior a los incendios.

Dada la importancia inicialmente descrita que los bosques y los ecosistemas asociados tienen para el bienestar de las comunidades aledañas como también para la mitigación y adaptación al cambio climático, es que no solo se hace necesario establecer medidas que desincentiven el ilícito

¹⁰ Caviedes, Jonathan, 2017. “Construyendo sobre cenizas ¿Son utilizados los incendios forestales como una herramienta informal para la expansión urbana de Chile central?”

¹¹ Disponible en

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/desastres-naturales/incendios-forestales/incendio-en-curauma-conaf-apunt-o-al-desarrollo-inmobiliario-como/2016-10-08/095340.html>



de la provocación de incendios forestales, sino que también se establezca la obligación de recuperar los terrenos siniestrados.

II. IDEA MATRIZ

Proyecto de ley que busca desincentivar el uso de los incendios como herramienta informal para generar cambios en el uso de los espacios siniestrados, dando el tiempo necesario para que se produzca la regeneración de los ecosistemas afectados.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Diputados y Diputadas que suscriben vienen en presentar el siguiente

PROYECTO DE LEY

“ARTÍCULO ÚNICO: En caso de incendios en que se quemen bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la ley N° 20.283, quedan prohibidas las siguientes acciones, por el plazo de 30 años contados desde el cese del estrago:

1. Realizar cambios en el uso del suelo siniestrado por medio de modificaciones a instrumentos de planificación territorial . Se debe mantener su uso previo y adoptar las medidas necesarias para la progresiva recuperación de la biodiversidad de los ecosistemas afectados.
2. Solicitud y concesión de permisos de edificación, subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones, en los terrenos que fueron parte de la superficie incendiada, exceptuando aquellas vinculadas con edificaciones existentes antes del siniestro y las que se enmarquen dentro del proceso de partición hereditaria.
3. Toda actividad incompatible con la recuperación de la cubierta vegetal.”

Los y las Diputadas que suscribimos solicitamos que se tenga en consideración nuestro parecer entorno a que se designe como comisión técnica, para su estudio y tramitación, a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

DIEGO IBÁÑEZ COTRONEO
H.Diputado de la República




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DIEGO IBÁÑEZ C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GONZALO WINTER E.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALEJANDRA SEPÚLVEDA O.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FELIX GONZÁLEZ G.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CRISTINA GIRARDI L.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GABRIEL ASCENCIO M.

