

Notas Comisión Investigadora 24/06/19

Cronología de hechos.

1. 03/2018. Agrícola Tralcán SpA (en adelante “Tralcán”) celebra promesa de compraventa de predio de 328,66 hectáreas (en adelante el “Predio”), 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.

El Plan de Tralcán para el Predio es generar un proyecto de inversión agrícola inédito en el país, por medio del cual se plantaría con paltos cerca de un tercio del Predio, justamente en los terrenos bajos, que tienen presencia únicamente de Bosque Nativo Esclerófilo joven y no compacta, y con los réditos del proyecto generar un proyecto de conservación de los restantes dos tercios del Predio, en terrenos altos, que tienen bosque nativo compuesto por Espino, Litre, Boldo, y Quillay añosos, formando bosques compactos, por medio de la constitución de un derecho real de conservación.

2. 11/04/18. La propietaria anterior (Ana María Vázquez Mujica) presentó a CONAF estudio cobertura vegetal.
3. 5/6/18. CONAF responde favorablemente al estudio, por medio de Carta N°4/211-61/18. En su respuesta, CONAF indica *“Cabe recordar que el porcentaje de cobertura arbórea para **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”.* *“En el resto de las áreas, tal como se señaló, la vegetación predominante está constituida por Retanilla trinervia, especie que no se encuentra incluida en el listado nacional de especies nativas, por lo que no se considera para efectos de determinar si una cubierta vegetal constituye bosque o formación xerofítica conforme a las definiciones establecidas en la Ley 20.283, situación que corrobora lo indicado en el informe de cobertura presentado. En estos casos, no existirían inconvenientes para que puedan llevar a cabo labores de habilitación agrícola en estas áreas.”*
4. 20/6/18. Tralcán celebra compraventa del predio, y de derechos de agua equivalentes a 83 l/s. Solicita traslado de las aguas para usarlos en el Predio. El proyecto agrícola contempla hacer riego con estas aguas, e incorporar a la cuenca las aguas que se infiltren luego del riego. No se contempla la perforación de pozos para extracción de agua.
5. 2/8/18. Tralcán ingresa solicitud de plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperar terrenos con fines agrícolas, amparado en el
6. 28/8/18. CONAF aprueba solicitud de Plan de Manejo por medio de Resolución N°74/93-61/18, con observaciones que indican que en las quebradas temporales se requiere que el titular no las intervenga, y deje una franja vegetal de protección a ambos costados de esta.

7. Entre agosto y octubre de 2018, Tralcán invita a 8 vecinos colindantes al Predio, para exponerles su proyecto. Asimismo, plantea temas propios de vecindad, tales como corrimientos de cercos, aclaración de deslindes. Tralcán realiza un levantamiento topográfico en el que se acredita que la totalidad de los vecinos se han tomado en forma ilegal parte del predio. Se negocia en buena fe con cada uno de los vecinos para dar una solución de buena vecindad al problema con cada uno de ellos. Se alcanza acuerdo con 6 de los 8. Uno de esos vecinos con los que no se llegó a acuerdo es Erica Cornejo Farías, quién compareció ante esta Comisión, según consta del acta de la sesión No 5, del 25/04/2019. En la parte del predio de Tralcán, tomado ilegalmente por esta persona, eliminó el bosque nativo existente, y lo reemplazó por otras especies.
8. 5/11/18. Fecha supuesta en que la Diputada Sepúlveda ingresa una denuncia a CONAF, la que sin entregar antecedentes de ningún tipo, indica: *“Plan de manejo mal hecho y no corresponde la fiscalización al plan de manejo.”* Decimos que esta fecha es *“supuesta”* porque el formulario de la denuncia conseguido por transparencia no tiene timbre de recepción alguno, a pesar de que CONAF ha indicado en todos sus documentos que la denuncia ingresó por oficina de parte en esa fecha.
9. 15/11/18. Comisiones de Agricultura y Silvicultura de la Cámara de Diputados oficia a Director Ejecutivo de CONAF *“a fin de solicitar antecedentes sobre la tala de bosque nativo que se está realizando en la comuna de Las Cabras, sector Quilicura, sin que exista un Plan de Manejo, ya que esta tala estaría afectando árboles centenarios”*. (Oficio N°98/2018).
10. 11/12/18. Ordinario N°810/2018 da respuesta al oficio de la Comisión. En él, indica que el lugar en cuestión corresponde al predio de Tralcán; y que:
 - a. *“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. Que está amparada bajo el DL 701.
 - c. Que hubo una inspección en terreno en noviembre de 2018.
 - d. Que por lo anterior es *“posible asegurar que en la actualidad no existen cortas que no hubieran sido autorizadas por nuestra institución”*
11. 27/12/2018. CONAF suspende provisionalmente los efectos de la resolución que aprueba el plan de manejo. Funda la suspensión en una *“denuncia de carácter grave”*. En vez de ser notificada en su domicilio registrado en Santiago, como corresponde legalmente, fue notificada por un funcionario de CONAF quien dio lectura a viva voz a la resolución ante un público de más de 30 personas, acarreadas al lugar en bus municipal. Fueron espectadores de lo anterior el Alcalde de Las Cabras y la Diputada Sepúlveda, entre otras autoridades locales.
12. 12/01/2019. Tralcán ingresa recurso de protección en contra de CONAF por la resolución que suspende provisoriamente el plan de manejo.
13. 14/01/2019. Tralcán toma conocimiento de un video que circula en redes sociales, en donde Luis Castro, (quién compareció ante esta Comisión, según consta del acta de la sesión No 5, del 25/04/2019), crítica las actividades de Agrícola Tralcán, en especial sobre un supuesto daño al acuífero de la cuenca por cultivo de palta, cosa que como

veremos más adelante, no es efectivo. Omite señalar que él es titular de una plantación de paltas de 5 hectáreas, en un inmueble colindante al predio de Tralcán.

14. 22/01/2019. CONAF emite resolución 10/2019, por medio de la cual inicia la invalidación del plan de manejo. La resolución misma se funda en un informe levantado por una comisión Ad-Hoc -que no existe en la ley, CONAF no tiene atribuciones para crearla-, fundado en la “denuncia de carácter grave”, en el hecho que el plan de manejo no consideró las quebradas, y que la pendiente constatada en terreno no coincide con la declarada. Cabe hacer presente que CONAF no entregó copia del informe de los profesionales. Asimismo, de los 8 profesionales firmantes, sólo 6 se presentaron en terreno. No hay acta de la visita a terreno, deber funcionario básico en visitas inspectivas.
15. 7/02/2019. Tralcán presenta sus descargos al procedimiento de invalidación, oponiéndose al mismo.
16. 14/03/2019. Corte de Apelaciones de Rancagua rechaza recurso de protección indicando que con el inicio de la suspensión del plan de manejo cesaba el agravio y que Tralcán ahora tenía imputaciones concretas y derecho a defensa en ese proceso administrativo.
17. 28/03/2019. CONAF emite resolución 46/2019, que invalida plan de manejo de Tralcán. La invalidación no fue por los cargos de los que Tralcán se defendió, sino que mutaron a que Tralcán no acreditó que el terreno no era de aptitud preferentemente forestal, y que tampoco había acreditado uso agrícola anterior, haciendo alusión tácita al Ord. 73 de 2019 de 28/01/2019, que es el que “aclara que se debe entender por recuperación”, en lo que es una clara vulneración a las normas del debido proceso.
18. 05/04/2019. Tralcán presenta recurso de reposición con jerárquico en subsidio.
19. 7/05/2019. Rechazo reposición.
20. 20/06/2019. Fuimos notificados del rechazo del recurso jerárquico. Cabe hacer presente que, encontrándose el recurso pendiente de resolución, el Director Ejecutivo de CONAF se pronunció sobre el caso en concreto, lo que atenta con los deberes funcionarios y la imparcialidad que debe regir en un procedimiento administrativo.

De la forma en que Agrícola Tralcán SpA se sometió a la normativa vigente, dando cabal cumplimiento a la misma.

- Ya se ha dicho que el terreno se estudió previamente para comprarlo con certeza técnica y jurídica que respaldara el proyecto a realizar. Para ello, se contrataron estudios de consultores forestales con amplia experiencia en tramitación de estas solicitudes en CONAF.
- Agrícola Tralcán SpA contrató un ingeniero forestal del Listado de Consultores Forestales de Conaf, que fue quien hizo el estudio de cobertura, y también el plan de manejo (listado que existe conforme a lo dispuesto en el inciso primero del Art. 9° del D.S. N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura)
- Agrícola Tralcán adquirió también derechos de agua de un canal que pasa por el valle. De esta manera, no sólo no resultan efectivas las acusaciones formuladas en la sesión 5 de esta comisión por el representante del APR de Cocalán respecto que el proyecto en

cuestión va a secar la cuenca, puesto que no se prevé sacar el agua de la misma de napas subterráneas, sino que por el contrario, va a aportar aguas a la cuenca en cuestión por medio de la infiltración de riego.

- No se trata de que el dueño de un terreno esté forzando su naturaleza para transformarlo en una plantación de paltos. Este terreno se compró porque luego de estudios técnicos y regulatorios, se determinó que era apto y con potencial productivo para el cultivo de paltos.
- Esto, en todo caso, no es nuevo en el valle. El señor Luis Castro, que fue invitado a esta Comisión, y que fue quien hizo unos videos denunciando una supuesta tala de árboles centenarios, tiene su campo en las cercanías del proyecto de Tralcán, y tiene una plantación de paltos.
- El plan de manejo para recuperar terrenos para fines agrícolas es el tipo de Plan que se encuentra contemplado de forma explícita en la ley que lo regula, para proyectos como el planteado por Tralcán.
- Ley de bosque nativo, en cuya comisión mixta estuvo la presidenta de esta comisión se aprobó remitiendo la regulación de los planes de manejo al DL 701.
- Tralcán dio cumplimiento irrestricto a los requisitos del DL 701 en su solicitud.
- No es efectivo que exista prohibición de corta de bosque nativo. La corta de bosque nativo está regulada, lo que significa que la ley establece condiciones para poder ejercerla. Agrícola Tralcán SpA cumplió con todas esas condiciones. A este efecto es fundamental hacer la distinción que la corta de bosque nativo no es lo mismo que la corta de las especies protegidas. Así mismo, no todas las especies que constituyen bosque nativo son especies protegidas por el sólo hecho de ser bosque nativo.
- Con Plan de Manejo en mano, invirtió varios cientos de miles de dólares, del que fue posteriormente despojada, sin un debido proceso, y sin someterse a ningún estándar de respeto a derechos adquiridos, ni a consideraciones de utilidad pública o interés nacional. Ello, sin tener en consideración que Tralcán cumplió cabalmente con la legislación vigente.

CONAF ha actuado en contra de TRALCÁN, acomodando las normas que rigen la materia a conveniencia de intereses que se apartan de su mandato legal.

- Como se ha dicho, el Plan de Manejo se rige por la normativa forestal, DL 701 y Ley de Bosque nativo. Estas normas prevén la posibilidad de invalidar o dejar sin efecto un Plan de Manejo. Esta invalidación, que es la que debería haber aplicado CONAF por principio de especialidad, está consagrada únicamente para los casos en que el titular de la solicitud haya inducido a un error a CONAF para aprobación del Plan de Manejo. Como es obvio, CONAF no invalidó el Plan de Manejo de Tralcán amparado en esta causal, porque Tralcán presentó información verídica, la cual CONAF tuvo oportunidad de constatar al menos en 5 oportunidades antes de las denuncias, y antes de las mismas nunca objeto error en la información presentada.

- Tampoco se ha cometido por Tralcán irregularidad ambiental alguna. Prueba de lo anterior es que CONAF tiene la obligación de denunciar a la Superintendencia del Medio Ambiente este tipo de situaciones, y no lo hizo dentro de plazo porque no había nada que denunciar.
 - En el caso de Agrícola Tralcán, esta norma legal de la Ley 20.283 era la que debía aplicarse por sobre la norma de la Ley 19.880, por aplicación del principio de especialidad. Que fuera ignorado este principio, iniciándose por CONAF un procedimiento de invalidación en base a la ley de procedimiento administrativo es una más de las irregularidades de CONAF.
 - El Director Ejecutivo de CONAF ha tenido que andar aclarando a través de oficios algunos conceptos.
 - Las aclaraciones de CONAF vía oficio exceden las facultades de la Corporación; y son instruidas a funcionarios a través de ordinarios que no son publicados, ni en el diario oficial, ni siquiera en la página web. Eso quiere decir que no existe certeza jurídica en los trámites ante CONAF, y que los interesados se enfrentan a una regulación absolutamente opaca que se modifica según el parecer del Director Ejecutivo.
 - CONAF actúa con voluntarismo que no tiene cabida en el orden del derecho administrativo. Buscan aplicar las normas que ellos quieren (y no las que corresponden al caso concreto), y con la interpretación que ellos quieren acorde a sus instrucciones.
 - Y en las aclaraciones, tenemos un Director Ejecutivo que inventa derecho: En el ordinario de fecha 28 de enero, instruye a los funcionarios a interpretar el concepto de recuperar, de acuerdo a la definición de la RAE, y establece una distinción entre “recuperar” y “habilitar”. Eso es un abuso interpretativo. Si miran el diccionario de la RAE, la palabra recuperar tiene 6 acepciones. Y el Director Ejecutivo, arbitrariamente, restringe la interpretación a sólo una de ellas, modificando de esta forma, sin justificación racional, la forma en que CONAF aprobaba tradicionalmente estos Planes de Manejo.
- Recuperar es un término que se ocupa en distintas disciplinas; y en muchos casos, el uso técnico es el de volver a poner en servicio lo que ya estaba inservible. Así se ha utilizado, por ejemplo en lo que se refiere a suelos degradados, en esta misma comisión cuando se han tramitado reformas legales.

También ha habido acciones derechamente ilegales; ya se mencionó el inicio de un procedimiento por una denuncia infundada; la notificación “especial” que se practicó; la suspensión del acto no existe en las leyes aplicables; la aplicación de una causal que no procede; la modificación de las causales por las que se llevó a cabo el procedimiento administrativo dejando en la indefensión a Tralcán; pero llegamos al punto en que CONAF ha ingresado drones con cámaras al terreno privado de Agrícola Tralcán sin autorización alguna.

Políticas que busca implementar CONAF tienen efectos que deberían ser considerados por ley.

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.
- Asunción, por parte de Conaf, de una función de calificación de suelos sin contar con habilitación legal, procedimientos ni reglas técnicas conocidas por el público.
- Cambio de enfoque desde la maximización de productividad de los suelos, a la intangibilidad del bosque nativo, **aún cuando no haya especies vulnerables o amenazadas.**
- Congelamiento de suelos de bosque nativo, permitiendo su reconversión a agrícolas, sólo cuando hayan tenido uso agrícola previo acreditable por medios de prueba determinados por el Director Ejecutivo que son más restrictivos que los del procedimiento administrativo, todo lo anterior sin considerar cambio tecnológico, planificación técnica o beneficios a la calidad de suelo.

Los cambios de política se han intentado implementar a través de los siguientes medios:

- Documento interno (oficio ordinario N°73, de fecha 28 de enero de 2019), que además no se publica ni notifica a la ciudadanía, busca dotar de un nuevo contenido a un concepto legal, cual es la "recuperación" de terrenos. A través de dicho instructivo, y basado en interpretación literal antojadiza (considera 1 acepción de RAE e ignora otra), pretende dar contenido a concepto legal. El mismo documento, establece que sólo se podrá acreditar el uso agrícola previo con la presentación de un estudio agrológico y fotos satelitales o aéreas.
- Documento interno (oficio ordinario N° 69, de fecha 25 de enero de 2019), respecto a la calificación de un terreno como de APF, excluye la presentación de certificado del SII como requisito, y establece que calificación debe hacerse en "*evaluación de estudios técnicos, para determinar si un terreno es de APF, se deberá considerar el análisis de los antecedentes de gabinete y lo evaluado en terreno, considerando al menos, elementos tales como pendiente, pedregosidad, profundidad de suelo, drenaje, textura, categoría de erosión, entre otros*". No establece, sin embargo, obligación ni instrucción alguna a los solicitantes de presentar antecedentes relacionados con dichos aspectos.

Comentarios:

- Al intentar resignificar concepto de recuperación, CONAF no sólo actúa de manera arbitraria, sino que establece, veladamente, una prohibición de reconvertir terrenos con

bosque nativo (cualquiera, sin distinguir si está amenazado), en todo el territorio nacional. Hay que recordar que, en varias regiones, la calificación de bosque nativo requiere apenas que un 10% de la superficie presente cobertura. Con esto, se congelan terrenos en todo el país.

- Decisión de congelamiento mira a la historia del predio, sin esfuerzo de planificación, sin mirada estratégica respecto del uso del territorio, y sin consideración a avances tecnológicos.
- Requisitos para acreditar uso previo, son una restricción adicional, puesto que en los hechos no existen fotos satelitales y aéreas de todas las antigüedades, ni con nivel de detalle suficiente para dar certeza de cultivos en un período determinado.
- Consideración al bosque nativo se lleva a un absoluto, y no se valora en términos de sus beneficios ambientales o sociales, por cuanto se excluye toda posibilidad de apuntar a lograr iguales beneficios con cultivo productivo, que gracias a aporte tecnológico, podría cumplirlos.
- Desde el punto de vista de la política pública, CONAF está llamada a fundamentar su decisión de congelar el suelo, cuantificando el impacto de esta medida, e integrándola en el conjunto de políticas sectoriales que el Ministerio de Agricultura está llamado a desarrollar y promover. Por su relevancia, tampoco parece razonable que una medida de esta entidad se dicte en completa ausencia de diálogo con el sector afectado. Por último, CONAF no puede dictar regulaciones de esta importancia al margen de sus facultades legales. En simple, ni CONAF ni ningún otro agente público puede regular administrativamente aquello que corresponde a la ley.
- CONAF se pone al margen de la ley y de los instructivos presidenciales que buscan garantizar la pertinencia, razonabilidad y respeto por los derechos de terceros que deben uniformar los procesos regulatorios.

Observaciones respecto a lo que se ha visto en la presente comisión

- Artículo 52 de la Constitución Política de la República establece la facultad de fiscalizar “actos de gobierno”
- Es importante hacer notar lo anterior, por las referencias que se han hecho en el seno de esta comisión a conceptos como “delito ambiental”, refiriéndose a actos de una empresa privada que, conforme a la Constitución, están fuera del ámbito de fiscalización.
- Es importante hacer presente que en Chile existe una única institución con autoridad para conocer denuncias sobre faltas y delitos ambientales, la Superintendencia del Medio Ambiente.

- Existe una comisión investigadora que lleva meses indagando si el certificado del SII es vinculante o no. Ese solo dato da la respuesta de que no es claro, y que la fuente que debería aclararlo, que es la ley, no lo hace de forma suficiente.
- Sin perjuicio de ello, en esta comisión se ha explicado, por ejemplo por doña Danila Lazo, cómo sin perjuicio de tener a la vista certificado del SII, Conaf califica técnicamente el suelo.

NORMAS

- Ley 20.823. Artículo 5°.- 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 disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite.

DL 701

- Artículo 2°- Para los efectos de este decreto ley se entenderá por:
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.
PLAN DE MANEJO: Instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema.
- Artículo 22.- 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.

DS 193

- Artículo 33°.- Cuando la reforestación se realice en un terreno distinto de aquel en que se efectuó la corta o explotación, ésta deberá efectuarse en terrenos de aptitud preferentemente forestal que carezcan de especies arbóreas o arbustivas o que estando cubiertos de dicha vegetación, ésta no sea susceptible de ser manejada para constituir una masa arbórea o arbustiva con fines de preservación, protección o producción. Los terrenos en que se efectúe la reforestación deberán estar ubicados preferentemente dentro de la provincia donde se efectúe la corta.

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, señalando específicamente el plazo y las labores agrícolas a ejecutar. Para estos efectos, no se considerarán labores agrícolas las plantaciones realizadas con especies forestales.