

DERECHO DE BOSQUES Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS EN CHILE

ALEJANDRO VERGARA BLANCO

SUMARIO: I. BOSQUES Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS COMO HECHO JURÍDICO.– II. MARCO REGULATORIO DEL DERECHO DE LOS BOSQUES Y ÁREAS PROTEGIDAS: 1. Decreto supremo n° 4.363, De 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprobó el texto definitivo de la Ley de Bosques (LB). 2. Decreto Ley n° 701 de 1974. Ley de Fomento Forestal (LFF). 3. Ley n° 20.283, de 2008, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (LBN). 4. Ley n° 18.362, De 1984. Ley del Sistema Nacional De Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Isnaspe) [norma promulgada, publicada pero no vigente].– III. SISTEMA DE LA DISCIPLINA DEL DERECHO FORESTAL: 1. PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL DERECHO FORESTAL: 1. Fomento de la actividad forestal. 2. Planificación previa. 3. Resguardo del bosque nativo. 4. Protección del medio ambiente.– IV. SISTEMA DE LA DISCIPLINA DEL DERECHO FORESTAL. 2: EL CONCEPTO JURÍDICO DE BOSQUE: 1. Existencia y contenido de la definición: A) Concepto de bosque y su regulación. B) Autorización administrativa para explotar bosques: «plan de manejo». C) Definición específica: bosques nativos. D) Definición conexa: terrenos de aptitud preferentemente forestal. 2. Naturaleza y alcance de la definición de bosque: A) Alcance de la definición. B) Conceptos de bosque en otros cuerpos legislativos. 3. Tipo mixto de definición de bosque en la legislación chilena: A) Criterio cuantitativo de la definición legal genérica. B) Bosque nativo de preservación: criterio de lista. C) Bosque nativo de conservación y protección: criterio cualitativo. 4. Extensiones, limitaciones y exclusiones de la definición: A) Bosque y compensación ambiental. B) Concepto de bosque y especies vegetales declaradas Monumento Natural. C) Situaciones excluidas de la regulación forestal. 5. Definición de bosque ante la jurisprudencia: A) Corta de renovales o arbustos. B) Concesiones mineras y plan de manejo. C) Criterios cuantitativo y cualitativo en definición de bosque nativo. D) Servidumbres mineras y concepto de arbolados. E) Concepto de reforestación. F) Bosques y cultura indígena. 6. Discusión en doctrina: definición legal de bosque y otros aspectos normativos. 7. Definición de bosque y legislación especial.– V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BOSQUES: 1. Naturaleza jurídica de CONAF. 2. Atribuciones de conaf. 3. Juridicidad de las atribuciones de CONAF.– VI. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EN EL DERECHO FORESTAL: 1. Diversas técnicas concesionales o autorizacionales en derecho forestal. 2. Concesiones. 3. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Bosques (LB). 4. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Fomento Forestal (LFF): A) De la calificación de terrenos forestales. B) De los planes de manejo. C) De los incentivos a la actividad forestal. D) De las sanciones. 5. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Bosque Nativo (LBN): A) Planes de manejo. B) Fondo de conservación, recuperación y

manejo sustentable del bosque nativo. C) Fondo destinado a la investigación del bosque nativo. d) Delitos, infracciones y sanciones. 6. Instrumentos de intervención propios de la Ley n° 18.362, de 1984. Ley del SNASPE [ley que no está vigente]: A) Antecedentes generales y objetivos. B) Categorías de manejo del SNASPE.– VII. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL: 1. Recurso de reclamación ante el juez de letras en lo civil.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.– IX. JURISPRUDENCIA CITADA.– X. NORMATIVA CITADA.

RESUMEN: El autor analiza desde la perspectiva del Derecho chileno los bosques y las áreas silvestres protegidas. Para ello, en primer lugar ofrece una descripción del marco normativo al que éstos se sujetan, junto con los principios jurídicos que inspiran el Derecho Forestal, ahondando especialmente en el concepto jurídico de «bosque». En segundo lugar, describe la organización administrativa y el régimen de potestades administrativas asociados a este sector. En tercer lugar, detalla las técnicas de intervención propias del Derecho Forestal, que se derivan de la legislación vigente, para acabar haciendo una breve referencia al régimen de resolución judicial de conflictos.

Palabras clave: Derecho Forestal; bosques; Derecho Administrativo; Chile.

ABSTRACT: The author analyzes from the perspective of the Chilean law the forests and protected wild areas. First of all, offers a description of the regulatory framework to which they subject, together with the legal principles that inspire Forest Law, especially delving into the legal concept of «forest». Second, describes the administrative organization and the regime of the administrative powers associated with this sector. Thirdly, details the intervention techniques of Forestry Law, which derive from current legislation, to end up making a brief reference to the judicial resolution conflicts system.

Key words: Forest Law; forests; Administrative Law; Chile.

Analizo la regulación chilena de bosques y áreas silvestres protegidas. Para ello, describo el marco normativo al que éstos se sujetan, junto con los principios jurídicos que inspiran el denominado Derecho Forestal, ahondando especialmente en el concepto jurídico de «bosque». Describo además la organización administrativa y el régimen de potestades administrativas asociados a este sector. Detallo luego las técnicas de intervención propias del Derecho Forestal, que se derivan de la legislación vigente. Finaliza el trabajo una breve referencia al régimen de resolución judicial de conflictos en la materia.

I. BOSQUES Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS COMO HECHO JURÍDICO

Chile es un país rico en especies arbóreas. Los bosques ocupan el 22% del suelo chileno, es decir, casi 17 millones de hectáreas, correspondiendo, de aquel porcentaje a un 82% a bosque nativo o autóctono. Los bosques se

encuentran ubicados a lo largo del territorio, fundamentalmente en las regiones lluviosas del sur (1).

El mayor enemigo de los bosques, tanto en Chile como en el resto del mundo, es el proceso de deforestación, el cual tiene como principal causa el cambio de uso del suelo para asignarle otros fines de carácter permanente, tales como la agricultura y la ganadería a gran escala. A tales factores se unen los grandes incendios forestales, la expansión de los núcleos urbanos y la corta o eliminación del recurso forestal con diversos fines productivos y económicos.

El auge que la industria forestal chilena tuvo en las últimas décadas, a partir de 1974 —año de dictación del Decreto Ley N° 701, sobre Fomento Forestal—, contribuyó a paliar el proceso antes mencionado, a través del incremento y expansión de las plantaciones forestales. Sin embargo, en lo que respecta específicamente al bosque originario, una de sus principales amenazas fue precisamente su progresiva sustitución por monocultivos de especies exóticas de rápido crecimiento, situación que comenzó a revertirse a partir de 2008, con la dictación de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

La protección de determinadas zonas o áreas del país, categorizadas como parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, responde a menudo a la necesidad de conservar y/o preservar ecosistemas boscosos relevantes.

Los bosques en Chile inciden en la actividad económica de manera relevante: el sector forestal-maderero, uno de los mayores exportadores del país, después de la minería, genera en forma directa e indirecta más de 200 mil empleos permanentes, siendo sus principales productos la celulosa, papel, cartón, fibra de madera, tableros y chapas. Los bosques tienen, también, una gran importancia ecológica, tanto a escala local —en la regulación de los ciclos del agua, la protección del suelo, su relación con las reservas de biodiversidad y su influencia en el clima del área— como a escala global, dado el rol que cumple en la absorción del dióxido de carbono de la atmósfera.

Estos dos aspectos, junto a los valores culturales vinculados al bosque, hacen necesaria una adecuada regulación, que compatibilice: i) el incentivo dado a la industria forestal y a la actividad económica en general; ii) una protección suficiente de los recursos forestales, áreas silvestres y comunidades rurales; y iii) la conservación del bosque nativo, la biodiversidad, las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas del sur de Chile y el patrimonio ambiental. Todo ello, a objeto de lograr un equilibrio entre todos estos elementos (2).

(1) Una historia de los bosques nativos del país ofrece OTERO 2006.

(2) Un panorama de la regulación española en: FERNÁNDEZ RAMÓN (2002).

II. MARCO REGULATORIO DEL DERECHO DE LOS BOSQUES Y ÁREAS PROTEGIDAS

Al igual que otras ramas del Derecho Administrativo Económico (3), el Derecho de los Bosques y las Áreas Silvestres Protegidas, o Derecho Forestal, es una disciplina relativamente nueva dentro del mundo jurídico, que carece en Chile de un desarrollo doctrinario específico. Por ello, para el adecuado estudio de esta rama, resulta menester acudir primeramente a sus fuentes normativas o marco legal.

Con anterioridad a 1925, las materias forestales fueron reguladas en Chile por diversas disposiciones contenidas en la 1ª Ley Orgánica de Ministerios (1837), el Código Civil (1857), el Código Penal (1872), el Reglamento General de Corta (1873), el Código de Minería (1874) y la Ley de Comuna Autónoma (1891), entre otros cuerpos normativos.

Con posterioridad a 1925, el marco regulatorio del Derecho de los Bosques y Áreas Protegidas se constituye fundamentalmente por los siguientes cuerpos legales:

1. Decreto supremo nº4.363, De 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprobó el texto definitivo de la Ley de Bosques (LB)

La LB, inicialmente contenida en el Decreto Ley N°656, de 1925, modificado por el Decreto con Fuerza de Ley N°265, de 1931, y cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por el citado Decreto N°4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, tuvo por fin regular los «terrenos forestales» (hoy denominados «terrenos de aptitud preferentemente forestal») en nuestro país, constituyendo un primer intento de sistematización regulatoria dentro de esta rama del ordenamiento.

La LB, después de su modificación en 1979, considera terrenos de aptitud preferentemente forestal a todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deben 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 (art. 1 LB).

Los terrenos mencionados anteriormente están sujetos a los planes de manejo aprobados por la Corporación Nacional Forestal, CONAF (art. 2 LB).

Esta ley se preocupó del fomento de la actividad forestal, entregando diversos incentivos para su desarrollo, precursores de los actuales, tales como

(3) Ver VERGARA (2018) el capítulo «Administración de bosques y áreas silvestres protegidas en Chile» que sigo aquí.

la exención de impuesto territorial a las plantaciones ubicadas en terrenos forestales y a los bosques naturales situados en zonas de prohibición de corta (art. 3 LB, hoy derogado). También concedió premios a la plantación de bosques que se sometiere a los reglamentos respectivos (art. 7 LB).

Pese a su data y a la dictación de cuerpos legales más modernos, la LB mantiene aún su vigencia, siendo la mayor parte de sus escasas disposiciones, plena y directamente aplicables.

2. Decreto Ley nº 701 de 1974. Ley de Fomento Forestal (LFF)

Décadas más tarde, en 1974, se dicta el Decreto Ley N° 701, de Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el Decreto Ley N° 2.565, de 1979, conservando sin embargo el mismo número de Decreto Ley. Posteriormente, la LFF fue modificada por la Ley N° 19.561, de 1998. Éste es el cuerpo normativo que regula actualmente, y en detalle, la actividad sobre terrenos de aptitud preferentemente forestal, fomentando el desarrollo del sector.

La LFF surge por la necesidad de acelerar el crecimiento del sector forestal, regulando la intervención de los bosques y alentando la incorporación de nuevos territorios a los procesos de forestación y reforestación.

Tal como lo dice expresamente el art. 1 LFF, el objetivo de esta ley es 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 aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

A través de ella se incorporan importantes incentivos económicos, ya que bonifica un alto porcentaje de los costos asociados a diversas actividades de forestación, y concede además beneficios tributarios, una vez que han sido aprobados por CONAF. Estos incentivos se revisarán pormenorizadamente más adelante. Respecto de la vigencia legal de los beneficios, interesa destacar que se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley que pretende renovarlos por tres años (Boletín 10064-01) (4).

3. Ley nº20.283, De 2008, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (LBN)

Por otra parte, en julio de 2008 se publicó la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Esta ley, que regula

(4) La vigencia de los incentivos ya había sido ampliada en virtud de la Ley N°19.561 de 1998, hasta el año 2010, y, luego, prorrogada nuevamente hasta el 1° de enero de 2013, a través de la Ley N°20.488 de 2011.

específicamente el bosque nativo u originario, vio la luz luego de una larga tramitación en el Congreso Nacional, y pretende un equilibrio entre los aportes económico, social y ambiental que brinda el recurso forestal autóctono (5).

La LBN, según su art. 1, 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.

Este cuerpo legal establece diversas normas de protección ambiental, referidas a los bosques nativos, suelos, aguas y humedales; crea un fondo concursable destinado a la conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo; y establece un fondo distinto, destinado a la investigación del bosque nativo, entre otras materias.

4. Ley n° 18.362, De 1984. Ley del Sistema Nacional De Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Isnaspe) [norma promulgada, publicada pero no vigente]

Con el fin de conservar las áreas naturales ubicadas dentro del territorio nacional, en 1984 se creó el SNASPE, por medio de la dictación de la Ley N° 18.362, cuerpo legal que pese a su importancia, no ha entrado aún en vigencia.

El artículo 1 de la LSNASPE, señala que el SNASPE tendrá determinados objetivos de conservación, que se verán más adelante.

III. SISTEMA DE LA DISCIPLINA DEL DERECHO FORESTAL. 1: PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL DERECHO FORESTAL

1. Fomento de la actividad forestal

Se promueve la participación de privados, permitiéndose el acceso a la actividad forestal a cualquier interesado, mediante el establecimiento de mecanismos de incentivo como, por ejemplo, el sometimiento a beneficios tributarios o bonificaciones económicas.

2. Planificación previa

La intervención o explotación de un terreno forestal prevé la aprobación de un plan de manejo previo, instrumento consagrado para la sustentabilidad

(5) Los bosques nativos fueron regulados por la LFF y por la LB hasta la entrada en vigencia de la LBN, sin perjuicio de las normas residuales o de carácter general contenidas en aquellos cuerpos legales, las cuales son aplicables igualmente a tales formaciones.

de la actividad sobre los bosques, y cuya aprobación está a cargo de CONAF (arts. 2 LB, 21 LFF y 5 LBN).

3. Resguardo del bosque nativo

Como se expuso, el bosque nativo se halla protegido especialmente por la LBN, que establece una serie de limitaciones a su intervención o explotación. En rigor estricto, esta ley no consagra prohibiciones absolutas a la utilización del recurso forestal, sin perjuicio del establecimiento de regulaciones más estrictas en caso de intervención de especies vegetales nativas clasificadas en alguna categoría de conservación.

4. Protección del medio ambiente

Con el fin de proteger suelos y cursos de agua, el art. 5 de la LB prohíbe la corta de árboles y arbustos nativos en determinadas situaciones (proximidad al nacimiento de manantiales, existencia de pendientes pronunciadas), salvo causa justificada y aprobación previa del correspondiente plan de manejo.

El art. 10 LB, por su parte, dispone que con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, el Presidente de la República podrá establecer reservas de bosques y parques nacionales de turismo en terrenos fiscales apropiados a dichos fines y en terrenos particulares que se adquieran por compra o expropiación (6).

Por último, la LB prohíbe la roza a fuego como método de explotación en los terrenos forestales, regula y restringe el empleo de este elemento tanto en suelos fiscales o particulares (art. 17 LB) como en Áreas Silvestres Protegidas (art. 22 bis LB), y establece penas pecuniarias y privativas de libertad para el caso de contravención (arts. 18, 22, 22 bis, 22 ter y 23 LB).

En la LFF, la protección ambiental se encuentra tratada en el art. 12, a propósito de los incentivos a la forestación en áreas en proceso de desertificación, y en suelos degradados o con serio peligro de erosión; y en el art. 22, que regula la obligación de reforestar en caso de corta de bosque (7).

(6) Esta interesante disposición es anterior a la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, o Convención de Washington, de 1940.

(7) A mayor abundamiento, el art. 29 del Reglamento General de la LFF, contenido en el Decreto Supremo N°193, de 1998, del Ministerio de Agricultura, establece que el plan de manejo deberá incluir prescripciones técnicas y medidas de protección ambiental y de cuencas hidrográficas necesarias para proteger el suelo, los cursos y masas de agua, la flora y la fauna.

Finalmente, la LBN, en su Título III, «De las normas de protección ambiental», establece normas de protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA).

De esta forma, el art. 16 LBN dispone que todo plan de manejo deberá consignar las medidas a adoptar; a objeto de proteger los suelos, la calidad y cantidad de los caudales de los cursos de agua y la conservación de la diversidad biológica, y las medidas de prevención y combate de incendios forestales.

El art. 17 LBN prohíbe la intervención de bosques y arbustos nativos próximos a glaciares, y dispone que el Reglamento (8) normará la protección de suelos, cuerpos y cursos naturales de agua, bajo distintos criterios enumerados en la misma norma, agregando que aquél determinará, además, la normativa aplicable a los humedales especialmente protegidos, declarados Sitios Prioritarios de Conservación, o bien, sitios Ramsar (9).

El art. 19 LBN prohíbe, asimismo, la intervención de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas en alguna categoría de conservación, que formen parte de un bosque, así como la alteración de su hábitat, norma que resulta fundamental en materia de protección de la biodiversidad.

IV. SISTEMA DE LA DISCIPLINA DEL DERECHO FORESTAL. 2: EL CONCEPTO JURÍDICO DE BOSQUE

1. Existencia y contenido de la definición

A) Concepto de bosque y su regulación

El «bosque», como concepto jurídico, se encuentra definido en la legislación forestal chilena como «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» (10).

La definición de «bosque» que se acaba de transcribir es la única que, en términos genéricos, existe en el ordenamiento legal chileno. Dicho concepto tiene un alcance general en la regulación forestal, puesto que la definición legal no efectúa ninguna distinción al respecto, resultando aplicable: i) tanto

(8) Decreto Supremo N°82, de 2010.

(9) Zonas húmedas designadas por el Estado, de acuerdo con la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, Irán, 1971).

(10) Cfr. artículo 2 LFF (modificado por la Ley N° 19.561, de 1998); el tenor de este precepto fue reproducido en forma textual por el artículo 2, N° 2, de la LBN.

al bosque nativo u originario, como a las plantaciones o bosques artificiales; ii) a los bosques privados, fiscales o públicos; iii) a los bosques sometidos a una protección especial, situados dentro de áreas confinadas, y iv) a los bosques urbanos y rurales.

En consecuencia, toda agrupación de especies vegetales en que predominen árboles, sea que se haya generado espontáneamente, en el caso de las especies autóctonas, o como consecuencia de actividades de forestación o reforestación, y cualesquiera sean su régimen de administración o el lugar donde se encuentre, debe cumplir estrictamente con todos y cada uno de los elementos recién señalados —superficie, ancho y cobertura de copa arbórea mínimos— para ser considerada «bosque», y constituir, así, objeto de regulación ante la ley forestal.

El hecho de que exista esa definición legal de «bosque», no implica que los diferentes tipos de bosques existentes en Chile reciban un tratamiento jurídico idéntico. Al respecto:

i) *Las plantaciones* (esto es, los bosques plantados, artificiales) se encuentran reguladas en la LFF, cuerpo normativo focalizado —como ya se indicó— en el fomento forestal, que contempla una serie de mecanismos legales, financieros y tributarios dirigidos a estimular la industria forestal y las actividades silviculturales de los pequeños y medianos propietarios, con el propósito de aumentar la superficie boscosa en el país y prevenir el deterioro de los suelos.

ii) *El bosque nativo*, en virtud de su fragilidad e importancia ecosistémica, es tutelado a través de un estatuto jurídico diferenciado, la LBN, cuyo énfasis se centra en la recuperación y mejoramiento de las masas forestales endémicas, en el resguardo de las especies vegetales arbóreas o arbustivas bajo amenaza o en situación de vulnerabilidad, y en la protección de los suelos, aguas y humedales.

iii) *Por último, los bosques situados en áreas silvestres protegidas* (zonas declaradas Parques Nacionales, Reservas Nacionales o Monumentos Naturales) son administrados directamente por CONAF (11), tuición que se funda, al día de hoy, en antiguas regulaciones contenidas en la LB, de 1925, y en la Convención de Washington, de 1940 (12); entre otros cuerpos jurídicos. Cabe recordar que la LSNASPE, cuerpo legal que confía la administración, vigilancia y control de las unidades de manejo que integran el SNASPE al Ministerio de Agricultura, a través de CONAF, aún no ha entrado en plena vigencia, constituyendo, por lo demás, un estatuto normativo que el proyecto

(11) Este rol será asumido en el futuro por un nuevo órgano, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

(12) La Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, o Convención de Washington, se ha considerado directamente aplicable en Chile desde el año 1967.

sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pretende derogar expresamente.

B) Autorización administrativa para explotar bosques: «plan de manejo»

Ningún bosque existente dentro del territorio nacional puede ser cortado, explotado o intervenido sin una planificación previa, contenida en un instrumento técnico denominado plan de manejo, el cual debe ser presentado ante la CONAF y aprobado por ésta. El plan de manejo, probablemente, es la exigencia legal más importante, aplicable a todo tipo de bosques, sean éstos naturales o artificiales; se aplica a:

i) los bosques ubicados en terrenos privados, y se funda en las limitaciones y obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, consagradas en el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política de la República de Chile;

ii) los bosques situados en predios fiscales y públicos, resultando obligatoria para todos los organismos y servicios del Estado.

iii) en el caso de los bosques localizados dentro de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales, su intervención se encuentra sometida a exigencias mucho más rigurosas, ya que en general sólo puede tener por causa la ejecución de actividades u obras expresamente contempladas en la ley, como son las labores mineras y la exploración y explotación de energía geotérmica, todas las cuales deben contar, necesariamente, con los permisos y autorizaciones sectoriales y ambientales correspondientes.

C) Definición específica: bosques nativos

Sin perjuicio de la definición general de «bosque», la legislación forestal contiene una definición especial para el «bosque nativo», estableciendo que éste 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» (artículo 2, N° 3, de la LBN). Esta definición de «bosque nativo» no es contraria u opuesta a la definición matriz de «bosque», sino que consiste en un concepto específico, que arranca o deriva de aquélla, y que posee un campo de acción más acotado, siendo aplicable exclusivamente a los bosques originarios. De esta manera, toda agrupación de especies autóctonas debe cumplir con los requerimientos contenidos en la definición general, para ser considerada un «bosque» (13).

(13) La existencia de un bosque nativo no se determina por la sola presencia especies autóctonas; para que se configure dicho tipo de formación vegetal, los ejemplares de tales

A partir de la definición de «bosque nativo», se generan otras tres sub-definiciones especiales: i) bosque nativo de preservación, ii) bosque nativo de conservación y protección y iii) bosque nativo de uso múltiple. Este último está destinado preferentemente a la obtención de bienes y servicios maderables y no maderables (artículo 2, N° 6, de la LBN). Infra iv.3., se analizan los dos primeros.

D) Definición conexas: terrenos de aptitud preferentemente forestal

Íntimamente relacionado con el concepto de «bosque» está el concepto de *terrenos de aptitud preferentemente forestal*, definido por la ley como «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» (artículos 1 LB y 2 LFF). Básicamente, se trata de suelos no aptos para la producción agrícola y el establecimiento de cultivos, pero que presentan características favorables para la explotación forestal o la conservación del bosque natural.

La ley establece que la corta de plantaciones en este tipo de terrenos (al igual que la corta de bosque nativo en todo tipo de terrenos) debe ser previamente autorizada por la CONAF, a través de la aprobación de un plan de manejo. Dicha corta genera la obligación de reforestar una superficie igual, a lo menos, a la cortada o explotada, actividad que debe ser ejecutada en el mismo terreno o en terrenos de aptitud preferentemente forestal que carezcan de especies arbóreas o arbustivas, o que contengan vegetación no susceptible de ser manejada con fines de preservación, protección o producción.

Además, la calificación de la aptitud preferentemente forestal de un terreno, otorgada mediante un acto administrativo de la CONAF, a petición del propietario, permite a éste acceder a las bonificaciones establecidas en la LFF, las cuales tienen por objeto financiar un importante porcentaje de los costos asociados a las actividades de forestación que se pretenda realizar en él.

Por último, los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas, están exentos de impuesto territorial.

especies deben provenir, preferentemente, de generación o regeneración natural, y excepcionalmente, de plantación bajo dosel, actividad consistente en una técnica de reforestación complementaria, cuyo objeto es mejorar la calidad del bosque nativo. Por tal razón, un terreno cubierto de árboles «nativos», íntegramente plantados por el hombre, eventualmente podrá constituir un bosque (artificial), si cumple con los requisitos legales; pero en ningún caso será susceptible de reputarse «bosque nativo», en términos estrictamente jurídicos.

2. Naturaleza y alcance de la definición de bosque

A) Alcance de la definición

En principio, la definición de «bosque» tiene un alcance jurídico limitado a las esferas de la actividad forestal y la recuperación del bosque nativo. La LFF y la LBN expresan que las definiciones que ellos establecen, se entienden para los efectos de dichos textos normativos. No obstante, la palabra «bosque» se utiliza en otros cuerpos legales, y cabe observar su alcance, por ejemplo, en un contexto civil o penal, ya no puramente forestal.

B) Conceptos de bosque en otros cuerpos legislativos

Cabe referirse a las situaciones regladas por el Código Civil, el Código Penal y la legislación minera:

i) Legislación civil. Cada vez que el Código Civil (que data de 1857) hace referencia a los bosques, a propósito de los frutos del patrimonio, el goce del usufructuario, la posesión de buena fe y el arrendamiento de predios agrícolas, emplea, a continuación de la expresión disyuntiva «y», el término «arbolados», con lo cual queda de manifiesto que la palabra «bosques» puede entenderse con arreglo a la definición establecida por la legislación especial, y la palabra «arbolados», según su sentido natural y obvio, es decir, como sitios poblados de árboles, o conjuntos de árboles, que aunque no cumplan con los parámetros fijados por la ley forestal para ser considerados un bosque, pueden ser igualmente objeto de regulación civil.

Al definir el Código Civil el concepto de inmueble, reputar muebles a los productos de los bienes raíces o regular la compraventa de madera, entre otras disposiciones, emplea la locución omnicomprendiva de «árboles», que aglutina a los bosques en sentido estricto, a las formaciones vegetales que no alcanzan dicha categoría y, por cierto, a los ejemplares aislados, con lo cual todas las situaciones posibles quedan bajo el amparo legal.

ii) Legislación penal. El Código Penal castiga con presidio mayor a quien incendiare bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas. Nuevamente, la discusión acerca de si el legislador utiliza el término «bosques» en el sentido que le da la ley forestal, o de conformidad con el lenguaje común, es baladí, ya que la norma contempla objetos de protección bastante amplios, lo que permite entender que no sólo el bosque a que se refieren la LFF y la LBN, se encuentra considerado en el delito de incendio, sino que, en general, toda la vegetación de características similares, incluidas las formaciones xerofíticas, que cuentan con presencia arbórea minoritaria.

iii) Legislación minera. La legislación minera establece que sólo el dueño del suelo podrá permitir catar y cavar en terrenos que contengan «arbolados».

Según una interpretación, este concepto es más amplio que el de «bosque», y agrupa a los bosques propiamente tales, como a las agrupaciones de árboles que no conforman un bosque, legalmente entendido. Según otra interpretación, lo que la ley protege es, estrictamente, la actividad económica que ejerce el propietario del suelo (en este caso, la plantación forestal, no el bosque nativo).

Pareciera que esta segunda interpretación es la correcta, de lo que se deriva que la legislación minera contiene un concepto de arbolados dirigido a proteger la industria forestal de frente a las explotaciones mineras, dándole preferencia a aquélla. La legislación minera, igualmente, establece limitaciones a la actividad minera en bosques nativos (14).

3. Tipo mixto de definición de bosque en la legislación chilena

Son tres los criterios de definición de los bosques: cuantitativo, de lista y cualitativo. El legislador chileno adopta un criterio mixto de definición: cuantitativo, para la definición genérica de bosque; de lista, para el caso del bosque nativo de preservación; y cualitativo para el caso del bosque nativo de conservación y protección.

A) Criterio cuantitativo de la definición legal genérica

La definición legal de bosque en Chile se basa evidentemente en un criterio cuantitativo. Ello queda de manifiesto con la exigencia de una superficie mínima de 0,5 hectáreas, aplicable al sitio donde se encuentren las formaciones vegetales predominantemente arbóreas. La razón por la cual la ley optó por una definición restrictiva, fue que ella representaba el interés de regular formaciones vegetales relevantes y dotar a CONAF de potestades administrativas para ello.

Concebir al bosque como un sistema, sin tomar en consideración su tamaño, es un criterio que parece inviable, pues dificultaría enormemente la tarea de establecer qué es un «bosque» en la práctica. Asimismo, se destaca la utilidad de precisar la extensión mínima de una formación vegetal, para ser calificada como bosque, pues las bonificaciones y otras medidas de fomento para su gestión sustentable, carecerían de efectos en superficies inferiores.

El requisito legal de un ancho mínimo de 40 metros enlaza con la exigencia anterior, pues se considera como parámetro objetivo la necesidad de que la vegetación ocupe, efectivamente, un espacio relativamente amplio de suelo. No especifica la ley, sin embargo, si este requerimiento debe cumplirse a lo

(14) Vid. el desarrollo de esta materia en VERGARA 2010 pp. 515 a 524 (arbolados); y pp. 550 a 560 (actividad minera en bosques nativos).

largo de toda la masa forestal, si basta con que se satisfaga en determinado transecto, o si el ancho mínimo debe ser entendido simplemente como un promedio, lo que en la práctica ha provocado algunos problemas de interpretación, en casos puntuales.

Además, según las condiciones climáticas y pluviométricas de la región en que se sitúe la formación vegetal, la definición exige una cobertura de copa arbórea de a lo menos un 10%, porcentaje aplicable a zonas áridas y semiáridas, y de un 25%, porcentaje que rige en circunstancias más favorables. El legislador estimó razonable y conveniente fijar una cobertura mínima de copa —no de fuste— para determinar qué es bosque y qué no lo es, a objeto de evitar que en el futuro pudiera calificarse como una formación vegetal de este carácter, cualquier lugar con presencia de árboles, independientemente de su densidad.

Este criterio cuantitativo, válido para la definición general de «bosque» y extensivo tanto al bosque nativo como a las plantaciones, se atenúa de manera importante en la LBN, en los casos de: i) bosque nativo de preservación, y ii) bosque nativo de conservación y protección; los que se revisan a continuación.

B) Bosque nativo de preservación: criterio de lista

Según la ley, el «bosque nativo de preservación», es aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquellas clasificadas en alguna categoría de conservación, o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad, considerando incluidos los bosques comprendidos en las categorías de manejo con fines de preservación que integran el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado o aquel régimen legal de preservación, de adscripción voluntaria, que se establezca (artículo 2, N° 4, LBN).

En este caso, el legislador adoptó un criterio basado en la siguiente lista, que incorpora a los bosques que deben considerarse nativos de preservación:

i) Las especies vegetales protegidas legalmente, referidas en la definición de bosque nativo de preservación, las cuales corresponden a aquellas declaradas Monumento Natural, con arreglo al procedimiento fijado en el derecho interno y de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Washington.

Estas especies están identificadas, a la fecha, en tres decretos supremos dictados por el Ministerio de Agricultura, en los años 1976, 1990 y 1995, y corresponden a las especies Alerce (*Fitzroya cupressoides*), Pewén o Pino Chileno (*Araucaria araucana*), Queule (*Gomortega keule*), Pitao (*Pitavia punc-*

tata), Belloto del Sur (*Beilschmiedia berteroana*), Ruil (*Nothofagus alessandrii*) y Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*).

ii) Las especies arbóreas o arbustivas clasificadas en alguna categoría de conservación, que son aquellas identificadas en alguno de los once listados oficiales vigentes al día de hoy, dictados desde el año 2006 por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y luego, a partir de 2011, por el Ministerio del Medio Ambiente.

Las categorías utilizadas inicialmente fueron: Peligro de Extinción, Vulnerable, Rara, Insuficientemente Conocida y Fuera de Peligro. Actualmente, la clasificación de especies se basa en las categorías recomendadas por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y corresponden a: Extinta, Extinta en Estado Silvestre, En Peligro Crítico, En Peligro, Vulnerable, Casi Amenazada, Preocupación Menor y Datos Insuficientes.

En subsidio de estos listados, se aplica el documento denominado Libro Rojo de la Flora Terrestre de Chile, de 1989, de la Corporación Nacional Forestal, específicamente sus Conclusiones N° 1, 2 y 3.

iii) Los bosques situados en ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, que son aquellos identificados en el instrumento cartográfico, de carácter público, denominado Catastro Forestal, que CONAF debe mantener permanentemente, y actualizar a lo menos cada diez años (artículo 4 de la LBN, y artículos 1, letra b, y 67, del Reglamento General de esta ley).

iv) los bosques comprendidos en las categorías de manejo con fines de preservación que integran el SNASPE, que son aquellos ubicados en las «áreas intangibles» existentes dentro de los Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales que ha creado el Estado chileno, a partir de 1907. Estas zonas están definidas y delimitadas en los instrumentos de planificación territorial correspondientes a cada Área Silvestre Protegida, los cuales son elaborados, igualmente, por CONAF (15).

C) Bosque nativo de conservación y protección: criterio cualitativo

Según la ley, el «bosque nativo de conservación y protección» es aquél, cualquiera sea su superficie, que se encuentre ubicado en pendientes iguales o superiores a 45%, en suelos frágiles, o a menos de doscientos metros de manantiales, cuerpos o cursos de aguas naturales, y que esté destinado al resguardo de tales suelos y recursos hídricos (artículo 2, N° 5, LBN).

(15) Al día de hoy, existen en Chile diversas áreas silvestres protegidas de propiedad privada, reconocidas en términos amplios y abstractos por el artículo 35 de la LBGMA.

Esta definición está basada en un criterio cualitativo, vinculado con la función ambiental que tal bosque cumple; es un bosque destinado al resguardo de: los suelos ubicados en pendientes fuertes, iguales o superiores a 45%; los suelos frágiles, definidos por el artículo 2 LFF como «aquellos susceptibles de sufrir erosión severa, debido a factores limitantes intrínsecos, tales como pendiente, textura, estructura, profundidad, drenaje, pedregosidad u otros, debidamente certificados por los organismos competentes [...]», y los manantiales, cuerpos o cursos de aguas naturales, ubicados a menos de doscientos metros de distancia.

La adopción de un criterio basado en listados, en el caso del bosque nativo de preservación, así como la elección de un criterio cualitativo, en el caso del bosque nativo de conservación y protección —en ambas situaciones, sin sujeción a un parámetro cuantitativo, asociado a una superficie forestal mínima—, se justificaría por los objetivos perseguidos por la regulación: en un caso, la tutela de la biodiversidad vegetal amenazada, y en otro, el resguardo efectivo de los suelos vulnerables y las aguas.

Sin embargo, la opción tomada por la ley ha generado dificultades de orden práctico, al momento de intentarse establecer, en situaciones reales, qué formación inferior a 0,5 hectáreas podría ser susceptible de considerarse «bosque», desde un punto de vista técnico o científico, y en consecuencia, qué «agrupaciones de árboles» podrían ser objeto de las regulaciones especiales y más estrictas, establecidas para estas sub-categorías de bosque, arribándose a la discusión de si un número exiguo de árboles aislados podría constituir un bosque para estos efectos (16).

4. Extensiones, limitaciones y exclusiones de la definición

Cabe referirse a tres situaciones conexas: el bosque y la compensación ambiental; las especies vegetales declaradas Monumento Natural, y las exclusiones legales.

A) Bosque y compensación ambiental

Existe, por una parte, la obligación de «reforestar» un bosque, contemplada en la legislación forestal, y, por otra, el deber de «compensar» los impactos ambientales que un determinado proyecto de inversión podría provocar en ese mismo bosque, prevista en la legislación ambiental.

i) Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental (enumerados por la ley ambiental), que puedan generar efectos adversos sig-

(16) *Infra* se revisa un caso jurisprudencial sobre la superficie mínima del bosque nativo de preservación.

nificativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables (por ejemplo, un bosque), han de ser evaluados dentro de un procedimiento administrativo denominado Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, previa presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. Dicho estudio debe contener, necesariamente, un plan de medidas de compensación. Tales medidas tienen por finalidad producir o generar un efecto positivo alternativo y equivalente al efecto adverso identificado, que no sea posible mitigar o reparar, y deben incluir, entre otras, la sustitución de los recursos naturales o elementos del medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza, calidad y función.

Así, el responsable del proyecto debe compensar la pérdida de la formación vegetacional afectada, considerando su superficie y características ecológicas, así como las singularidades ambientales asociadas. Mediante el plan de medidas se debe buscar compensar los beneficios ambientales que proporcionaba la formación vegetacional afectada.

ii) El solo cumplimiento de la obligación de reforestar, contemplada en la LFF y en la LBN, no constituye necesariamente una medida de compensación ambiental, ya que corresponde a un instrumento de naturaleza jurídica distinta: su único objetivo es la mantención del equilibrio de las existencias o reservas de los recursos forestales a nivel nacional.

B) Concepto de bosque y especies vegetales declaradas Monumento Natural

Un caso muy especial se ha dado en la praxis; abogados y técnicos expertos en materia forestal discuten actualmente acerca del estatuto regulador específico de las especies arbóreas declaradas Monumento Natural, en el caso que los ejemplares pertenecientes a dichas especies formen parte de un bosque.

Cabe consignar, en primer lugar, que la corta o explotación de estos individuos, incluso de ejemplares aislados, se encuentra prohibida en Chile en virtud de decretos supremos presidenciales, expedidos a través del Ministerio de Agricultura. Su intervención sólo se permite excepcionalmente, en caso de investigaciones científicas debidamente autorizadas, habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas o de defensa nacional, o ejecución de planes de manejo forestal por parte de organismos oficiales del Estado, destinados a conservar y mejorar la especie (17).

(17) Esta regulación, aparentemente estricta, es aún más flexible que la normativa contenida en la Convención de Washington, instrumento internacional que sólo reconoce como intervenciones válidas, las investigaciones científicas debidamente autorizadas y las inspecciones gubernamentales.

La dictación de la LBN, en 2008, generó un problema interpretativo, pues su artículo 19 prohíbe la intervención o alteración de hábitat del bosque nativo compuesto por especies vegetales, arbóreas o arbustivas, clasificadas en alguna categoría de conservación. Excepcionalmente, CONAF puede levantar dicha prohibición, cuando la intervención de bosque tenga por objeto la realización de investigaciones científicas, fines sanitarios, o la ejecución de obras, construcción de caminos o ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley, previamente calificadas de «interés nacional», siempre y cuando se demuestre la imprescindibilidad de la actividad, y se asegure de la continuidad de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella.

Al respecto, se han dado dos interpretaciones: i) por una parte, se sostiene que las especies vegetales declaradas Monumento Natural, cuando forman parte de un bosque, quedan sometidas al estatuto del artículo 19 de la LBN, en consideración a que en Chile, todas ellas están incluidas, también, en los listados oficiales de especies en categoría de conservación; por lo tanto, las posibilidades de corta o explotación de estas especies, eventualmente aumentan; asimismo, se argumenta que la LBN es jerárquicamente superior a los decretos supremos que declararon Monumento Natural a estas especies, y por lo tanto debiese prevalecer; ii) por otra parte, y en contra, una postura más proteccionista sostiene que las especies declaradas Monumento Natural, sea que formen o no parte de un bosque, están sujetas a un estatuto especial, mucho más riguroso, vinculado con un instrumento jurídico internacional, la Convención de Washington, aprobada y ratificada por Chile, y que en consecuencia, es éste el que debe primar a su respecto. La discusión no está totalmente zanjada (18).

C) Situaciones excluidas de la regulación forestal

Se pueden mencionar las siguientes:

i) Los árboles aislados, que no forman parte de un bosque, con las siguientes excepciones: i) La corta o explotación de individuos correspondientes a especies vegetales declaradas Monumento Natural, aun cuando no integren un bosque, se encuentra vedada en términos generales; y ii) La corta de árboles aislados, ubicados en áreas o distritos especiales creados para la conservación de la riqueza turística, de conformidad con la Ley N° 18.378, requiere autorización previa de CONAF.

(18) De hecho, en 2009 se dictó un decreto supremo que intentó hacer extensibles las regulaciones del artículo 19 de la LBN, a las especies declaradas Monumento Natural. Dicho decreto, muy resistido y criticado por organizaciones ambientalistas, fue rápidamente derogado.

ii) *Los bosques exóticos de generación natural*, dado que no constituyen bosque nativo ni plantaciones (éstos sí son regulados por la LBN y la LFF, respectivamente); y

iii) *Las agrupaciones de árboles frutales*, pues no son consideradas bosques, sino cultivos frutícolas.

5. Definición de bosque ante la jurisprudencia

Ha correspondido al juez precisar el carácter, sentido y alcances del concepto jurídico «bosque», en situaciones específicas en que se ha producido controversia; así, por ejemplo: los tribunales han abordado el concepto «renoval» o bosque juvenil; el término «arbolados» en relación a la actividad minera; la noción de reforestación anticipada y la superficie mínima de un bosque nativo de preservación. Igualmente, se han pronunciado sobre cuestiones relativas al límite del derecho de propiedad, en el caso del propietario que pretende adoptar decisiones respecto de su propio bosque, o sobre el límite del derecho de los concesionarios mineros que requieren intervenir un bosque ajeno. En fin, en situaciones especiales, vinculadas con temáticas indígenas, han optado por ampliar el concepto jurídico en comento. Algunos casos recientes, que tocan el concepto de bosque, son los siguientes.

A) Corta de renovales o arbustos

En el caso «Corporación Nacional Forestal con Sociedad Agrícola Brinzal Limitada» [Rol N° 101.329-3/2013], el Juzgado de Policía Local de Ancud absolvió a una empresa denunciada, señalando que la ley no contempla sanción respecto de la corta de renovales o arbustos, y que el concepto de bosque se funda en el predominio de árboles en estado adulto. En segunda instancia, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt [Rol N° 18-2014] revirtió esta sentencia y condenó a la empresa, sosteniendo que el escaso crecimiento de los árboles no es un factor que permita calificar a éstos de «arbustos» —especie vegetal distinta del árbol—, y que por lo tanto, la tala recayó efectivamente sobre vegetación «arbórea», independientemente de la edad de los individuos. La Corte Suprema desechó el recurso de queja interpuesto por la denunciada [Rol N° 9163-2014].

B) Concesiones mineras y plan de manejo

En el caso «Corporación Nacional Forestal con Minera Frontera de Oro» [Rol N° 258-2011], el Juzgado de Policía Local de Montepatria estableció que el otorgamiento de una concesión minera y la realización de obras o actividades (aquí, la construcción de un camino) dentro de un bosque privado, no eximen

al infractor de la obligación de respetar la legislación forestal, presentando un plan de manejo en forma previa a la corta de vegetación. Las concesiones mineras sólo otorgan a su titular los derechos que establecen el Código de Minería y la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, y en modo alguno permiten eludir el cumplimiento de las obligaciones y normas contenidas en otros cuerpos legales. Tampoco cabe considerar como suficiente el permiso dado por el dueño del predio, por cuanto éste no puede autorizar la acción de obras que dañen el medio ambiente y la flora legalmente protegida. El recurso de apelación de la denunciada fue declarado desierto.

C) Criterios cuantitativo y cualitativo en definición de bosque nativo

En el caso «Corporación Nacional Forestal con Inmobiliaria Santa Paula Limitada» [Rol N° 1.083-8/2014], el Primer Juzgado de Policía Local de Pudahuel absolvió a la denunciada, al estimar que si bien ésta había cortado, sin autorización, un conjunto de árboles nativos, entre los que se encontraban ejemplares pertenecientes a una especie clasificada en categoría de conservación, no era posible considerar a tal agrupación arbórea, sin embargo, como un «bosque nativo de preservación», puesto que su superficie total era inferior a 0,5 hectáreas. El fallo no fue apelado (19).

D) Servidumbres mineras y concepto de arbolados

La Corte Suprema, en dos casos, «Compañía Minera Austral Limitada con Sociedad Forestal Santa Ester Limitada» [Rol N° 1910-1997], y «Forestal y Agrícola Zapallar Limitada y otros con Sociedad Legal Minera Santa Teresa Uno de Zapallar» [Rol N° 2689-2004], rechazó demandas de concesionarios mineros, denegando la imposición de servidumbres mineras forzosas sobre predios de particulares, en virtud de que sus terrenos eran terrenos forestales, «lo cual equivale a decir ‘arbolados’», dado que en tales condiciones, según la ley minera, sólo los dueños del suelo pueden autorizar o permitir la explotación minera en dichos lugares (20).

E) Concepto de reforestación

En el caso «Inmobiliaria Lo Aguirre S.A. con Corporación Nacional Forestal» [Rol N° 8262-2009], el 30° Juzgado Civil de Santiago desconoció validez

(19) La principal defensa de la denunciada fue la opinión de la propia CONAF, solicitada a través de su OIRS, lo que demuestra que la superficie mínima del «bosque nativo de preservación» es aun objeto de discusión, no obstante el tenor literal de la ley, la que emplea la frase «*cualquiera sea su superficie*» (artículo 2, N° 4, LBN, citado antes).

(20) Véase *supra* el desarrollo del concepto de arbolados en la legislación minera.

y eficacia a la plantación de árboles nativos realizada en forma previa a la corta de bosque (reforestación anticipada), dado que ella se había efectuado antes de la aprobación del respectivo plan de manejo. La Corte de Apelaciones de Santiago confirmó el fallo de primera instancia [Rol N° 2735-2011]. La Corte Suprema desechó el recurso de casación en el fondo interpuesto por la demandante [Rol N° 7002-2012].

F) Bosques y cultura indígena

En el caso denominado «Linconao con Sociedad Forestal Palermo Limitada» [Rol N° 1773-2008], la Corte de Apelaciones de Temuco acogió el recurso de la demandante, quien acusó a una empresa forestal de haber cortado, en forma ilegal, árboles y arbustos nativos en tierras colindantes a su comunidad indígena, y aledañas a tres manantiales de uso ancestral. La Corte aplicó un concepto amplio de medio ambiente, abarcando elementos naturales y culturales por igual, e invocó principios emanados de tratados internacionales, reconociendo así el deber de proteger la cultura indígena y la relación de ésta con el bosque circundante y el medio ambiente. La Corte Suprema confirmó el fallo [Rol N° 7287-2009].

6. Discusión en doctrina: definición legal de bosque y otros aspectos normativos

La definición legal de «bosque» no ha estado exenta de críticas. En términos generales, se argumenta que la definición no reconoce al bosque como un «ecosistema», al menos explícitamente, lo que si bien no representa mayor dificultad en el caso de las plantaciones, constituidas fundamentalmente por monocultivos, sí constituye motivo de controversia a propósito del bosque nativo, en razón del carácter de complejo dinámico que éste presenta, y las múltiples funciones ambientales que él cumple. Además, ello —se indica— facilitaría el incumplimiento de la ley (21).

Respecto de otras cuestiones que la doctrina jurídica ha abordado en Chile, desde una perspectiva crítica, se ha planteado, por ejemplo, que la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos forestales ha estado dominada por una visión costo-beneficio de corto plazo, la que se ha estructurado preferentemente en torno a las posibilidades de explotación del recurso, en desmedro de su protección. Prueba de ello, sería la multiplicidad de disposiciones específicas que se ha debido dictar para proteger a ciertas especies forestales y a determinadas áreas, frente a la ausencia de un marco normativo general

(21) PLUMER 2001, 216.

de protección eficiente. Se reconoce, sin embargo, que la LBN incorporó un enfoque más cercano a la justicia ambiental (22).

También, se ha sostenido que el país carece de normativas relativas a una de las principales causas de degradación del bosque, cual es, la utilización del recurso forestal como combustible, a través de la extracción desregulada de leña, lo que además ha generado un mercado informal en torno a este producto (23).

En similar sentido, se señala que dentro del sistema de incentivos económicos contenido en la LBN, las bonificaciones para la protección del bosque son inferiores a las que se otorgan con fines de explotación, lo que constituye una apuesta por el aprovechamiento del bosque con criterios de sostenibilidad que sólo se fijan en el correspondiente plan de manejo, cuestión que es grave, considerando la crisis ambiental que enfrenta el bosque nativo en la actualidad (24).

Asimismo, se desliza una crítica a la legislación de fomento a las plantaciones —hoy congelada—, advirtiéndose que el emplazamiento de la industria forestal en tierras reivindicadas por comunidades indígenas del sur de Chile, habría provocado un delicado conflicto social y un gran impacto en su hábitat natural, a través de la sustitución de flora nativa por especies exóticas, daño a la calidad de las aguas y acidificación de los suelos, entre otras consecuencias (25).

Por último, se ha indicado que si bien la ley define el interesante concepto de «servicios ambientales», como «aquellos que brindan los bosques nativos y las plantaciones, y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente» (artículo 2, N° 23, de la LBN), este concepto no ha sido desarrollado por ninguna norma de rango legal o reglamentario, lo que constituiría una importante carencia (26).

7. Definición de bosque y legislación especial

La legislación especial contiene una definición legal genérica de «bosque», la cual es aplicable a las plantaciones, el bosque nativo y las formaciones boscosas ubicadas dentro de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. La definición se estableció con la finalidad específica de incorporar un concepto claro en la legislación forestal, en aras de una mayor certeza jurídica, mini-

(22) HERVÉ 2011, 346.

(23) HERVÉ 2011, 347.

(24) AYLWIN 2013, 270.

(25) AYLWIN 2013, 274.

(26) GALLARDO 2013, 142.

mizando de tal modo el riesgo de ambigüedad y el debate técnico. Su uso es necesario y obligatorio en las áreas reguladas por la legislación del sector, esto es, el fomento de la actividad forestal y la recuperación de los bosques originarios; no fue concebido para extenderlo, en iguales términos, a otros ámbitos jurídicos, como el Código Civil, el Código Penal o la legislación minera. No obstante, ello no ha provocado ningún vacío legal o dificultad interpretativa en estas normativas, puesto que tales códigos hacen una referencia amplia tanto al bosque como a otros tipos de formación vegetal.

Probablemente, se trata de una definición un tanto rígida, basada en un criterio cuantitativo, matemático, pero posee la virtud de facilitar su aplicación a casos reales y concretos, favoreciendo asimismo la labor fiscalizadora de la CONAF.

Respecto del bosque nativo de preservación y del bosque nativo de conservación y protección, la ley optó por omitir la referencia al elemento superficie, con la aparente finalidad de extender la tutela legal al mayor número posible de situaciones fácticas. Sin embargo, ello ha provocado diversos problemas de interpretación, los cuales incluso han sido examinados por los tribunales de justicia. Sobre el particular, es posible sostener que los ingenieros y técnicos forestales chilenos prefieren trabajar con parámetros objetivos y claros, aportados por la ley, al momento de definir qué es un bosque y qué no lo es.

Por su parte, la jurisprudencia, según la muestra ofrecida, ha resuelto con criterios razonables los conflictos que, de tiempo en tiempo, se suscitan al respecto.

V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BOSQUES

Tanto en la LB, como la LFF y la LBN, se hacen repetidas alusiones a la Corporación, especificando en sus respectivos arts. 2 que por tal se entiende la Corporación Nacional Forestal, o CONAF. Estas disposiciones legales confieren ciertas atribuciones a CONAF, como elaborar normas de manejo de aplicación general para determinadas especies o tipos forestales, a las cuales podrán adherirse los interesados; también puede prestar colaboración a pequeños propietarios, y se le da la atribución de aprobar y fiscalizar el cumplimiento de los planes de manejo. Por esto, es indispensable referirse a este órgano, analizando su naturaleza y potestades.

1. Naturaleza jurídica de CONAF

Es una entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo objeto es contribuir a la conservación, incremento, manejo y

aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país (27). La referida Corporación se rige por sus propios Estatutos, sin perjuicio de las atribuciones que se le confieren mediante ciertas leyes especiales.

CONAF fue creada mediante escritura pública en 1970, en la que se establecieron los Estatutos de la ex Corporación de Reforestación, que luego fueron aprobados por decreto N° 728, de 1970, del Ministerio de Justicia (28).

Así, el art. 1 de sus Estatutos, señala: «Constituyese por el Servicio Agrícola Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación de Fomento de la Producción y la Corporación de la Reforma Agraria una corporación de derecho privado que se denominará CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL, de duración indefinida, que se regirá en su formación, funcionamiento, financiamiento y extinción por el presente Estatuto, y en el silencio de él, por las disposiciones del título Trigésimo Tercero del Libro Primero del Código Civil, por el Decreto N°110, publicado el 20 de marzo de 1979, del Ministerio de Justicia, sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones y por las disposiciones legales y reglamentarias que hagan referencia a ella».

2. Atribuciones de CONAF

La referida Corporación, como se dijo, se rige por sus propios estatutos, sin perjuicio de las atribuciones que se le confieren mediante ciertas leyes especiales.

El objeto de CONAF se encuentra establecido en el art. 3 de sus estatutos, de la siguiente manera:

«(...) contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país, y, especialmente:

- a) *Elaborar o participar en la elaboración de los planes nacionales o regionales de desarrollo forestal que se propongan;*
- b) *Ejecutar o participar en la ejecución de los planes nacionales o regionales de desarrollo forestal que se aprueben;*
- c) *Administrar las áreas silvestres protegidas del Estado, que la ley o los Reglamentos le encomienden; administrar aquellos bosques fiscales que la ley determine; y supervisar las áreas protegidas de propiedad privada, de acuerdo con la ley;*

(27) Título Primero, art. 3 de los Estatutos de CONAF.

(28) Luego, nuevamente por escritura pública se modificaron dichos estatutos, aprobándose la correspondiente modificación mediante decreto N° 455, de 1973, del Ministerio de Justicia. Las siguientes modificaciones fueron aprobadas por los decretos N°733, de 1983; N°3153, de 2007, y N°1546, de 2009, todos del mismo Ministerio.

d) *Procurar el adecuado manejo y aprovechamiento de los bosques que se establezcan por acción directa o indirecta de la Corporación, y de aquellos cuya administración le corresponda, velando por la eficiente comercialización de los productos que se obtengan;*

e) *Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de protección y conservación de los recursos forestales del país, especialmente en cuanto se refiere a la prevención y combate de incendios;*

f) *Colaborar con los organismos pertinentes en el control del cumplimiento de las disposiciones legales que reglamentan la actividad forestal del país y proponer a las autoridades competentes la implantación de normas reguladoras de la actividad forestal;*

g) *Crear o participar en personas jurídicas que colaboren en el cumplimiento de las finalidades anteriores;*

h) *Ejecutar toda clase de actos y celebrar toda clase de convenciones o contratos tendientes a la consecución o relacionados con sus fines, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado, incluso con sus propios socios;*

i) *Cumplir aquellos mandatos que las diversas Leyes y Reglamentos le asignen».*

3. Juridicidad de las atribuciones de CONAF

Como se señaló en el punto anterior, CONAF es un organismo de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura. No obstante, ciertas facultades que CONAF se atribuye, tienen el carácter de públicas. Por ello, en este punto analizaremos el marco de juridicidad de las funciones de carácter público de esta entidad.

En un sentido orgánico, la Administración del Estado, tal como lo precisa el art. 1, inc.2 LOCBGAE, «estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley» (29).

(29) De acuerdo con el principio de legalidad, que es una de las piezas claves del Estado de Derecho, las entidades de la Administración del Estado que no hayan sido creadas directamente por la Constitución, deben serlo por ley. Así se desprende de los art. 6 inc.1, que establece que: «Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella»; art. 7 incs.1 y 2, que establecen que los órganos del Estado actúan válidamente si sus integrantes han sido investidos regularmente, lo hacen dentro

Aparte de las entidades creadas por ley para el cumplimiento de la función administrativa, el Estado, según lo autoriza el art. 6 inc.1 LOCBGAE, «podrá participar y tener representación en entidades que no formen parte de su Administración sólo en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quórum calificado si esas entidades desarrollan actividades empresariales»; pero esas entidades, de acuerdo con lo que indica el art. 6 inc.2º LOCBGAE, «no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas».

Además, existe para los servicios públicos la posibilidad que contempla el art. 37 LOCBGAE, en virtud del cual «podrán encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad, a las Municipalidades o a entidades de derecho privado, previa autorización otorgada por ley y mediante la celebración de contratos, en los cuales deberá asegurarse el cumplimiento de los objetivos del servicio y el debido resguardo del patrimonio del Estado».

Es inequívoco que las acciones que se pueden encomendar en su ejecución no pueden significar el traspaso de potestades públicas.

CONAF no ha sido declarada directa y explícitamente por una ley vigente como un servicio público, con las características que éstos necesariamente deben presentar, de acuerdo con la LOCBGAE. Lo anterior, debido a que la Ley N° 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, que podrá usar como denominación abreviada la expresión «CONAF», y que se configura como institución autónoma del Estado o servicio público descentralizado (art. 1), no ha entrado todavía en vigencia, ya que ello ocurrirá, según el art. 19 de la citada ley, «el día en que se publique en el Diario Oficial el decreto en cuya virtud el Presidente de la República disuelva la corporación de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal», lo que no se ha efectuado hasta la fecha.

Según se ha visto, tampoco ha prosperado, hasta ahora, la iniciativa que crea el Servicio Nacional Forestal, órgano público que asumirá la mayor parte de las funciones que hoy ejerce CONAF, sin perjuicio de las que correspondan al Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas.

de su competencia y en la forma prescrita por ley, y no ejercen otra autoridad o derechos que los expresamente conferidos; 38, inc.1, que entrega a una ley orgánica constitucional la determinación de «la organización básica de la Administración Pública», y 65, inc.4, N° 2, en relación con el 63 N° 14, que incluye dentro de las materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la creación de nuevos servicios públicos y la determinación de sus funciones y atribuciones. Estos servicios, de acuerdo con lo establecido en la LOCBGAE que es, precisamente, la ley complementaria a que se refiere el art. 38 inc.1 CPR, han sido definidos y caracterizados por ella, de modo que para existir y actuar válidamente deben enmarcarse dentro de sus preceptos.

Además de ser necesaria la cobertura legal previa para poder ejercer una potestad pública, éstas siempre deben ejercerse en función del interés público, de una finalidad pública, por lo que la actuación de la Corporación ha de estar previamente consignada y autorizada en un texto legal. Su condición de «persona jurídica de derecho privado» no le priva de tal sujeción al principio de legalidad, pues, en cuanto CONAF cumple funciones administrativas, en sentido funcional o material integraría la Administración del Estado.

En consecuencia, CONAF, en la medida que realiza funciones de carácter público, sólo puede actuar válidamente si cuenta con facultades previa y legalmente establecidas.

Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional (TC), en sentencia Rol 1024-2008, declaró, al conocer el texto de la LBN aprobado por el Congreso, que «esta Magistratura hace presente a los Poderes Colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhorta a S.E. la Presidenta de la República para que regularice la naturaleza jurídica de CONAF, procediendo a la dictación del Decreto Supremo a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado».

VI. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EN EL DERECHO FORESTAL

1. Diversas técnicas concesionales o autorizacionales en derecho forestal

Existe una serie de instituciones y procedimientos contenidos en las leyes del ámbito forestal. Las principales herramientas son las siguientes:

a) Planes de manejo

Este instrumento es de amplia utilización en el Derecho Forestal, y ya existe en el texto original de la LB, refundido en 1931, bajo la denominación de «planes de vigilancia y cultivo, repoblación y explotación»; luego se insertó en la LFF, y finalmente fue considerado en la LBN. Dogmáticamente, es una especie de autorización administrativa. Se le revisará en detalle más adelante.

b) Otras autorizaciones

Las autorizaciones de este sector están ligadas a las potestades de CONAF respecto de la explotación o intervención de los bosques.

Así, en el art. 19 LBN, se consagra la posibilidad que CONAF autorice excepcionalmente la intervención o alteración de los hábitats de los individuos de las especies consideradas «en peligro de extinción», «vulnerables», «raras», «insuficientemente conocidas» o «fuera de peligro», que formen parte de un bosque, autorización que se hará efectiva por medio de una resolución

fundada, por motivos estrictamente justificados. Esta disposición también será tratada con mayor detalle, posteriormente.

Otras autorizaciones se refieren al aprovechamiento o corta de una cantidad reducida de árboles, destinadas al autoconsumo o a la ejecución de mejoras prediales (art. 57 LBN).

Pueden mencionarse, igualmente, las autorizaciones para la corta o explotación de especies forestales nativas declaradas Monumento Natural (Alerce, Pewén, Queule, Pitao, Belloto del Sur, Ruil y Belloto del Norte), las que son reguladas por los decretos supremos respectivos (D.S. N°490/1976, D.S. N°43/1990 y D.S. N°13/1995, todos del Ministerio de Agricultura). Se señaló anteriormente que dicha autorización —excepcional— sólo procede en caso de investigaciones científicas debidamente autorizadas, habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas o de defensa nacional, o ejecución de planes de manejo forestal por parte de organismos oficiales del Estado, destinados a conservar y mejorar la especie.

Respecto de las autorizaciones normadas por los decretos que reglamentan la explotación de las especies ulmo y tino (D.S. N°1099/1940, del Ministerio de Tierras y Colonización) y quillay, tamarugo, chañar, guayacán, olivillo, carbón o carbonillo, espino, boldo, maitén, litre y bollén (D.S. N° 366/1944, del Ministerio de Tierras y Colonización), cabe consignar que el art. 64, letra a), de la LBN, traspasó a CONAF las facultades en materia de supervigilancia de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en materia de *bosques*, antes asignadas al SAG por el art. 28 LB (30).

Según el art. 64, letra c), de la LBN, la autorización para la corta de árboles aislados, ubicados en áreas o distritos especiales creados para la conservación de la riqueza turística, de acuerdo con la Ley N°18.378, también debe ser otorgada por CONAF.

Por último, sin perjuicio de la autorización que otorgue CONAF, toda acción de corta o explotación de bosques que se realice en zonas fronterizas, deberá ser autorizada por la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, y cuando recaiga sobre zonas aledañas al límite necesitará además del pronunciamiento del Ministerio de Defensa Nacional. Lo dispuesto por estos órganos no será susceptible de reclamo alguno (art. 23 LFF).

(30) Este último organismo conserva sus atribuciones y competencias en aquellas situaciones en que no existe bosque. También es el SAG el órgano encargado de autorizar la corta, explotación, descepado o traslado de palma chilena, especie vegetal que no tiene naturaleza arbórea (vid. D.S. N°908/1941, del Ministerio de Tierras y Colonización). Igualmente, se encuentra facultado para autorizar la corta, transporte y comercialización de copihue (vid. D.S. N°129/1971, del Ministerio de Agricultura).

2. Concesiones

El art. 14 LB prescribe que «las concesiones para explotar bosques fiscales, cualesquiera que ellos sean, se otorgarán por el Servicio Agrícola y Ganadero, conforme a las normas y en las condiciones que, en cada caso, establezca su Consejo...», estableciendo así un procedimiento concesional para la explotación por parte de los particulares de los bosques que pertenezcan al Fisco de Chile. Esta competencia también fue traspasada a CONAF, por el art. 64, letra a), de la LBN.

Los planes de manejo y las demás autorizaciones y concesiones constituyen actos administrativos, cuyo procedimiento y dictación se rige por sus normas especiales, y, en subsidio —en el caso específico de los procedimientos regulados por la LBN, según el art. 62 de esta ley—, por la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos del Estado (LBPA). Tales instrumentos administrativos según son regulados en normas especiales del sector se revisan a continuación.

3. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Bosques (LB)

La LB definió lo que se entiende por terrenos de aptitud preferentemente forestal. Además, para el correcto funcionamiento de la actividad forestal, consagra los planes de manejo que deben ser aprobados por CONAF (art. 2 LB) y establece incentivos económicos para premiar a quienes planten bosques en terrenos forestales (art. 7 LB).

En sus arts. 6 y 14 establece la posibilidad de concesión, como medio en virtud del cual los particulares podrán explotar bosques fiscales, la que se otorgará administrativamente por medio de CONAF, según dispuso el art. 64 LBN.

La explotación o intervención está sujeta a las prohibiciones establecidas en el art. 5 LB, ya mencionadas, las que buscan proteger los suelos y aguas. Estas prohibiciones no son absolutas, en la medida que haya causas justificadas y, siempre y cuando previamente se apruebe el plan de manejo respectivo. Asimismo, la ley establece sanciones administrativas y penales para el caso de contravención (art. 21 LB).

La LB se ve complementada en esta materia por la LFF, cuerpo legal que se detalla a continuación.

4. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Fomento Forestal (LFF)

Tal como expresamente lo dice el art. 1 LFF, el objetivo de esta ley es 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 aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

En el art. 2 la LFF define los conceptos básicos que tienen relevancia en el área forestal: i) Terrenos de aptitud preferentemente forestal; ii) Forestación; iii) Reforestación; iv) Plan de manejo; v) Corporación; vi) Bosque; vii) Corta no autorizada; viii) Desertificación; ix) Pequeño propietario forestal; x) Suelos degradados; xi) Suelos frágiles; xii) Terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal; xiii) Erosión moderada; xiv) Erosión severa; entre otros.

A) De la calificación de terrenos forestales

El art. 2 LFF, antes citado, define 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». Esta definición fue replicada por el D.L. N°2.565, de 1979, en el art. 1 LB.

Para que un terreno sea calificado como forestal, debe seguirse el procedimiento establecido en el art. 4 y ss. LFF.

El propietario del terreno debe presentar una solicitud ante CONAF, la que debe ir acompañada de la superficie sujeta a forestación y de un estudio técnico del terreno elaborado por un ingeniero forestal o agrónomo que debe contener la proposición calificatoria, las actividades que se ejecutarán y las medidas de preservación y protección que se adoptarán.

CONAF tendrá 60 días (prorrogables por razones geográficas hasta un máximo de 120) para pronunciarse sobre la solicitud, de lo contrario se entenderá aprobada. Luego, emitirá un certificado con el que el propietario acreditará la calidad del terreno cada vez que se le exija.

Si la resolución denegare en todo o parte la solicitud, el requirente tendrá 30 días, desde la fecha de expedición de la carta certificada por la cual la CONAF lo notifica del rechazo, para reclamar ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional que corresponda según la ubicación del terreno. Este reclamo se tramitará por vía incidental y deberá fallarse en 60 días contados desde la interposición del mismo.

A su vez, la CONAF podrá, a petición del interesado y por motivos fundados, autorizar la desafectación de la calidad forestal de un terreno (art. 7 LFF) (31).

(31) Cabe mencionar que el Reglamento General de la LFF establece un instrumento adicional, para efectos de optar a las bonificaciones legales en suelos que no sean de aptitud preferentemente forestal: *el reconocimiento de suelos forestables*.

B) De los planes de manejo

De acuerdo al art. 2 LFF, un plan de manejo es un «instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, 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». Esta definición presenta ciertas diferencias con respecto a la definición contenida en la LBN.

CONAF tendrá 120 días corridos (32), contados desde la presentación, para pronunciarse sobre el plan; de lo contrario, éste se entenderá aprobado. Si fuere denegado, el requirente podrá reclamar de la resolución en los mismos términos ya vistos a propósito de la calificación del terreno.

El instrumento en comento está regulado de manera pormenorizada en los arts. 28 y ss. del Reglamento General de la LFF.

Toda acción de corta o explotación de bosque nativo o de plantaciones existentes en terrenos de aptitud preferentemente forestal debe ejecutarse previo plan de manejo aprobado por CONAF (art. 21 LFF), estableciéndose la obligación de reforestar una superficie de terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, salvo que la actividad haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya previsto en el plan de manejo aprobado (art. 22 LFF).

Para el caso de que se realicen cortas no autorizadas, quien realizare tal acción tendrá 60 días corridos, contados desde la denuncia, para presentar un plan de manejo de reforestación o de corrección, según corresponda, elaborado por un especialista. Dicho plan deberá comprender la ejecución de todos los trabajos de reforestación en un plazo que no exceda los 2 años.

C) De los incentivos a la actividad forestal

Esta ley, en su calidad de norma de fomento, establece, a partir del art. 12 y ss., una serie de medidas dirigidas a incentivar la actividad forestal en Chile. Entre otras, se pueden mencionar las siguientes:

i) Bonificaciones. El Estado bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos netos de las siguientes actividades realizadas en terrenos ya calificados como forestales:

1°) La forestación en suelos frágiles, en ñadis o en áreas en proceso de desertificación.

(32) De acuerdo con el art. 50 del Código Civil.

2º) La forestación en suelos degradados y las actividades de recuperación de dichos suelos o de estabilización de dunas.

3º) 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.

4º) 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.

5º) 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 establece el reglamento.

6º) Las forestaciones en suelos degradados con pendientes superiores al 100%.

Para los efectos de estas bonificaciones, CONAF fijará, previa aprobación de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, el valor de los costos de las actividades bonificables, los que se reajustarán de acuerdo a la variación del IPC. Si CONAF no fijare dichos costos se estará a los valores contenidos en la última tabla de costos fijada (33). El pago de estas bonificaciones las efectuará la Tesorería General de la República (art. 15 LFF).

Según el art. 16 LFF, el beneficiario de éstas podrá transferirlas mediante instrumento público o privado, suscrito ante un notario público. Estas bonificaciones podrán ser cobradas y percibidas por personas distintas del propietario, siempre que acompañen el documento en que conste su transferencia.

ii) Exenciones de impuestos. Estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas, los siguientes:

1º) Los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos.

2º) Los terrenos cubiertos con bosques de protección, que son aquellos 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.

iii) Impuestos a las utilidades. Las utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales o artificiales obtenidas por personas naturales o jurídicas estarán afectas al impuesto general de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR). Sin

(33) La última tabla es de fecha de 31 de julio de 2011 (disponible en www.conaf.cl). Se recordará que los incentivos a la actividad forestal, contemplados en la LFF, estuvieron legalmente vigentes hasta el 1º de enero de 2013, encontrándose en trámite parlamentario un proyecto de ley que pretende renovarlos por tres años.

embargo, las personas que exploten bosques por los cuales no se encuentren acogidas a los beneficios establecidos en este decreto ley, deberán declarar la renta efectiva o presunta para los efectos de la LIR, de acuerdo a lo previsto en el art. 20, N° 1, letra b), de dicha ley (art. 14 LFF).

D) De las sanciones

En un título dedicado especialmente a ello, la LFF decreta sanciones ante determinadas conductas. Así, el incumplimiento del plan de manejo por causas imputables al propietario o al forestador se sanciona, de acuerdo a su gravedad, con una multa de 5 a 15 UTM por hectárea (art. 17 LFF).

La ejecución de cortas o explotaciones no autorizadas previamente acarreará para el propietario del terreno o para quien efectúe la corta o explotación, una multa que será igual al doble del valor comercial de los productos, los que a su vez podrán caer en comiso. CONAF podrá, además, enajenar los productos y ordenar la paralización de las faenas en el terreno, pudiendo para tal efecto recurrir a la fuerza pública (art. 21 LFF). Sin perjuicio de lo anterior, el responsable deberá presentar un plan de reforestación o corrección (art. 8 inc. 1° LFF).

El incumplimiento de la obligación de reforestar se entenderá siempre como falta grave (art. 17 LFF), y tendrá como sanción la multa señalada en el art. 17 LFF, aumentada en un 100% (art. 22 LFF).

Las sanciones mencionadas anteriormente serán determinadas por el juez de policía local que sea abogado, con competencia en el lugar de la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias de la CONAF o Carabineros; salvo cuando se trate de multas superiores a 5.000 UTM o cuando la acción se cometa en una comuna donde no hay juez de policía local abogado, casos en los que resolverá el juez que tenga su asiento en la capital provincial (art. 24 LFF).

Ante cada infracción a esta ley o a su reglamento, los funcionarios de la CONAF deberán levantar un acta con los hechos constitutivos de la infracción y con los datos para su acertada inteligencia (día, lugar, hora de la inspección, individualización infractor, etc.). Con copia del acta deberá efectuarse la denuncia ante el tribunal competente.

Para las diligencias inspectivas los funcionarios requieren de la autorización del dueño del predio, o del juez en subsidio.

Se tomará como atenuante la conducta irreprochable anterior, la ignorancia excusable o la buena fe comprobada.

Por otra parte, según el art. 32 LFF, las acciones destinadas a perseguir las infracciones de este cuerpo legal prescribirán en el plazo de 2 años, contado desde la fecha de contravención.

5. Instrumentos de intervención propios de la Ley de Bosque Nativo (LBN)

Esta ley, según el art. 1 LBN, 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.

A) Planes de manejo

Conforme con lo dispuesto por el art. 2 N° 18 LBN, «plan de manejo» es aquel instrumento que, reuniendo los requisitos establecidos en la misma LBN, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos. Es decir, se trata de un instrumento de gestión ambiental de intervención en un bosque nativo, tendiente a resguardar el uso sustentable del bosque, protegiendo así el ecosistema que envuelve.

Según el art. 5 LBN, 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 CONAF. El plan de manejo debe ser realizado por un profesional idóneo, calificado especialmente en el manejo sustentable de bosques, como por ejemplo un ingeniero forestal, en recursos naturales, o agrónomo especializado. Para elaborar un plan de manejo de preservación, el profesional requiere contar, además, con un postítulo o postgrado relacionado con las ciencias forestales.

i) *Clasificación de los planes de manejo.* Según el mismo artículo 2 N°18 LBN, los planes de manejo se clasifican en planes de manejo de preservación y planes de manejo forestal. Una tercera variante de este instrumento, el plan manejo de obras civiles, se encuentra regulado en el art. 21 LBN.

1°) *Plan de manejo de preservación:* Aquel que tiene 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 de su acción. Este instrumento es exigido cuando, por excepción, se autoriza la intervención de un bosque nativo de preservación.

2°) *Plan de manejo forestal:* Aquel que tiene como objetivo el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica.

Conforme con esta clasificación, un plan de manejo contempla tanto la posibilidad de preservación de un bosque nativo como la de su explotación, apareciendo como relevante el concepto de desarrollo sustentable, que

a grandes rasgos, se refiere a la satisfacción de las necesidades presentes sin menoscabar a las generaciones futuras (34).

3°) *Plan de manejo de obras civiles*: Aquel que debe tramitarse cuando la corta de bosque nativo se realice con motivo del cambio de uso de suelos rurales, construcción de obras o ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley. En estos casos, el interesado debe presentar un plan de manejo que contenga los objetivos de la corta, la definición del trazado de la obra, la descripción del área a intervenir, la descripción de la vegetación a eliminar, los programas de corta, la cartografía correspondiente y los programas de reforestación, los cuales deben realizarse con especies del mismo tipo forestal intervenido.

ii) *Plan de manejo para la explotación o intervención de bosques nativos*. Para la explotación o intervención de bosques nativos, es necesario un plan de manejo, según lo previsto en los arts.5 y 7 LBN. El contenido y requisitos de los planes de manejo se encuentran regulados por los arts. 13 y ss. del D.S. N°93/2008 del Ministerio de Agricultura, Reglamento General de la LBN. Presentado un plan de manejo, CONAF debe aprobarlo o rechazarlo dentro del plazo de 90 días hábiles (art. 8 LBN) (35).

En caso de contravención, esto es, corta de bosque sin plan de manejo previamente aprobado, el infractor podrá ser condenado judicialmente al pago de una multa, cuyo monto variará según el tipo de bosque afectado y las distintas circunstancias de la corta ilegal, y CONAF podrá solicitar al juez la inmediata paralización de las faenas, con auxilio de la fuerza pública. Junto con ello, el denunciado podrá ser obligado a reforestar el bosque y corregir materialmente la infracción.

En términos generales, el procedimiento judicial se ciñe a reglas similares a las contenidas en la LFF, ya revisadas, con la salvedad que el plazo de prescripción de la acción, en el caso de las infracciones, es de cinco años.

iii) *Intervención de un bosque nativo de preservación*. En este acápite cabe referirse a la norma contenida en el art. 19 LBN, que prohíbe la intervención o alteración de hábitat del bosque nativo de preservación.

Como se anticipó, es bosque nativo de preservación, entre otras hipótesis, aquel que presenta o constituye actualmente hábitat de especies vegetales

(34) En el caso del plan de manejo forestal, que procura el aprovechamiento de los bienes madereros y no madereros, el instrumento *considera* la multifuncionalidad y —también— la diversidad biológica; en el caso de los planes de manejo de preservación, el *objeto específico* del instrumento es justamente cuidar la diversidad biológica y hacerse cargo de ella.

(35) A diferencia de lo que acontece con la LFF, las materias a que se refiere la LBN, en aquellos aspectos no expresamente regulados, se rigen supletoriamente por la LBPA, cuyo art. 25 establece que en los plazos de días se computan únicamente los hábiles (art. 62 LBN).

clasificadas en las categorías de «en peligro de extinción», «vulnerables», «raras», «insuficientemente conocidas» o «fuera de peligro» (art. 2 N°4 LBN).

De acuerdo con la definición de «bosque nativo» (art. 2 N°3 LBN), estas especies vegetales han de ser autóctonas, es decir, debe tratarse de especies arbóreas o arbustivas originarias del país, reconocidas oficialmente como tales mediante decreto supremo del Ministerio de Agricultura (art. 2 N°13 LBN); el decreto en cuestión es el D.S. N°68/2009. Además, las especies deben encontrarse clasificadas en alguna de las categorías de conservación señaladas por el art. 2 N°4 LBN. Al respecto, es pertinente recordar que los listados que contienen las clasificaciones mencionadas fueron oficializados mediante decretos supremos expedidos, hasta el año 2009, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y a partir de 2011, por el Ministerio del Medio Ambiente, empleándose desde entonces la nueva clasificación de especies, recomendada por la UICN: «extinta», «extinta en estado silvestre», «en peligro crítico», «en peligro», «vulnerable», «casi amenazada», «preocupación menor» y «datos insuficientes» (36).

Lo que el art. 19 LBN prohíbe, es la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300 y su reglamento, en las categorías de «en peligro de extinción», «vulnerables», «raras», «insuficientemente conocidas» o «fuera de peligro» (37), que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat. Esta prohibición no afecta a los individuos de dichas especies plantados por el hombre, a menos que tales plantaciones se efectúen en cumplimiento de medidas de compensación, reparación o mitigación dispuestas por una resolución de calificación ambiental u otra autoridad competente (38).

(36) Estas categorías están recogidas por el D.S. N°29/2011, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación, que derogó el D.S. N°75/2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres. El art. 2° transitorio del D.S. N°29 establece algunas equivalencias o asimilaciones entre las nuevas categorías y las anteriores.

(37) El art. 37 de la LBGMA fue modificado por la Ley N°20.417. Actualmente, el precepto encarga al reglamento la fijación del procedimiento para clasificar las especies, según su estado de conservación, de acuerdo con las categorías recomendadas por la UICN u otro organismo internacional que dicte pautas en esta materia. Dicho reglamento fue aprobado por el ya mencionado D.S. N°29/2011, del Ministerio del Medio Ambiente. Se observa, en consecuencia, que la LBN ha quedado desactualizada en este punto, lo que no obsta a que la prohibición establecida por su art. 19 se haga extensible a las nuevas categorías, atendida la necesidad de interpretar y aplicar armónicamente los referidos cuerpos legales.

(38) No obstante, la Ley de Presupuesto dispone que durante el año 2016, los arts. 2 N°4, 19 y 52 de la LBN no regirán respecto de las especies clasificadas como «fuera de peligro», por lo que CONAF podrá autorizar su intervención previa presentación de un plan de manejo ordinario.

Cabe señalar que las prohibiciones y demás regulaciones del artículo 19 pueden aplicarse respecto de aquellas especies vegetales vivas nativas, aun no clasificadas oficialmente, que a la fecha de entrada en vigencia de la ley, se encontraban identificadas como en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas en el documento denominado «Libro Rojo» de CONAF (39) (art. 2 transitorio de la LBN).

El art. 19 LBN establece que, excepcionalmente, podrá intervenir o alterarse el hábitat de los individuos de estas especies, previa autorización de CONAF, la que se otorgará por resolución fundada, siempre que tales intervenciones no amenacen la continuidad de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella, que sean imprescindibles y que tengan por objeto la realización de investigaciones científicas, fines sanitarios o estén destinadas a la ejecución de obras o al desarrollo de las actividades señaladas en el inciso cuarto del artículo 7° (40), siempre que tales obras o actividades sean de interés nacional.

Para autorizar tales intervenciones, CONAF deberá requerir informes de expertos respecto de si la intervención afecta a la continuidad de la especie y sobre las medidas a adoptar para asegurar la continuidad de las mismas.

Para llevar adelante la intervención, el precepto señala que el solicitante deberá elaborar un plan de manejo de preservación, que deberá considerar, entre otras, las medidas que señale la resolución fundada que dicte CONAF.

Por último, para calificar el interés nacional, este organismo podrá solicitar los informes que estime necesarios a otras entidades del Estado.

iv) Acreditadores forestales en los planes de manejo. Una introducción novedosa en la LBN, es el establecimiento de los «acreditadores forestales», profesionales o personas jurídicas que, sin perjuicio de las facultades de CONAF, estarán habilitados para certificar: 1°) Que los datos de los planes de manejo correspondan a la realidad; y 2°) La correcta ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo para obtener las bonificaciones contempladas en el Fondo, al cual me refiero a continuación.

B) Fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo

Conforme con los arts. 22 y ss. LBN, existirá un fondo concursable destinado a la conservación, recuperación o manejo sustentable del bosque nativo,

(39) Específicamente, en las Conclusiones N° 1, 2 y 3 del Libro Rojo (vid. Resolución N°586/2009, de la Dirección Ejecutiva de CONAF).

(40) Las actividades señaladas en el art. 7, inc. 4°, de la LBN, son: la construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley.

a través del cual se otorgará una bonificación destinada a solventar el costo de determinadas actividades tendientes a favorecer la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o bosques nativos de preservación, como también la silvicultura dirigida a la obtención de productos madereros y no madereros.

El Reglamento de este fondo se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°95, de 2008, del Ministerio de Agricultura.

C) Fondo destinado a la investigación del bosque nativo

Asimismo, cabe hacer referencia al art. 42 LBN, que establece que la Ley de Presupuestos contemplará un fondo anual especial destinado a la investigación del bosque nativo, cuya finalidad será promover e incrementar los conocimientos de los ecosistemas forestales nativos, sin perjuicio de los aportes privados que puedan complementarlo. La asignación de recursos destinados a la investigación del bosque nativo se hará siempre por concurso público.

Este fondo está reglamentado por el Decreto Supremo N° 96, de 2008, del Ministerio de Agricultura, modificado por el Decreto Supremo N° 28, de 2013, de la misma cartera ministerial, el cual tuvo por objeto optimizar determinados aspectos del procedimiento relativo a los concursos.

D) Delitos, infracciones y sanciones

i) La LBN contempla los siguientes *delitos*, cuyo conocimiento será sometido a los Jueces de Garantía o de los Tribunales de Juicio Oral, según corresponda, con competencia en el lugar donde se realizó el hecho punible:

1°) La certificación, por parte de un acreditador forestal, de un hecho falso o inexistente (art. 40 LBN);

2°) La presentación o elaboración de un plan de manejo basado en certificados falsos o que acrediten un hecho inexistente, a sabiendas de tales circunstancias (art. 49 LBN);

3°) La presentación, a sabiendas, de un plan de manejo basado en antecedentes falsos, distintos de los señalados en el art. 49, con el propósito de acogerse a las bonificaciones establecidas en la LBN (art. 50 LBN).

Estos delitos se encuentran sancionados con pena de presidio.

ii) La LBN contempla también diversas *infracciones* o *faltas*, todas las cuales serán conocidas por los jueces de policía local, previa denuncia de los funcionarios de CONAF o de Carabineros de Chile.

Entre estas infracciones, se pueden mencionar la corta no autorizada de bosque nativo; la corta no autorizada de ejemplares de especies clasificadas

en alguna categoría de conservación, que formen parte de un bosque; la corta no autorizada de bosque, con infracción a las normas sobre protección de glaciares, suelos, aguas y humedales; el incumplimiento de las actividades de protección, previstas en el plan de manejo, y el incumplimiento de la obligación de reforestar, entre otras. Todas estas faltas están sancionadas con multa, sin perjuicio del deber de corregir materialmente la infracción.

Así, por ejemplo, toda 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. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por CONAF. 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% (art. 51 LBN).

La corta, eliminación, destrucción o descepado u otra forma de dar muerte a ejemplares de especies clasificadas como en peligro de extinción, vulnerables, raras, insuficientemente conocidas o fuera de peligro, que no corresponda a intervenciones autorizadas de conformidad al artículo 19, se sancionará con multa de 5 a 50 unidades tributarias mensuales por ejemplar, si éste no tuviere valor comercial; en caso contrario, la multa será igual al doble del valor comercial de cada ejemplar objeto de la intervención (art. 52 LBN).

Finalmente, el incumplimiento a la obligación de reforestar contemplada en los planes de manejo, se sanciona con multa de 10 a 15 unidades tributarias mensuales por hectárea, entendiéndose siempre como falta grave para el efecto de aplicar la sanción (art. 54, letra b, LBN).

6. Instrumentos de intervención propios de la Ley n° 18.362, de 1984. Ley del SNASPE [ley que no está vigente]

A) Antecedentes generales y objetivos

Con el fin de conservar las áreas naturales ubicadas dentro del territorio nacional, en 1984 se creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) por medio de la dictación de la Ley N° 18.362 (LSNASPE).

Según el art. 1 de la referida Ley, el SNASPE tiene los siguientes objetivos de conservación:

i) Mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugares con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente.

ii) Mantener y mejorar recursos de la flora y la fauna silvestre y racionalizar su utilización.

iii) Mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentren en peligro o en estado de erosión.

iv) Mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales.

v) Preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

El art. 11 LSNASPE señala que corresponderá al Ministerio de Agricultura, a través de CONAF, la administración, vigilancia y control de las unidades de manejo que integran el SNASPE.

Cabe recordar que la LSNASPE aún no se encuentra vigente, ya que ésta depende de la entrada en vigencia de otra ley, la N° 18.348, que dota a CONAF de carácter público, la cual aún no rige. Por ello, las áreas protegidas que componen este Sistema siguen sustentándose legalmente en el art. 10 LB, ya citado; en la Convención de Washington de 1940 (legalmente aplicable en Chile a partir del D.S. N°531, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores); en el Decreto Ley N°1.939, de 1977, sobre adquisición y administración de bienes del Estado, y en los arts. 34 y ss. de la LBGMA (41).

Sin perjuicio de lo anterior, y según ha precisado la Contraloría General de la República a través del Dictamen N°38.429, desde el año 2009 las leyes de presupuestos para el sector público han asignado recursos a CONAF para la administración coordinada de las áreas protegidas puestas bajo su tuición, bajo el entendido de que éstas forman parte del SNASPE. En consecuencia, puede sostenerse que el propio legislador ha reconocido existencia fáctica a este Sistema, no obstante la situación que afecta a la Ley N°18.362 (42).

(41) El art. 34 de la LBGMA dispone que el Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, cuya administración corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP). Según se indicó, el artículo 8° transitorio de la Ley N°20.417 ordenó la elaboración y tramitación de uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el SBAP, y se transforme CONAF en un servicio público descentralizado (Servicio Nacional Forestal), el cual se centrará en los aspectos eminentemente forestales, desprendiéndose de la tuición de áreas protegidas. Estos proyectos de ley, como se mencionó más atrás, se encuentran aún en discusión parlamentaria, por lo que de conformidad con el principio de continuidad de la función pública, aludido en el Dictamen N° 38.429, de 2013, de Contraloría General de la República, la administración de los parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, se mantiene radicada, entre tanto, en CONAF.

(42) Como se indicó, el proyecto de ley que crea el nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas, o SNAP (Boletín N°9.404-12), contempla expresamente la derogación de la LSNASPE.

B) Categorías de manejo del SNASPE

La siguiente clasificación de las categorías de manejo comprendidas en el SNASPE, responde a las actividades que se pueden realizar dentro de cada una de ellas:

i) Reserva de Región Virgen. Se trata de un área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados y vedada a toda explotación comercial. Su objetivo es mantener dichas reservas inviolables, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para la inspección por parte de CONAF, o para otros fines acorde al objetivo de la creación de la respectiva reserva (43).

ii) Parque Nacional. Generalmente es un área extensa donde existen ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, que no se encuentran alterados significativamente por la acción humana, capaces de auto-perpetuarse, y donde la flora, la fauna y las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Su objetivo es la preservación de dichos ambientes, y de los rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, permitiéndose la realización de actividades mientras sea compatible con dichos fines.

iii) Monumento Natural. Se trata de un área reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo y científico. El objetivo de los monumentos es el mismo de los parques nacionales, diferenciándose sólo en cuanto a la extensión de terreno que abarcan.

iv) Reserva Nacional. Son áreas en las cuales es necesario conservar los recursos naturales y utilizarlos con especial cuidado por la susceptibilidad de estos a sufrir degradación o por su importancia para el resguardo de la autoridad. El objetivo es la conservación y protección del suelo y de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de la flora y la fauna.

VII. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

1. Recurso de reclamación ante el juez de letras en lo civil

Conforme a lo establecido en el art. 5 LFF, si la CONAF denegare en todo o en parte el Plan de Manejo para la explotación de bosques nativos, el

(43) Al día de hoy, no se ha declarado en Chile ninguna Reserva de Región Virgen.

particular podrá reclamar de aquélla resolución ante el juez de letras en lo civil del territorio jurisdiccional en que estuviere situado el inmueble. Si el predio se encontrare ubicado en más de un territorio jurisdiccional, será competente el juez de cualquiera de ellos.

El reclamo deberá interponerse dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de expedición de la carta certificada mediante la cual la Corporación notifique el rechazo. Se tendrá para todos los efectos como domicilio del afectado aquél indicado en la solicitud. El tribunal conocerá del reclamo en conformidad a las reglas del procedimiento incidental, en única instancia y sin ulterior recurso, oyendo a las partes afectadas. Podrá exigir un peritaje técnico, cuando lo estime necesario. La sentencia deberá pronunciarse, en todo caso, dentro del plazo de 60 días, contado desde la interposición del reclamo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AYLWIN OYARZÚN, José y otros (2013): *Los pueblos indígenas y el Derecho* (Santiago, LOM Ediciones) 604 pp.
- GALLARDO, Enrique (2013): *Manual de Derecho Forestal* (Santiago, Corporación Nacional Forestal) 266 pp.
- HERVÉ E., Dominique y otros (2011): *Derecho Ambiental y Políticas Públicas* (Santiago, Universidad Diego Portales) 512 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002): *Principios de Derecho Forestal* (Cizur Menor (Navarra), Aranzadi) 146 pp.
- OTERO, Luis (2006): *La huella del fuego. Historia de los bosques nativos. Poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile* (Santiago, Pehuén) 171 pp.
- PLUMER BODIN, Marie Claude y otros (2001): *Programa de Armonización y Sistematización de la Normativa Ambiental Chilena: 1ª Etapa* (Santiago, CONAMA) 287 pp.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2010): *Instituciones de Derecho Minero* (Santiago AbeledoPerrot) 856 pp.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2018): *Derecho Administrativo Económico* (Santiago Thomson Reuters).

IX. JURISPRUDENCIA CITADA

a) Constitucional:

Sentencia TC: Control de constitucionalidad del proyecto de Ley aprobado por el Congreso Nacional, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Tribunal Constitucional, 01 de julio del 2008 (Rol 1.024-2008).

b) Judicial:

Compañía Minera Austral Limitada con Sociedad Forestal Santa Ester Limitada (1997): Corte Suprema, 1 de diciembre de 2011.

Forestal y Agrícola Zapallar Limitada y otros con Sociedad Legal Minera Santa Teresa Uno de Zapallar (2004): Corte Suprema, 11 de julio de 2006.

Linconao con Sociedad Palermo Ltda. (2009): Corte Suprema, 30 de noviembre de 2009.

Inmobiliaria Lo Aguirre S.A. con Corporación Nacional Forestal (2012): Corte Suprema, 28 de enero de 2013.

Corporación Nacional Forestal con Sociedad Agrícola Brinzal Limitada (2013): Corte de Apelaciones de Puerto Montt, 14 de abril de 2014.

Corporación Nacional Forestal con Minera Frontera de Oro (2011): Juzgado de Policía Local de Monte Patria, 13 de marzo de 2012.

Corporación Nacional Forestal con Inmobiliaria Santa Paula Limitada (2014): [Rol N° 1.083-8/2014].

c) Administrativa:

Dictamen N°38.429 (2013): Contraloría General de la República, de 18 de junio de 2013.

X. NORMATIVA CITADA

D.F.L. N° 1, Código Civil de Chile. Diario Oficial, 30 mayo de 2000.

Ley N° 18.362, Ley del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Diario Oficial, 27 de diciembre de 1984.

Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial, 5 de diciembre de 1986.

Ley N° 19.300, que aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial, 09 de marzo de 1995.

Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 29 de mayo de 2003.

Ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Diario Oficial, 30 de julio de 2008.

Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial, 26 de enero de 2010.

D.L. N° 701, Ministerio de Agricultura. Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia. Diario Oficial, 28 de octubre de 1974.

- D.L. N° 1.939, del Ministerio de Tierras y Colonización, de normas sobre adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado. Diario Oficial, 10 de noviembre de 1977.
- D.L. N° 2.565, Ministerio de Agricultura, que sustituye D.L. N° 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala. Diario Oficial, 03 de abril de 1979.
- D.S. N° 4.363, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprobó el texto definitivo de la ley de bosques. Diario Oficial, 31 de julio de 1931.
- D.S. N°1099/1940, de Ministerio de Agricultura, reglamenta la explotación de los árboles de Ulmo y Tineo. Diario Oficial, 11 de julio de 1940.
- D.S. N° 908, del Ministerio de Tierras y Colonización, que declara forestales los terrenos que comprenden zonas de vegetación natural de Palma Chilena y reglamenta su explotación. Diario oficial, 26 de julio de 1941.
- D.S. N° 366, del Ministerio de Tierras y Colonización, que reglamenta explotación de Quillay y otras especies forestales, 30 de marzo de 1944.
- D.S. N° 728, del Ministerio de Justicia, que concede Personalidad Jurídica y aprueba los Estatutos a la Corporación denominada Corporación de Reforestación, con domicilio en Santiago. Diario Oficial, 13 de mayo 1970.
- D.S. N°490, del Ministerio de Agricultura, declara monumento natural a la especie forestal Alerce. Diario Oficial, 05 de septiembre de 1977.
- D.S. N°43, del Ministerio de Agricultura, declara monumento natural a la Araucaria Araucana. Diario Oficial, 03 de abril de 1990.
- D.S. N°13, del Ministerio de Agricultura, que declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitao, Belloto Del Sur, Belloto Del Norte Y Ruil. Diario Oficial, 03 de abril de 1995.
- D.S. N° 193, de Ministerio de Agricultura, que aprueba reglamento general del D.L. N° 701, de 1974, sobre fomento forestal. Diario Oficial, 29 de septiembre de 1998.
- D.S. N° 93, del Ministerio de Agricultura, Reglamento General de la Ley sobre recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, 5 de octubre de 2009.
- D.S. N° 68, del Ministerio de Agricultura, que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país. Diario Oficial, 2 de diciembre de 2009.
- D.S. N° 82, del Ministerio de Agricultura, reglamento de suelos, aguas y humedales. Diario Oficial, 11 de febrero de 2011.
- D.S. N° 29, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba Reglamento para la clasificación de especies silvestres según estado de conservación. Diario Oficial, 27 de abril de 2012.

Otras fuentes

Boletín N° 9404-12: Proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ingresado el 18 de junio de 2014.

Boletín 10064-01: Extiende la bonificación establecida en el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el artículo primero del decreto ley N° 2.565, de 1979. Ingresado el 20 de mayo de 2015.

CONAF (2012): Tabla de Costos, 31 de julio de 2011. Disponible en http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1368117546TablaCostos_2012.pdf [Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016].

OEA (1940): «Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América» (o Convención de Washington). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/c-8.html> [Fecha de consulta: 31 de marzo de 2016].

Resolución N°586/2009, de la Dirección Ejecutiva de CONAF, sobre la aplicación del Libro Rojo de la Flora Terrestre de Chile, disponible en www.conaf.cl.

Texto refundido de los Estatutos de la Corporación Nacional Forestal, disponible en www.conaf.cl.