



Antecedentes solicitados por la Comisión Especial Investigadora para fiscalizar los actos de gobierno relacionados con la prevención, gestión y combate de los incendios en el territorio nacional (CEI 18).

Ley de Fomento Forestal (DL 701 y sus modificaciones) y recursos presupuestarios asignados al Programa Recuperación Bosques Quemados

Autor

Pablo Morales P.

Email: pmorales@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3196

Resumen

El presente informe ha sido elaborado a solicitud de la Comisión Especial Investigadora para fiscalizar los actos de gobierno relacionados con la prevención, gestión y combate de los incendios en el territorio nacional (CEI 18).

Nº SUP: 138620

En el documento se exponen antecedentes respecto a la Ley de Fomento Forestal (D.L Nº 701 y sus modificaciones), particularmente lo que tiene que ver con el Sistema de Bonificaciones y las Multas y Sanciones contempladas en dicha normativa.

Adicionalmente, se entregan antecedentes presupuestarios respecto al Programa Recuperación Bosques Quemados, que surgió con el propósito de recuperar aquellas superficies que fueron afectadas por incendios forestales a partir del año 2017, y que depende de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del Ministerio de Agricultura.

El informe ha sido elaborado bajo las orientaciones y particulares requerimientos del trabajo legislativo. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de imparcialidad, pertinencia y oportunidad en su entrega.

I. Ley de Fomento Forestal. Breve Reseña histórica

1. Decreto Ley N° 701 (1974) y Decreto Ley N° 2.565 (1979)

Con el objetivo de incorporar nuevos terrenos de aptitud preferentemente forestal al desarrollo económico del país y a objeto de crear una gran superficie de bosques plantados para abastecer la industria forestal nacional, en octubre de 1974 entró en vigencia el Decreto Ley N° 701 sobre Fomento Forestal¹ (DL N° 701), el cual fue modificado posteriormente por el Decreto Ley N° 2.565 de 1979, que estableció bonificaciones y exenciones tributarias a las plantaciones forestales².

Como resultado de ello, durante los primeros veinte años de su vigencia (1974-1994) se bonificaron 807.203 hectáreas de superficie forestada, la mayoría de ellas en terrenos altamente degradados que fueron recuperados para la actividad productiva del país.

En términos regulatorios, el D.L. N° 701 sobre Fomento Forestal también constituyó un aporte relevante a la sustentabilidad forestal, al introducir la obligación de reforestar los bosques explotados, lo que contribuyó a que Chile sea uno de los pocos países del mundo que puede exhibir un balance positivo en cuanto a uso y conservación de bosques³.

2. Ley N° 19.561 (1998)

Luego de casi tres años de tramitación parlamentaria, en Mayo de 1998 fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 19.561⁴ que modificó el D.L. N° 701 de 1974.

Los objetivos principales de la ley apuntaron a integrar progresivamente a los pequeños propietarios a los beneficios provenientes del desarrollo forestal, fomentar la protección y recuperación de suelos erosionados mediante trabajos de recuperación y forestación, y modernizar los procedimientos de administración de la bonificación y perfeccionar el régimen de sanciones aplicables.

Para lo anterior, la Ley estableció, por un período de 15 años, incentivos a la actividad forestal con los cuales se esperaba generar las bases para un desarrollo forestal más equilibrado socialmente, y con un mayor aporte a la calidad del medio ambiente.

Es así como durante los diecisiete años de vigencia de los nuevos incentivos, el Estado asignó un total de US\$ 476 millones por concepto de bonificaciones forestales, de los cuales, aproximadamente el 49% fue captado por pequeños propietarios forestales, revirtiéndose en alguna medida el proceso de concentración de beneficios que caracterizó la primera etapa del D.L. N° 701⁵.

En términos de superficie, durante dicho período se bonificaron por forestación 508 mil nuevas hectáreas en el país, de las cuales, aproximadamente, el 38% fueron establecidas en predios de pequeños

¹ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6294> (junio, 2023).

² Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6954> (junio, 2023).

³ Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=10286&prmTIPO=INICIATIVA> (junio, 2023)

⁴ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=99208&idVersion=2020-03-01> (junio, 2023).

⁵ Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=10286&prmTIPO=INICIATIVA> (junio, 2023)

propietarios forestales. De dicha superficie, 215 mil hectáreas contemplaron labores de protección y recuperación de suelos degradados, de las cuales un 37% corresponde a predios de pequeños propietarios forestales.

3. Ley N° 20.488 (2011)

Faltando menos de un año para cumplirse el plazo estipulado en la Ley N° 19.561, el primer gobierno del Presidente S. Piñera envió al Congreso Nacional un proyecto de ley cuyo objetivo principal era prorrogar por dos años los incentivos del D.L. N° 701 para el establecimiento de plantaciones forestales.

En términos de incentivos, el proyecto de ley focalizó las bonificaciones asignando porcentajes de 90% para los pequeños propietarios forestales, de 75% para medianos propietarios, y de 50% para grandes propietarios. Adicionalmente, y para efectos de resguardar los intereses de los ciudadanos que postulan a los beneficios de la ley, especialmente de los pequeños propietarios, el proyecto de ley creó un Registro de Operadores Forestales.

Este proyecto, que fue aprobado y publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 2011 (Ley N° 20.488), además incorporó medidas y beneficios especiales para las personas y comunidades indígenas.

Posteriormente, en octubre de 2012, el gobierno del Presidente S. Piñera envió al Congreso un Proyecto de Ley para extender por 20 años el subsidio. La iniciativa fue aprobada en general y particular en la Cámara de Diputados. En el Senado fue enviada a tramitación en las Comisiones Unidas de Agricultura y Medio Ambiente y Bienes Nacionales, donde recibió 506 indicaciones. Desde enero del 2014 el Proyecto de ley no presenta actividad en su tramitación⁶.

Posteriormente, en Mayo de 2015 la Presidenta M. Bachelet envió al Congreso Nacional un Proyecto de Ley para extender los incentivos del D.L. N° 701. Esto debido a que habían transcurrido más de dos años desde la expiración⁷ del período de otorgamiento de los incentivos contemplados en el mencionado Decreto Ley y con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos estipulados en su Programa de Gobierno, que contempló prorrogar dichos incentivos. Este Proyecto de Ley se encuentra en primer trámite constitucional y sin actividad desde agosto del año 2015.

Finalmente, cabe destacar que según lo indicado en estudio del Banco Mundial (2018: 30) “con fecha 31 de diciembre de 2012 expiró la vigencia del sistema de incentivos que contempla el artículo 12° de la modificación de 1998 del Decreto Ley N°701, de 1974, razón por la cual las forestaciones y otras actividades bonificables que se realicen a partir del 1° de enero de 2013 no serán susceptibles de bonificarse, de acuerdo a la normativa actualmente vigente⁸.”

⁶ Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#> (junio, 2023).

⁷ Según lo indicado en estudio del Banco Mundial “con fecha 31 de diciembre de 2012 expiró la vigencia del sistema de incentivos que contempla el artículo 12° de la modificación de 1998 del DL 701 razón por la cual las forestaciones y otras actividades bonificables que se realicen a partir del 1° de enero de 2013 no serán susceptibles de bonificarse, de acuerdo a la normativa actualmente vigente”.
<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/424691512984836183/pdf/121986-REVISED-RP-SPANISH-P160277-PUBLIC-Disclosed-6-19-2018.pdf> (junio, 2023).

⁸Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/424691512984836183/pdf/121986-REVISED-RP-SPANISH-P160277-PUBLIC-Disclosed-6-19-2018.pdf> (junio, 2023).

II. El Sistema de bonificaciones de la Ley de Fomento Forestal

Respecto al sistema de bonificaciones a la actividad forestal, la Ley N° 19.561 de 1998, que modificó el Decreto Ley N° 701 sobre fomento forestal, en su artículo 12 indica lo siguiente⁹:

“Artículo 12.- El Estado, en el período de 15 años, contado desde el 1° de enero de 1996, bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos netos de las actividades que se señalan a continuación, de acuerdo con las especificaciones que se indiquen en la tabla de costos a que se refiere el artículo 15 y siempre que ellas se ejecuten con posterioridad a la aprobación de la calificación de terrenos a que se refiere el artículo 4°, cuando corresponda. Dichas actividades son:

- a) La forestación en suelos frágiles, en ñadis o en áreas en proceso de desertificación;
- b) La forestación en suelos degradados y las actividades de recuperación de dichos suelos o de estabilización de dunas;
- c) El establecimiento de cortinas cortavientos, en suelos de cualquier clase, que se encuentren degradados o con serio peligro de erosión por efecto de la acción eólica;
- d) La forestación que efectúen los pequeños propietarios forestales en suelos de aptitud preferentemente forestal o en suelos degradados de cualquier clase, incluidas aquellas plantaciones con baja densidad para fines de uso silvopastoral. En este caso, la bonificación será de un 90% respecto de las primeras 15 hectáreas y de un 75% respecto de las restantes. Tratándose de las comunidades agrícolas o indígenas a que se refiere el artículo 2°, la superficie máxima por forestar, con derecho a acceder a bonificación por esta causal, será la que resulte de multiplicar el número de comuneros por 15 hectáreas.

La bonificación del 90%, se pagará en un 75% de los costos netos una vez verificado el prendimiento y el 15% restante a los 3 años de efectuada la plantación, cuando se compruebe el establecimiento de ésta;

- e) La primera poda y el raleo de la masa proveniente de las forestaciones realizadas por los pequeños propietarios forestales, siempre que se hagan dentro de los plazos que establezca el reglamento, y

- f) Las forestaciones en suelos degradados con pendientes superiores al 100%

El porcentaje de bonificación será del 75% de los costos para las actividades a que se refieren las letras a), b), c) y e), beneficio que se pagará conjuntamente con las bonificaciones por recuperación de suelos degradados y por estabilización de dunas, cuando corresponda.

“El porcentaje de bonificación sobre los costos netos será de 90% para la forestación señalada en la letra f). La masa proveniente de la misma podrá ser objeto de explotación comercial sólo bajo la modalidad de cortas selectivas o de protección según especie.

⁹ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=99208&idVersion=2020-03-01> (junio, 2023).

El sistema de otorgamiento de bonificaciones será modificado si durante tres años consecutivos el monto destinado al pago de las mismas excediera, en moneda del mismo valor adquisitivo, la cantidad total de bonificación efectivamente pagada durante el año 1996. Cumplida esta condición, se harán concursos públicos para quienes postulen a bonificaciones por las causales indicadas en las letras a), b), c) y f) precedentes. Sin embargo, para quienes postulen en virtud de las causales indicadas en las letras d) y e), el sistema de otorgamiento de bonificaciones permanecerá inalterado."

III. Multas y sanciones contempladas en D.L N° 701

Respecto a multas y sanciones, la Ley N° 19.561 de 1998 que modificó el Decreto Ley N° 701, en su artículo 17 prescribe lo siguiente¹⁰:

"Artículo 17.- El incumplimiento del plan de manejo por causas imputables al propietario o al forestador, será sancionado, atendida su gravedad, con multa de **5 a 15 U.T.M. por hectárea**. Se entenderá siempre como falta grave para estos efectos, **el incumplimiento de la obligación de reforestar y de las medidas de protección contenidas en los planes de manejo y en los estudios técnicos de calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal.**" [negrillas del autor]..

En relación al artículo citado, el Decreto Ley N° 701 (art. 2) define el concepto de "reforestación" de la siguiente manera,

REFORESTACION: La acción de repoblar con especies arbóreas o arbustivas, mediante siembra, plantación o manejo de la regeneración natural, un terreno que haya estado cubierto con bosque y que haya sido **objeto de explotación extractiva** con posterioridad al 28 de octubre de 1974." [negrillas del autor].

Asimismo, el artículo 2 del Decreto Ley define plan de manejo de la siguiente manera:

PLAN DE MANEJO: Instrumento que, reuniendo 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

Adicionalmente, el inciso primero del artículo 8 del Decreto Ley N° 701 precisando sobre los planes de manejo dispone:

¹⁰ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=99208&idVersion=2020-03-01&idParte=> (junio, 2023).

Artículo 8°- Quienes hubieren **efectuado cortas no autorizadas** deberán presentar, dentro del plazo de 60 días contado desde la denuncia, un plan de manejo de reforestación o de corrección, según el caso, elaborado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo especializado (negrillas del autor).

Sobre los mismos planes de manejo el artículo 21 del Decreto Ley N° 701 establece:

Artículo 21.- Cualquier **acción de corta o explotación de bosque nativo** deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. La misma obligación regirá para las plantaciones existentes en terrenos de aptitud preferentemente forestal (negrillas del autor).

De acuerdo con las normas citadas más arriba, se entiende que la Ley de Fomento Forestal (D.L N° 701) sanciona: el incumplimiento de los planes de manejo en general, y en particular los originados en cortas no autorizadas o la corta o explotación del bosque nativo y además el no cumplimiento de la obligación de reforestar terrenos que hayan estado previamente cubiertos con bosque y que hayan sido objeto de explotación extractiva. Al mismo tiempo, del tenor de la norma del artículo 17 se desprende que no existe mención explícita a responsabilidad (en el Decreto Ley N° 701) por incumplimiento de un eventual deber de reforestar terrenos cuyos bosques hayan sido previamente destruidos por la acción del fuego (incendios forestales).

IV. Programa Recuperación Bosques Quemados

El “Programa Recuperación Bosques Quemados”, surgió con el propósito de recuperar aquellas superficies que fueron afectadas por incendios forestales a partir del año 2017. Este Programa depende de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del Ministerio de Agricultura. Se inició el año 2019 y tenía originalmente fecha de término el año 2022¹¹.

El énfasis del programa está puesto en que los pequeños y medianos propietarios de bosques recuperen parte de su patrimonio forestal y productivo mediante medidas tales como plantaciones y restauración de bosque nativo en zonas afectadas por incendios forestales en las regiones de O’ Higgins, Maule y el Biobío.

Para esto, el Programa opera a través de dos componentes:

- 1-Asistencia Técnica a pequeños y medianos propietarios forestales,
2. Ejecución de actividades para la reforestación y recuperación de bosques afectados por incendios forestales.

Las principales actividades son; Reforestación (plantaciones forestales) la cual considera actividades tales como: volteo de árboles quemados; trozado, desrame y apilado de desechos; obras de

¹¹ Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-275563_doc_pdf.pdf (junio, 2023).

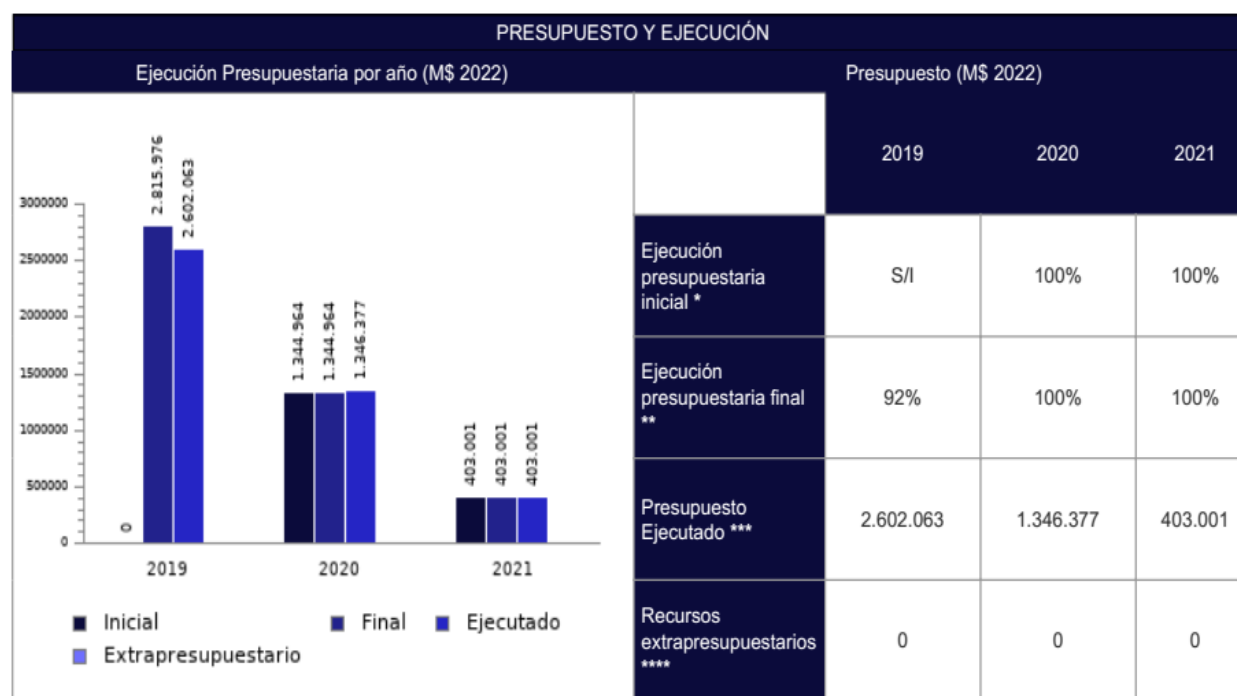
recuperación de suelos; plantación, fertilización y construcción o reparación de cercos perimetrales, entre otras y; acciones tales como: exclusión, corta de recuperación, enriquecimiento ecológico y actividades de control de erosión, entre otras.

Durante todo el proceso, las distintas acciones de intervención cuentan con asistencia técnica y asesoría profesional (Extensionistas y funcionarios) por parte de la CONAF.

El programa se implementa en las regiones: Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, BíoBío, Ñuble y la Araucanía.

En términos de desempeño presupuestario, en la siguiente figura se detalla el presupuesto del programa y su ejecución para el período 2019-2021.

Figura 1. Desempeño presupuestario del Programa Bosques Quemados



* La ejecución presupuestaria inicial corresponde a $(\text{presupuesto ejecutado año } t / \text{presupuesto inicial año } t) \times 100$. El presupuesto inicial corresponde al total de gastos definidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público, o en su defecto, es el monto asignado inicialmente por el Servicio, cuando el programa no esté expresamente identificada en la Ley de Presupuestos.

** La ejecución presupuestaria final corresponde a $(\text{presupuesto ejecutado año } t / \text{presupuesto final año } t) \times 100$. El presupuesto final incorpora las reasignaciones presupuestarias realizadas al Presupuesto Ley del año.

*** El presupuesto ejecutado corresponde al Presupuesto Ley ejecutado por los Servicios, no incluyendo los recursos extra presupuestarios declarados.

**** Detalla si el programa obtuvo recursos adicionales a los entregados por la Ley de Presupuestos.

Fuente: Dipres (2022)¹²

¹² https://www.dipres.gob.cl/597/articles-275563_doc_pdf.pdf (junio, 2023).

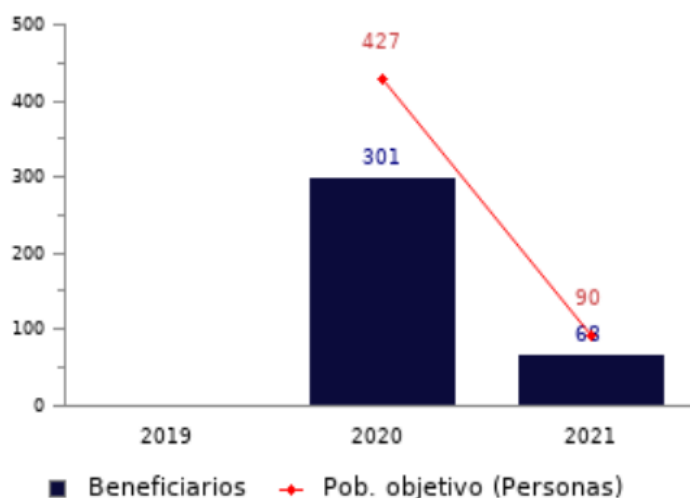
Por su parte, el detalle del Gasto según Componentes y la evolución de la Población Objetivo y el N° de beneficiarios del Programa Recuperación Bosques Quemados se presenta en las Figuras siguientes:

Figura 2. Gasto y producción de los componentes del Programa

COMPONENTES GASTO Y PRODUCCIÓN DE COMPONENTES (M\$ 2022)									
Componentes (Unidad de producción) *	Gasto ejecutado Miles de \$(2022)			Producción (unidad)			Gasto unitario Miles de \$(2022)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Asistencia Técnica a pequeños y medianos propietarios forestales (Propietarios asistidos técnicamente.)	286.875	371.210	95.713	367	427	68	781,7	869,3	1.407,6
Ejecución de actividades para la reforestación y recuperación de bosques afectados por incendios forestales. (Superficie recuperada (ha))	2.257.813	866.157	287.137	4.910	4.897	770	459,8	176,9	372,9
Gasto administrativo	57.375	0	20.150						
Total	2.602.063	1.237.367	403.000						
Porcentaje gasto administrativo	2%	0	5%						

Fuente: Dipres (2022)¹³

Figura 3. Evolución de los beneficiarios y la población objetivo del Programa



Fuente: Dipres (2022)¹⁴

¹³ Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-275563_doc_pdf.pdf (junio, 2023).

¹⁴ Ibíd.

Nota aclaratoria

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



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)