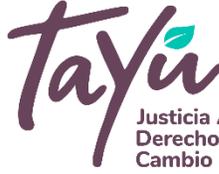


PROYECTO



## RESUMEN EJECUTIVO

Informe

# “DEFICIENCIAS REGULATORIAS Y BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA ASOCIADAS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL DE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS”

### Autor

Christian Paredes Letelier

### Revisión y edición

Rodrigo Herrera Jeno

Joaquín Gómez Duque

Flavia Liberona Céspedes

Eliana Chong Medel

**Agosto de 2023**

*“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Fundación Terram y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea”.*

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>APF:</b>	Aptitud Preferentemente Forestal
<b>CGR:</b>	Contraloría General de la República
<b>CONAF:</b>	Corporación Nacional Forestal
<b>D.S.:</b>	Decreto Supremo
<b>FVN:</b>	Formación(es) vegetal(es) nativa(s)
<b>FX:</b>	Formación(es) xerofítica(s)
<b>FXAVE:</b>	Formación(es) xerofítica(s) de alto valor ecológico
<b>LBGMA:</b>	Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente
<b>LBN:</b>	Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal
<b>LOSMA:</b>	Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente
<b>MINAGRI:</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MN:</b>	Monumento Natural
<b>RGLBN:</b>	Reglamento General de la Ley N° 20.283 (D.S. N° 93/2008 del MINAGRI)
<b>RSAH:</b>	Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI)
<b>PAS:</b>	Permiso Ambiental Sectorial
<b>PM:</b>	Plan de Manejo
<b>PMEOC:</b>	Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosques Nativos para la Ejecución de Obras Civiles
<b>PMP:</b>	Plan de Manejo de Preservación
<b>PT:</b>	Plan de Trabajo
<b>SAG:</b>	Servicio Agrícola y Ganadero
<b>SEIA:</b>	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
<b>UICN:</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	COMPLEJIDADES ASOCIADAS AL USO DEL CONCEPTO DE FORMACIÓN VEGETACIONAL NATIVA EN EL ANÁLISIS DE BRECHAS JURÍDICAS Y DEFICIENCIAS REGULATORIAS.....	5
III.	PRINCIPALES PROBLEMAS DE REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA ASOCIADOS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL SOBRE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS .....	8
A.	VACÍOS Y/O DEFICIENCIAS REGULATORIAS .....	9
1.	Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la CONAF (privada con potestades públicas) y existencia de objetivos institucionales contrapuestos .....	9
2.	Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica estructurante de la LBN y sus regulaciones derivadas.....	10
3.	Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas .....	10
4.	Problemas de conciliabilidad o incompatibilidad normativa entre la regulación de los planes de manejo contenida en la LBN y el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979).....	12
5.	Desactualización de normas de protección forestal contenidas en la LBN basadas en la clasificación de especies según su categoría o estado de conservación .....	13
6.	Posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación que enfrentan un alto riesgo de extinción para la ejecución de obras o actividades “de interés nacional” y problemas asociados a esta calificación.....	14
7.	Insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal.....	15
8.	Desequilibrio o desbalance entre la bonificación destinada a actividades silviculturales para producción maderera versus otras actividades de bajo impacto o de preservación y problemas asociados al mecanismo establecido para su pago .....	17
9.	Eximición de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos agrícolas y de proyectos de desarrollo y explotación forestal con independencia del tipo de suelo en el que se encuentren, así como de aquellas actividades susceptibles de afectar FVN sensibles o de alto valor de conservación.....	18
B.	BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA .....	19
1.	Régimen de intervención de especies forestales declaradas monumentos naturales contraria a la regulación de la Convención de Washington.....	19

2. Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país” .....	20
3. Falta de definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI contra lo dispuesto en el artículo 16 de la LBN .....	21
4. Insuficientes estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, así como en los procedimientos de fiscalización y sanción frente a su incumplimiento .....	23
5. Inaplicación de normas restrictivas y prohibitivas contenidas en el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) tratándose de Planes de Manejo para la Ejecución de Obras Civiles (Ordinario N° 94/2011 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF) .....	24
IV. POTENCIALES VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS ASOCIADAS A LA INSUFICIENTE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS .....	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	28
a) Artículos académicos .....	28
b) Archivos de prensa y otros sitios web.....	29

## I. INTRODUCCIÓN

La zona central o mediterránea de Chile contiene uno de los 35 *hotspots* de biodiversidad identificados a nivel mundial, con una gran variedad y elevado endemismo de especies. La degradación y/o destrucción de estos valiosos ecosistemas se ha agudizado a causa de los impactos antrópicos, lo que, junto al desarrollo de industrias contaminantes y diversos sectores productivos, han devastado gran parte del territorio y provocado un sinnúmero de conflictos socioambientales.

Esta nociva situación se agrava a causa de un conjunto de sordas políticas públicas y normativas que resultan no solo permisivas y obsoletas, sino que, además, se encuentran dispersas en diferentes cuerpos normativos. Todo ello impide afrontar los desafíos actuales, como el Cambio Climático o el Ordenamiento Territorial, dificulta el adecuado rol fiscalizador del Estado y limita el conocimiento que los habitantes tengan para exigir su aplicación.

La problemática está atravesada y agudizada por la vulnerabilidad de Chile ante la emergencia climática y el cambio de uso de suelo sin ordenamiento territorial ni control por parte del Estado, relacionado con la habilitación de terrenos para la industria agroexportadora, la expansión urbana e inmobiliaria, y la ocurrencia de incendios forestales, entre otros factores.

## II. COMPLEJIDADES ASOCIADAS AL USO DEL CONCEPTO DE FORMACIÓN VEGETACIONAL NATIVA EN EL ANÁLISIS DE BRECHAS JURÍDICAS Y DEFICIENCIAS REGULATORIAS

En el marco del análisis normativo relacionado con formación vegetal nativa (FVN), hay que aclarar este concepto para entender sus diversas acepciones con el objetivo de visibilizar cómo esta clasificación se articula en el régimen jurídico nacional. De este modo, se pretende definir inicialmente lo que constituye una FVN, para luego dar cuenta de que su aplicación en el marco normativo es deficiente.

En primer lugar, la definición de FVN está recogida en “La vegetación natural de Chile” de Rodolfo Gajardo (1994), correspondiendo a una agrupación de una o más comunidades vegetales que pueden ser delimitadas en la naturaleza en función de las formas de vida dominantes y del modo en que estas ocupan el espacio.

Una formación vegetal está constituida por **comunidades-tipo o asociaciones características** de especies. Gajardo definió ocho regiones vegetacionales para todo el territorio nacional: 1. Desierto; 2. Estepa Altoandina; 3. Matorral y Bosque Esclerófilo; 4. Bosque Caducifolio; 5. Bosque Laurifolio; 6. Bosque Andino-Patagónico; 7. Bosque Siempreverde y Turberas; 8. Estepa Patagónica. Estas se dividen en 21 subregiones y 85 formaciones vegetacionales.

Por su parte, la clasificación realizada por Luebert y Pliscoff (2019) en su “Sinópsis Bioclimática y Vegetacional de Chile”, se sustenta en la idea de **piso de vegetación**, definido como “*espacios*

*caracterizados por un conjunto de comunidades vegetales zonales con estructura y fisonomía uniforme, situadas bajo condiciones meso-climáticamente homogéneas, y que ocupan una posición determinada a lo largo de un gradiente de elevación y a una escala espacio-temporal específica".* Esta clasificación, al ser potencial respecto al clima, provoca que en ocasiones haya divergencia entre lo que teóricamente debería haber y lo que realmente hay en un territorio específico.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) incluye las definiciones de Gajardo y de Luebert & Pliscoff (2019) articuladas. Según la ["Guía para la descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el SEIA"](#), la evaluación de impactos de un proyecto en las FVN se debe realizar atendiendo a la:

- Presencia de formaciones vegetales únicas o de baja representatividad nacional.
- Presencia de formaciones vegetales relictuales.
- Presencia de formaciones vegetales remanentes.
- Presencia de formaciones vegetales frágiles cuya existencia se ve amenazada por escasez de recursos o fenómenos poblacionales que restringen su crecimiento y mantención en el tiempo.
- Presencia de bosque nativo de preservación o formaciones xerofíticas que contienen especies clasificadas según su estado de conservación de acuerdo con lo estipulado en la Ley N 19.300.
- Presencia de especies vegetales que están bajo protección oficial.
- Presencia de especies clasificadas según su estado de conservación como amenazadas, incluyendo la categoría "casi amenazadas"
- Presencia de especies endémicas.
- Presencia de especies de distribución restringida o cuya población es reducida o baja en número.
- Actividad del proyecto que se localiza en o cercana al límite de distribución geográfica de una o más especies nativas (latitudinal o altitudinal).
- Otras singularidades ambientales.

Las categorías base para clasificar las formaciones vegetales en el marco del SEIA son: pradera; pradera con suculentas; pradera con arbustos; pradera con arbustos y suculentas; pradera con árboles; matorral; matorral con suculentas; matorral arborescente; matorral arborescente con suculentas; formación de suculentas; bosque; bosque con suculentas; zona de vegetación escasa; zona sin vegetación.

Por otro lado, es necesario mencionar la [Clasificación contenida en la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal](#):

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

- b) **Bosque nativo:** bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.
- c) **Bosque nativo de preservación:** aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquéllas clasificadas en las categorías de en "peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro"; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.
- d) **Bosque nativo de conservación y protección:** 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, destinados al resguardo de tales suelos y recursos hídricos.
- e) **Bosque nativo de uso múltiple:** aquél, cuyos terrenos y formaciones vegetales no corresponden a las categorías de preservación o de conservación y protección, y que está destinado preferentemente a la obtención de bienes y servicios maderables y no maderables.
- f) **Especie nativa o autóctona:** especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura.
- g) **Formación xerofítica:** formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII.
- h) **Renoval:** bosque en estado juvenil proveniente de regeneración natural, constituido por especies arbóreas nativas, cuyo diámetro y altura, para cada tipo forestal, no excede los límites señalados en el reglamento.
- i) **Tipo forestal:** agrupación arbórea caracterizada por las especies predominantes en los estratos superiores del bosque.
- j) **Formación xerofítica de alto valor ecológico:** Aquellas formaciones xerofíticas que presentan elevada singularidad, o elevado valor de representatividad de los ecosistemas originales, o especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283, o especies de elevado valor de singularidad.
- k) **Bosque nativo de interés especial para la preservación:** Aquellas unidades de bosque nativo con presencia de especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283, o que correspondan 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.

Tanto las categorías de Formación Vegetal de los diferentes autores o por la Guía en el marco del SEIA, no encuentran correlato ni homologación en la Ley de Bosque Nativo, debido a que:

- 1- Esta Ley se enfoca en el concepto de Bosque, y gravita en torno a este.
- 2- Otras formaciones vegetacionales podrían verse contenidas en la definición del objeto de regulación “Formación Xerofítica”, pero solo si cumplen con las exigencias dispuestas.

Es de suma importancia mencionar que el concepto de FVN en este Resumen Ejecutivo no se aborda de forma sistemática dado que la propia regulación en este ámbito no lo acoge de manera explícita. Por este motivo, cuando se analizan las brechas y deficiencias en la LBN N° 20.283, estas se orientan principalmente a **Bosque Nativo y Formaciones Xerofíticas**, puesto que estos son los objetos de regulación jurídica estructurantes de la ley.

### III. PRINCIPALES PROBLEMAS DE REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA ASOCIADOS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL SOBRE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS

En el presente informe se identifican dos diferentes problemas o dificultades asociados al régimen jurídico nacional sobre FVN: 1. Vacíos y deficiencias regulatorias, que son aquellas normas que resultan inherentes a la forma en que ellas han sido reguladas y 2. Brechas de implementación, que son aquellas normas derivadas de la forma en cómo ellas han sido interpretadas y aplicadas por los órganos públicos competentes, y que dan cuenta de una distancia o desajuste entre lo que la regulación establece y las expectativas de su cumplimiento acorde a sus objetivos y espíritu, versus el resultado concreto de su aplicación en el plano fáctico.

**Tabla 1.** Deficiencias normativas y brechas de implementación asociadas a la Ley N° 20.283 y otras regulaciones sobre FVN

Vacíos/deficiencias regulatorias	Brechas de implementación normativa
1. Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la CONAF (privada con potestades públicas) y existencia de objetivos institucionales contrapuestos.	1. Régimen de intervención de especies forestales declaradas monumentos naturales contraria a la regulación de la Convención de Washington.
2. Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica.	2. Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”.
3. Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas.	3. Falta de definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI contra lo dispuesto en el artículo 16 de la LBN.
4. Problemas de conciliabilidad o incompatibilidad normativa entre la regulación de los planes de manejo contenida en la LBN y el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979).	4. Insuficientes estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, así como en los procedimientos de fiscalización y sanción frente a su incumplimiento.
5. Desactualización de normas de protección forestal contenidas en la LBN basadas en la clasificación de especies según su categoría o estado de conservación.	5. Inaplicación de normas restrictivas y prohibitivas contenidas en el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del

<p>6. Posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación que enfrentan un alto riesgo de extinción para la ejecución de obras o actividades “de interés nacional” y problemas asociados a esta calificación.</p> <p>7. Insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal.</p> <p>8. Desequilibrio o desbalance entre la bonificación destinada a actividades silviculturales para producción maderera versus otras actividades de bajo impacto o de preservación y problemas asociados al mecanismo establecido para su pago.</p> <p>9. Eximición de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos agrícolas y de proyectos de desarrollo y explotación forestal con independencia del tipo de suelo en el que se encuentren, así como de aquellas actividades susceptibles de afectar FVN frágiles o de alto valor de conservación.</p>	<p>MINAGRI) tratándose de Planes de Manejo para la Ejecución de Obras Civiles (Ordinario N° 94/2011 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF).</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

## A. VACÍOS Y/O DEFICIENCIAS REGULATORIAS

### 1. Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la CONAF (privada con potestades públicas) y existencia de objetivos institucionales contrapuestos

La CONAF es una corporación de derecho privado que, debido a una anomalía del régimen administrativo chileno, ejerce potestades públicas, cuyo objetivo por estatutos es *“contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país”*. A lo largo de su existencia, diversas leyes han atribuido a CONAF potestades administrativas, como el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979) o la propia LBN, generando una jurisprudencia administrativa<sup>1</sup>, reafirmada por el Tribunal Constitucional en 2008, donde a través de una sentencia (rol N° 1024-2008) en ocasión del control de constitucionalidad del proyecto de LBN, identifica a la CONAF como un *“organismo técnico que ejerce funciones públicas”* pero que no forma parte del aparato administrativo estatal configurando así una situación *“constitucionalmente anómala”* que debía ser regularizada. Si bien, el 2020 existió un giro jurisprudencial del mismo ente contralor (dictamen N° E33.624/2020) que señala que su existencia *“se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”*<sup>2</sup>, la falta de regulación legal expresa de la CONAF como un servicio público

<sup>1</sup> Entre ellos, los dictámenes N° 1.201/2004, 24.058/2007, 14.089/2009, 84.708/2016, entre otros.

<sup>2</sup> Artículo 1° inciso 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y artículo 2° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

ha repercutido en aspectos tan relevantes como su capacidad de gestión, sus precarias atribuciones de fiscalización forestal y de policía, la debilidad de los instrumentos para la prevención y control de incendios forestales y, en fin, la imposibilidad de atribuirle nuevas competencias o atribuciones acorde con los desafíos actuales como el cambio climático, mientras no se modifique su estatus legal de corporación de derecho privado. Desde el 2017, después de dos intentos fallidos (1999 y 2011), se tramita en el Congreso Nacional el proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) ([Boletín N° 11.175-01](#)), estando pendiente que Chile cuente con un servicio público forestal.

## 2. Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica estructurante de la LBN y sus regulaciones derivadas

Los objetos principales de regulación y protección jurídica en la LBN y sus reglamentos son los BN y las FX. Ambas, acorde a su definición legal, se encuentran constituidas por especies autóctonas cuya definición legal es *“especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura”* (artículo 2° N° 13). La definición contiene entonces 3 requisitos legales: i) que sea arbórea o arbustiva; ii) que sea originaria del país; y iii) que haya sido reconocida oficialmente como tal por el MINAGRI. Lo anterior, deja fuera a otras formas de vida vegetal de gran importancia, como son la mayoría de las plantas herbáceas, las que quedan absolutamente desprotegidas ante el derecho forestal chileno<sup>3</sup>. A su vez, condiciona la calificación del origen nativo de las especies vegetales a un requisito jurídico formal (reconocimiento oficial previo por decreto) por sobre un criterio biogeográfico o ecosistémico que efectivamente atienda la distribución natural de las mismas, independientemente de que se encuentren reconocidas jurídicamente como tales<sup>4</sup>, generando una ventana para que sectores interesados en la ejecución de proyectos con impactos en ecosistemas con vegetación nativa que no son objetos de la Ley de BN, puedan cortar dichas formaciones sin ningún problema legal. Como se verá en el presente documento, dicho reconocimiento oficial se materializa concretamente en el D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que *“establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”*, decreto jamás actualizado y manifiestamente incompleto cuya vigencia ha implicado, en la práctica, que cientos de especies nativas desde una perspectiva biogeográfica, no se consideren tales desde una perspectiva jurídica por el solo hecho de no encontrarse oficialmente listadas.

## 3. Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas

<sup>3</sup> En particular, los hongos y hierbas susceptibles de ser aprovechadas por el ser humano (por ejemplo, para uso alimenticio o medicinal) son consideradas por la LBN como “productos no madereros” del bosque nativo (artículo 2° N° 20).

<sup>4</sup> Este es, precisamente, el criterio que pareciera seguir el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12), el que, para efectos de su regulación, define ‘especie nativa’ como aquella *“especie que se encuentra dentro de su rango de distribución natural, histórica o actual, de acuerdo con su potencial de dispersión natural”* (artículo 3° N° 17).

Las formaciones xerofíticas están constituidas por vegetación adaptada a climas áridos y semiáridos donde las precipitaciones son escasas. Estas formaciones incluyen, como componentes importantes de muchas de ellas, árboles, hierbas perennes y hierbas anuales. Sus funciones y servicios ecosistémicos son relevantes: alta biodiversidad florística, evitan la erosión de los suelos y aportan nutrientes a la constitución orgánica de los mismos, retienen agua y regulan caudales, así como sirviendo de hábitat a numerosas especies de fauna endémicas. Además, poseen una alta valoración y significación cultural asignada principalmente por comunidades indígenas y locales, estimándose la conservación de dicha vegetación en sus ambientes naturales como determinante para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Lamentablemente, este tipo de vegetación ha sido subvalorada, invisibilizada incluso, en términos ecológicos y socioculturales, fenómeno que se refleja en la legislación nacional al ser circunscritas dentro de límites político-administrativos que se superponen a la naturaleza de dicha vegetación (art. 2. de la LBN, numeral 14: “... ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII”).

En la Ley de BN, el objeto de protección “bosque nativo” tiene una importancia mucho mayor que las FX respecto de medidas de protección ambiental<sup>5</sup>, obligaciones de publicidad<sup>6</sup>, hipótesis infraccionales, sanciones y delitos forestales<sup>7</sup>, entre otras materias. A nivel reglamentario, las deficiencias normativas que más gravemente han incidido en la desprotección de este tipo de vegetación consisten en la inexistencia de la obligación de los titulares de PT de reforestar las FX cortadas, destruidas o descepadas, vacío que ha favorecido la expansión de plantaciones de monocultivos frutales principalmente para exportación (en especial de cítricos y paltos) en terrenos otrora cubiertos por vegetación nativa. Adicionalmente, y en la misma dirección de suprimir las exigencias ambientales para la expansión de plantaciones frutícolas, se neutralizó la aplicación del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) cuando la intervención de FX se hiciera con la finalidad de sustituirlas por tales plantaciones.

Dada la precariedad y permisividad del régimen jurídico asociado a las FX, estas se han visto severamente degradadas, fragmentadas y reducidas en superficie. En efecto, entre mayo de 2009 y marzo de 2022, 16.677 hectáreas de FX fueron cortadas, destruidas o descepadas a nivel nacional, esto a través de la aprobación por la CONAF de 913 PT en favor, principalmente, de la industria minera, seguida por el sector energético para la construcción de plantas solares y, luego, del sector

<sup>5</sup> El artículo 16 de la LBN, por ejemplo, señala que el “*plan de manejo*” debe respetar los corredores biológicos definidos oficialmente por el MINAGRI, sin imponer –al menos expresamente– al PT la misma obligación. El artículo 19 de la LBN, por su parte, establece una prohibición de intervenir y alterar el hábitat de especies vegetales nativas clasificadas “*que formen parte de un bosque nativo*”, sin considerar para tales efectos aquellas que formen parte de una FX. En todo caso, las anteriores normas de protección ambiental podrían considerarse igualmente aplicables a este tipo de vegetación al señalarse en el artículo 60 de la LBN que el PT “*deberá considerar las normas de protección ambiental establecidas en el Título III de esta ley*”.

<sup>6</sup> El artículo 29 del RGLB, por ejemplo, impone a la CONAF la obligación de mantener en su página web un “*Registro Público de Planes de Manejo*”, sin incluirse expresamente o contemplarse una disposición equivalente para los PT.

<sup>7</sup> El artículo 49 de la LBN, por ejemplo, consagra como un delito en materia forestal la presentación o elaboración dolosa (“*a sabiendas*”) de un “*plan de manejo*” basado en certificados falsos o que acrediten hechos inexistentes, sin que se considere como hecho punible la misma conducta tratándose de PT.

agrícola, siendo las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso las más afectadas<sup>8</sup>. En los hechos, sin embargo, la cifra es aún mayor, pues no considera situaciones de: i) intervención de FX de forma ilegal o sin PT debiendo contar con él; ii) intervención de FX sin necesidad de contar con un PT por no concurrir las condiciones que hacen procedente u obligatoria su presentación<sup>9</sup>; y iii) la intervención de especies que, pese a ser xerofíticas en términos biológicos, jurídicamente no se consideran tales por quedar excluidas del concepto legal de FX, o bien del listado del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI.

#### 4. Problemas de conciabilityad o incompatibilidad normativa entre la regulación de los planes de manejo contenida en la LBN y el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979)

El Plan de Manejo (PM) es el principal instrumento técnico de planificación e intervención forestal con el que previamente se regula toda acción de corta, explotación o intervención de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que este se encuentre<sup>10</sup>, así como de plantaciones existentes en terrenos de aptitud preferentemente forestal (APF)<sup>11</sup>, regulados tanto en la LBN como en el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979), respectivamente. Si bien, cada norma contempla una propia definición de PM, el problema surge a raíz de lo dispuesto en el artículo 5° de la LBN, en cuanto señala que el PM: *“Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974”*, remisión claramente amplia que obliga al intérprete a determinar, caso a caso, la conciabilityad o compatibilidad entre las disposiciones –tanto legales como reglamentarias– que deberán ser aplicadas, planteando la interrogante sobre cómo articular o concordar ciertas reglas contenidas en ambos cuerpos legales, tratándose de aspectos específicos de un PM que, si bien pudiendo ser suplidos por la regulación del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979), parecieran entrar en contradicción con el contenido prescriptivo de la LBN.

Dicha interrogante se dio, por ejemplo, a propósito de la pretendida existencia legal de los denominados “Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para la Recuperación de Terrenos para Fines Agrícolas” (PMRTA), los que desde 1987 y durante mucho tiempo fueron dispuestos para uso y tramitación de la ciudadanía y aprobados por la CONAF. En virtud de esta clase de PM, este órgano, amparándose en la regulación del DL N° 701/1974 (artículo 22 inciso 2°<sup>12</sup>) y su Reglamento General

<sup>8</sup> En el caso de la Región de Valparaíso, pese a la grave sequía y escasez hídrica que ella experimenta, entre mayo de 2009 y marzo de 2022 más de 1.600 hectáreas de FX habían sido intervenidas mediante la aprobación de PT dirigidos al establecimiento de monocultivos de paltos y cítricos.

<sup>9</sup> La presentación de un PT solo resulta procedente u obligatorio cuando las FX a intervenir reúnan la totalidad de las condiciones especificadas en el artículo 3° del RGLN, entre ellas, que revistan una superficie igual o superior a 1 hectárea.

<sup>10</sup> Artículo 5° de la LBN.

<sup>11</sup> Artículo 21 del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979).

<sup>12</sup> Artículo 22 inciso 2° del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979). En otros terrenos [distintos de terrenos APF], sólo se exigirá la obligación de reforestar si el bosque cortado o explotado fuere de bosque nativo, en cuyo caso la reforestación se hará conforme al plan de manejo aprobado por la Corporación, salvo que la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo.

(artículo 33 inciso 2<sup>o</sup><sup>13</sup>), autorizó la corta y sustitución de bosques nativos por plantaciones agrícolas, eximiendo al titular de los mismos de la obligación de reforestarlos, lo que repercutió gravemente en la deforestación y reemplazo de bosques esclerófilos y espinosos mediterráneos. La aplicación de esta figura se extendió por la CONAF incluso con bastante posterioridad a la entrada en vigencia de la LBN, pese a que esta no contempla la existencia de los PMRTA y que, siendo así, goza de preeminencia legal en la materia en cuanto regulación especial y posterior frente al carácter supletorio del DL N° 701/1974. Según [Miranda](#) (2022) basándose en información entregada por la CONAF vía Solicitud de Acceso a la Información Pública, bajo la figura de los PMRTA, entre 1987 y el 30 de julio del 2008 (fecha de publicación y entrada en vigencia de la LBN), dicho organismo aprobó 4.928 PMRTA, mediante los cuales autorizó la tala de 148.615,3 hectáreas de bosque nativo a lo largo del país, de las cuales un 39% (más de 58 mil hectáreas) correspondió a bosques de la ecorregión mediterránea ubicados entre las regiones de Coquimbo y Ñuble. Asu vez, desde el 30 de julio de 2008 hasta el 16 de marzo de 2020 (fecha del pronunciamiento de la CGR que declaró la ilegalidad de los PMRTA), esto es, bajo la plena vigencia de la LBN, la CONAF aprobó 1.359 PMRTA, mediante los cuales se autorizó la tala de 22.262 hectáreas de bosque nativo, de las cuales 19.094 ha (86%) correspondieron a bosques de la zona mediterránea.

## 5. Desactualización de normas de protección forestal contenidas en la LBN basadas en la clasificación de especies según su categoría o estado de conservación

En la LBN y su reglamento general, diversas son las normas que establecen medidas de protección o resguardo sobre la base de la categoría de conservación de especies vegetales atendido el grado de amenaza o riesgo de extinción de sus poblaciones naturales, esto en el marco de la “Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación” contemplada en la LBGMA<sup>14</sup> y el [Reglamento](#) en la materia (D.S. N° 29/2011 del MMA). Lo anterior se aprecia particularmente en las definiciones de “bosque nativo de preservación” (BNP) y “formaciones xerofíticas de alto valor ecológico” (FXAVE); así como en la necesidad de someterse, para la intervención excepcional o alteración del hábitat de especies clasificadas, al procedimiento especial del artículo 19 de la LBN, desarrollado a nivel reglamentario en el Título III del RGLBN<sup>15</sup>.

La LBN define BNP como *“aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquellas clasificadas en las categorías de en “peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”, “insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad”*<sup>16</sup>. El reglamento,

<sup>13</sup> Artículo 33 inciso 2° del Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del MINAGRI). La obligación de reforestar podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado extractivamente, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo y se acredite en el plan de manejo que el área a intervenir satisface esos objetivos, señalando específicamente el plazo y las labores agrícolas a ejecutar. Para estos efectos, no se considerarán labores agrícolas las plantaciones realizadas con especies forestales.

<sup>14</sup> Artículo 37 de la LBGMA.

<sup>15</sup> Artículos 30 y 31 del RGLBN.

<sup>16</sup> Artículo 2° N° 4 de la LBN.

por su parte define FXAVE como “aquellas formaciones xerofíticas que presentan elevada singularidad, o elevado valor de representatividad de los ecosistemas originales, o especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283 [definición legal de BNP], o especies de elevado valor de singularidad”<sup>17</sup>. Por tanto, en ambas normas, para medidas especiales de protección como, por ejemplo, la exigencia de un plan de manejo de preservación, se consideran aquellas especies vegetales clasificadas “En Peligro de Extinción”, “Vulnerables”, “Raras”, “Insuficientemente Conocidas” y “Fuera de Peligro”. Con la modificación a la LBGMA del 2010 y, específicamente, desde la promulgación y entrada en vigencia en 2012 del actual “Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación” (D.S. N° 29/2011 del MMA), las categorías empleadas hasta ese momento cambiaron para actualizarse a los recomendados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Específicamente, ellas pasaron a ser “Extinta”, “Extinta en Estado Silvestre”, “En Peligro Crítico”, “En Peligro”, “Vulnerable”, “Casi Amenazada”, “Preocupación Menor” y “Datos Insuficientes”, sin ser modificadas en normas contenidas en otras legislaciones anteriores, como la propia LBN. Ante esta última situación, el actual reglamento en la materia<sup>18</sup> estableció que, las categorías “En Peligro Crítico” y “En Peligro” se asimilan a la anterior “En Peligro de Extinción”, la categoría “Vulnerable” se asimila a la anterior del mismo nombre, mientras las categorías “Rara”, “Insuficientemente Conocida” y “Fuera de Peligro” no poseen equivalencia directa con ninguna de las nuevas categorías. El problema se produce, sin embargo, en el caso de aquellas especies clasificadas como “Casi Amenazada” y “Preocupación Menor”, las que no resultan homologables a ninguna de las antiguas categorías, de modo que, para efectos de la regulación contenida en la LBN y su Reglamento General, no resulta claro que tales especies formen parte, por ejemplo, de un BNP o de una FXAVE. Tal es el caso, por ejemplo, de especies como el quisco (*Leucostele chiloensis*), planta arbustiva-arborescente listada en el D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que, por encontrarse clasificada como “Casi Amenazada” (categoría no referida por la LBN por ser posterior a ella), donde la Dirección Regional de CONAF Valparaíso ha entendido que no determina la calificación de un bosque como BNP, criterio claramente cuestionable toda vez que se opone a una interpretación progresiva y teleológica o finalista de la LBN y su Reglamento General, al limitar la aplicación y eficacia de sus normas protectoras –en este caso, referidas a las categorías de conservación en que determinadas especies vegetales se encuentran clasificadas– siguiendo un criterio puramente literal o de texto, al margen de los cambios y evolución experimentada por la legislación en la materia.

6. Posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación que enfrentan un alto riesgo de extinción para la ejecución de obras o actividades “de interés nacional” y problemas asociados a esta calificación

El artículo 19 de la LBN establece una prohibición de intervención (corta, eliminación, destrucción o descegado) de individuos de las especies vegetales en alguna categoría o estado de conservación conforme a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y “que formen parte de un bosque nativo” (que, para todos los efectos, constituye un BNP), así como la alteración

<sup>17</sup> Artículo 1° letra d) del RGLBN.

<sup>18</sup> Artículo 2° transitorio del Reglamento para la Clasificación de Especies según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA).

de su hábitat<sup>19</sup>. En este contexto, como se señaló anteriormente, la LBN alude a las antiguas categorías o estados de conservación vigentes a ese momento, y que, acorde al actual Reglamento en la materia (D.S. N° 29/2011 del MMA), la [CONAF](#) restringe a especies categorizadas “En Peligro Crítico”, “En Peligro” y “Vulnerable”. Respecto de estas últimas, dicho cuerpo reglamentario señala que una determinada especie se encuentra en tales categorías o estados de conservación cuando se considera que está enfrentando un riesgo “*extremadamente alto*”, “*muy alto*” o “*alto*” de extinción en estado silvestre, respectivamente.

Sin embargo, el mismo artículo 19 de la LBN permite, “*excepcionalmente*”, intervenir o alterar el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la CONAF expedida por resolución fundada, para fines de investigación científica y sanitarios, así como –lo que resulta especialmente grave– para la ejecución de obras o el desarrollo de las actividades como la construcción de caminos o el ejercicio de concesiones o servidumbres reguladas por ley, tales como mineras, gasíferas, eléctricas, de ductos u otras, cumpliendo los siguientes tres requisitos o condiciones copulativas: i) que tales obras o actividades sean “de interés nacional”; ii) que sean imprescindibles; y iii) que no amenacen la continuidad de la especie a nivel de cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella. Para acreditar esto último, la LBN exige acompañar a la solicitud un informe de experto/a sobre la continuidad de la(s) especie(s) en la cuenca, debiendo además elaborarse, con posterioridad al otorgamiento de la resolución fundada por la CONAF y para llevar adelante la intervención, un PMP que contenga las medidas para asegurar dicha continuidad. Este procedimiento autorizatorio ha constituido una vía para materializar graves afectaciones al patrimonio vegetacional nativo, en la medida que abre la puerta para afectar especies nativas que, en su condición silvestre, enfrentan un riesgo de extinción “*extremadamente alto*”, “*muy alto*” o “*alto*” y que debieran recibir la más alta protección. Por otra parte, resulta altamente cuestionable el hecho de que las únicas especies clasificadas relevantes para la aplicación de esta disposición sean aquellas “*que formen parte de un bosque nativo*”, omitiendo referirse aquellas que formen parte de una FX u otras formaciones vegetacionales nativas, lo que no constituye sino otra manifestación de la falta de atención e importancia que la LBN asigna a la protección de dichas formaciones. A lo anterior se suma la indeterminación jurídica del concepto de “interés nacional”.

## 7. Insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal

El régimen de aplicación sobre fiscalización y sanciones de las distintas infracciones cometidas a la LBN y sus reglamentos recae en CONAF en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de los planes de manejo, planes de trabajo y demás normas contenidas en la ley<sup>20</sup>, teniendo sus funcionarios, para el cumplimiento de dicha labor, la calidad de ministros de fe<sup>21</sup>. No obstante, también el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) posee competencias fiscalizadoras y sancionatorias en determinados cuerpos y disposiciones legales, tales como la Ley de Bosques de 1931<sup>22</sup> (con excepción de sus

<sup>19</sup> Para estos efectos, el artículo 1° letra a) del RGLBN define alteración de hábitat como el “*cambio en el ambiente de uno o más individuos de una especie vegetal, que puede llevar a su muerte o a que se vea imposibilitado de reproducirse*”.

<sup>20</sup> Artículo 36 del RGLBN.

<sup>21</sup> Artículos 47 inciso 1° de la LBN y 45 del RGLBN

<sup>22</sup> Artículo 24 de la Ley de Bosques.

artículos 14 y 28<sup>23</sup>) y la generalidad de los reglamentos que derivan de ella (por ejemplo, ante la corta, explotación o descepa de quillay sin el permiso respectivo) o el D.S. N° 490/1976 del MINAGRI que declara MN al Alerce, para cuya fiscalización concurre con la CONAF y Carabineros. Por lo tanto, se constata el problema de dispersión institucional, que genera confusión debido a la falta de sistematicidad de las disposiciones que atribuyen potestades fiscalizadoras y sancionatorias en materia forestal; y además, dichas potestades fiscalizadoras respecto al cumplimiento, por ejemplo, de PM y PT, trae como consecuencia práctica que la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) se declare incompetente para conocer de su incumplimiento<sup>24</sup>, quedándole a este organismo solamente la posibilidad fiscalizar aquellas afectaciones sobre el patrimonio vegetal nativo cuando un proyecto o actividad no cuenta con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que así lo autorizara (elusión al SEIA), o bien por apartarse del contenido de esta última en cuanto a las especies y/o área sobre la que la corta o tala debía recaer<sup>25</sup>. Por otra parte, la potestad fiscalizadora de la CONAF es reactiva, pues ante una potencial infracción a la legislación forestal, sus fiscalizadores se encuentran legalmente impedidos de ingresar en los predios o centros de acopio donde ella se hubiere cometido sin previa autorización de los administradores de los mismos<sup>26</sup>, neutralizando el eficaz desempeño de las labores inspectivas de la CONAF.

El régimen sancionatorio en materia forestal tratándose de ilícitos no constitutivos de delito radica en el juez de policía local que fuere abogado<sup>27</sup>, a quien corresponde conocer y resolver denuncias que se formularen por infracciones a la normativa forestal, así como aplicar las multas y demás sanciones (no penales) establecidas al efecto en el DL N° 701 y en la LBN<sup>28</sup>. Si bien, CONAF carece de potestad sancionatoria, la intervención de los juzgados de policía local es criticada en cuanto a su carácter de judicatura no especializada, su vinculación con las administraciones municipales<sup>29</sup>, la

<sup>23</sup> Artículo 64 letra a) de la LBN. Refiriéndose a esta disposición, la CGR, en su dictamen N° E46.015/2020, ha interpretado que el traspaso a la CONAF de competencias, funciones y atribuciones en materia forestal otorgadas al SAG se encuentra circunscrita, tratándose de la Ley de Bosques de 1931, exclusivamente a aquellas consagradas en sus artículos 14 y 28, sin afectar su competencia para conocer y sancionar administrativamente las infracciones tipificadas en otras disposiciones de la misma ley, como sucede con la prohibición de roza a fuego como método de explotación de terrenos forestales (artículo 17).

<sup>24</sup> Artículo 2° inciso 2° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA). Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia.

<sup>25</sup> Véase, a modo ejemplar, los siguientes archivos de prensa: [“SMA formula cargos en contra de Rilesur”](#) (25 de julio de 2015); y [“Los Lagos: SMA fiscaliza con CONAF denuncia sobre tala de bosque nativo en proyecto inmobiliario paralizado”](#) (19 de octubre de 2022).

<sup>26</sup> Artículo 47 inciso 2° de la LBN.

<sup>27</sup> Por regla general, el juez de policía local competente será aquel con competencia en la comuna donde se hubiera cometido la infracción y, excepcionalmente, aquel con asiento en la ciudad cabecera de provincia tratándose de infracciones que importen la aplicación de multas superiores a 5.000 UTM o las cometidas en comunas que no contaren con juez de policía local que fuere abogado.

<sup>28</sup> Artículo 24 del DL N° 704/1974 (DL N° 2565/1979), 43 del Reglamento General del DL N° 701/2974 y 45 de la LBN.

<sup>29</sup> En efecto, los jueces de policía local integran la planta de personal de las municipalidades y, en tal calidad, se consideran propiamente como funcionarios municipales. Si bien la ley no les atribuye esta calidad en

reserva o falta de publicidad de los expedientes sancionatorios para terceros interesados y la falta de garantías procedimentales propias del derecho administrativo sancionador. Finalmente, otro aspecto crítico relativo a dicho procedimiento sancionatorio, es que sólo funcionarios de la CONAF y de Carabineros<sup>30</sup> pueden formular denuncias, impidiendo que particulares o la ciudadanía interesada pueda presentar tales denuncias *directamente* en sede jurisdiccional, constituyendo una clara brecha en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales en los términos consagrados en el Acuerdo de Escazú<sup>31</sup>, cuya garantía exige la existencia de una legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente<sup>32</sup>.

8. Desequilibrio o desbalance entre la bonificación destinada a actividades silviculturales para producción maderera versus otras actividades de bajo impacto o de preservación y problemas asociados al mecanismo establecido para su pago

Como es sabido, el DL N° 701 de 1974 impulsó el desarrollo forestal de Chile mediante el fomento de plantaciones forestales exóticas a gran escala, estableciendo bonificaciones forestales directas para cubrir el costo de inversión (costos netos de forestación) al propietario<sup>33</sup>, para actividades como la forestación, recuperación de suelos, estabilización de dunas, establecimiento de cortinas cortavientos, y poda y raleo. Cabe señalar, que el fomento vía DL N° 701 expiró el año 2012, y desde esa fecha Chile tiene pendiente una Ley que le dé un tratamiento diferente al fomento de plantaciones forestales de rápido crecimiento, dado el contexto de cambio climático, sequía y desertificación que impacta actualmente al país.

En la Ley de Bosque Nativo las bonificaciones forestales son otorgadas a través del denominado “Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo” para actividades que favorezcan la protección, regeneración o recuperación de FXAVE o de BNP, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica; actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros (ej. alimentos, frutos, fibras, hojas, cortezas); y actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera. Claramente, la política de fomento en beneficio de las plantaciones forestales exóticas y los bosques nativos, es distinta y discriminatoria.

Los límites máximos bonificables establecidos para actividades en las dos normas es distinto, siendo para el bosque nativo paupérrimas en cuanto a los montos bonificables respecto de los costos reales

---

términos explícitos, ella se desprende de diversas disposiciones de la Ley N° 15.231 y, en especial, de su artículo 5° inciso 3°. Este último establece en su primera parte que: “*Los Jueces de Policía Local deberán tener el grado máximo del escalafón municipal respectivo*”.

<sup>30</sup> Artículo 24 del DL N° 704/1974 (DL N° 2565/1979), 43 del Reglamento General del DL N° 701/1974 y 45 de la LBN.

<sup>31</sup> Denominado propiamente “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en la ciudad de Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, adherido por el Estado de Chile y del qu es Estado Parte desde el 11 de septiembre del 2022.

<sup>32</sup> Artículo 8° N° 3 letra c) del Acuerdo de Escazú (D.S: N° 209/2022 del MMA).

<sup>33</sup> Artículo 12 del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979).

en que debe incurrir un propietario forestal para su realización. Por su parte, para el sistema de bonificaciones en la ley de bosque nativo, el fomento de actividades productivas como son las silviculturales para fines de producción maderera (10 UTM/ha) es el doble del monto máximo asignado para las otras dos, a saber, la preservación y la obtención de productos no madereros (5 UTM/ha). Pese a lo paupérrimo de ambos montos, esta diferencia es cuestionable por cuanto supone beneficiar en mayor medida una actividad “productiva”. A lo anterior se agrega un problema adicional relacionado con el mecanismo establecido para el pago de las bonificaciones al establecer la LBN que: *“Sólo se podrán percibir las bonificaciones adjudicadas, previa acreditación de la ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo”* y que: *“Las bonificaciones se pagarán previa presentación de los informes que corresponda, los cuales deberán ser aprobados por la Corporación [CONAF]”*<sup>34</sup>.

9. Eximición de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos agrícolas y de proyectos de desarrollo y explotación forestal con independencia del tipo de suelo en el que se encuentren, así como de aquellas actividades susceptibles de afectar FVN sensibles o de alto valor de conservación

Los impactos ambientales y socio-culturales asociados a las plantaciones agrícolas de monocultivos frutales y de plantaciones forestales exóticas de rápido crecimiento, especialmente en la zona centro-sur de nuestro país, se encuentran bien documentados en numerosos estudios científicos. Las características de una plantación forestal exótica monoespecífica (una sola especie), con altas densidades de una sola clase de edad (plantaciones coetáneas) y una falta de manejo forestal desde una perspectiva integral y de paisaje, influye directamente en el deterioro de procesos y funciones ecológicas, así como en la provisión de diversos bienes y servicios ecosistémicos.

Los impactos ambientales de proyectos agrícolas se encuentran absolutamente al margen del SEIA actual, mientras que aquellos asociados a proyectos forestales solo se someten a él, cuando revistan *“dimensiones industriales”* y se emplacen en *“suelos frágiles”* o *“en terrenos cubiertos de bosque nativo”*<sup>35</sup>. El Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA) aclara también que tales proyectos revisten *“dimensiones industriales”* cuando la corta de cosecha final o corta de regeneración por tala rasa abarque las siguientes superficies (únicas o continuas) dependiendo de la región donde ella sea realice: mayor a 20 ha/año entre las regiones de Arica y Parinacota (I) y Coquimbo (IV), mayor a 200 ha/año en las regiones de Valparaíso y Metropolitana, mayor a 500 ha/año entre las regiones del Libertador Bernardo O’Higgins (VI) y Aysén (XI) y mayor a 1.000 ha/año en la región de Magallanes y la Antártica Chilena. Cabe señalar que entre las regiones de O Higgins y Aysén se concentran las mayores superficies de plantaciones forestales en el país, a saber: Biobío con 875.178,4 hectáreas (28,1%), Maule con 634.893,5 hectáreas (20,4%), La Araucanía con 632.289 hectáreas (20,3%) y Ñuble con 380.714,9 (12,2%), según cifras actualizadas al 2021 en Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales de la CONAF.

<sup>34</sup> Artículo 29 incisos 1° y 2° de la LBN.

<sup>35</sup> Artículo 10 letra m) de la LBGMA.

En cuanto a la aplicación práctica de la referida tipología o causal de ingreso al SEIA, cabe señalar que la estrategia utilizada por grandes empresas forestales para sustraerse del sometimiento a dicho procedimiento, al menos en las regiones de Chile con mayor actividad forestal (Biobío, Maule, La Araucanía y Ñuble), ha consistido en la presentación ante la CONAF de planes de manejo por superficies inferiores a 500 hectáreas. De esta manera, tales proyectos se han eximido del examen y valoración preventiva de aspectos tan relevantes como sus potenciales riesgos para la salud de la población, efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, o la alteración significativa de sistemas de vida y costumbres de grupos humanos<sup>36</sup>, no contemplando ni adoptando, en consecuencia, medidas de mitigación, reparación y compensación que permitan hacerse cargo de sus impactos ambientales. Si bien se ha intentado regular con una moción parlamentaria, en el Congreso Nacional, para someter al SEIA todos proyectos de desarrollo o explotación forestal, con independencia del tipo de suelo o terreno en el que se emplacen ([Boletín N° 11.696-12](#)), la resistencia de algunos actores del sector forestal asociado a plantaciones forestales exóticas, tales como la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), el Colegio de Ingenieros Forestales (CIFAG) y la Asociación Gremial de Pequeños y Medianos Industriales de la Madera (PYMEDAD), ha sido uno de los factores que, en buena medida, ha impedido que el proyecto de ley continúe con su tramitación legislativa. Por otra parte, ingresado también en el Senado se encuentra el proyecto de ley que establece normas sobre eficiencia hídrica y adaptación al cambio climático ([Boletín N° 13.179-09](#)), el que, entre varias otras disposiciones, modifica la LBGMA con el objetivo de someter al SEIA ciertos proyectos de cultivos agrícolas, el cual desde el 2020 sigue aún en tramitación legislativa.

## B. BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA

### 1. Régimen de intervención de especies forestales declaradas monumentos naturales contraria a la regulación de la Convención de Washington

La Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América de 1940, conocida como “Convención de Washington”, establece entre otros, a los Monumentos Naturales (MN) como una figura de conservación, cuya definición es: “[l]as regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta”, siendo “inviolable[s], excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas o inspecciones gubernamentales” (artículo 1° N° 3). Entre los distintos MN existentes en Chile, solo 7 (Alerce (*Fitzroya cupressoides*), Araucaria (*Araucaria araucana*), Queule (*Gomortega keule*), Pitao (*Pitavia punctata*), Belloto del Sur (*Beilschmiedia berteriana*), Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*) y Ruil (*Nothofagus alessandrii*)) son especies de flora arbóreas, situación que contrasta con las 50 especies de fauna declaradas como MN hasta el momento<sup>37</sup>. Si

<sup>36</sup> Artículo 11 letras a), b) y c) de la LBGMA.

<sup>37</sup> Esto, específicamente, a través de los siguientes tres decretos: **i)** el D.S. N° 2/2006 del MINAGRI, que declara MN al Huemul (*Hippocamelus bisulcus*), Chinchilla costina (*Chinchilla manigera*), Chinchilla cordillerana (*Chinchilla brevicaudata*), Cóndor (*Vultur gryphus*), Picaflor de Arica (*Eulidia yarrellii*) y Picaflor de Juan Fernández (*Sephanoides fernandensis*); **ii)** el D.S. N° 230/2008 del MINECON, que declara MN a 43 especies de cetáceos; y **iii)** el D.S. N° 17/2011 del MINAGRI, que declara MN al “Caballo de Pura Raza Chilena”.

bien durante los últimos años se ha propuesto, tanto desde organizaciones ambientales como por la propia CONAF, el reconocimiento bajo dicha categoría de otras especies arbóreas tales como la Palma chilena (*Jubaea chilensis*) o el Tayú del norte (*Archidasyphyllum excelsum*)<sup>38</sup>, ello no se ha traducido, hasta el momento, en su declaración oficial efectiva por parte del MMA.

Al revisar los tres decretos de creación que involucran a las 7 especies arbóreas antes señaladas, se observa que en todos ellos se contempla la posibilidad de autorizar la “corta o explotación”. Al margen de la realización de investigaciones científicas autorizadas, podrían intervenir para la “habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas o de defensa nacional”, lo cual es contrario a lo dispuesto por la Convención de Washington, vulnerando gravemente su tenor y finalidad en cuanto a la inviolabilidad de esta categoría de protección, y genera un problema no menor desde el punto de vista del grado o jerarquía normativa de las fuentes del derecho, ya que al ser un tratado internacional, esta constituye una fuente autónoma del derecho que, en el caso del ordenamiento jurídico chileno, se ha entendido equiparable a la ley desde la perspectiva de su fuerza normativa una vez que ha entrado en vigencia<sup>39</sup>.

2. Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”

Como se señaló anteriormente, como requisito conceptual para que un bosque se considere “nativo”, así como una determinada formación “xerofítica”, es que se encuentre formado por “especies nativas o autóctonas”<sup>40</sup>, considerándose tales, de acuerdo a su definición legal<sup>41</sup>, aquellas de carácter arbóreo o arbustivo originarias del país que hayan sido reconocidas oficialmente por decreto supremo expedido por intermedio del MINAGRI. Esto último, se materializó con la dictación en 2009 del D.S. N° 68/2009 que “[establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país](#)”, el cual constituye una de las piedras angulares de la aplicación e

<sup>38</sup> Ambas especies se encuentran actualmente clasificadas “En Peligro” (EN) por el 16° Proceso de Clasificación de Especies Silvestres (2019-2020), destacando en la impulsión y difusión de su proposición como MN organizaciones locales como “Ocoa Nativa”, “Puchuncaví Nativo” y la “Coordinadora Ecológica de Casablanca”. En el caso particular de la Palma chilena (*Jubaea chilensis*), en septiembre de 2021, distintos senadores y senadoras aprobaron de manera unánime un [Proyecto de Acuerdo](#) en el que solicitaron al Poder Ejecutivo adoptar una serie de medidas tendientes a la protección de dicha especie, entre ellas, iniciar un proceso para declararla como MN. Disponible en: Véase también: LA ESTRELLA DE VALPARAÍSO (2023). [Exigen reconocer a 7 especies arbóreas como patrimonio](#) (27 de enero de 2023).

<sup>39</sup> En este sentido, particularmente ilustrativa resulta la sentencia de la Corte Suprema pronunciada, con fecha 7 de agosto de 1984, en el caso conocido como “Comunidad Galletué con Fisco” (rol N° 16.743-1983), en cuyo considerando 5° razonó, aludiendo a la Convención de Washington, lo siguiente: “Que, si bien en la etapa primaria, de simple Convención Internacional, lo que se acordó en defensa de la naturaleza de los países americanos constituye una proposición y recomendación a sus gobiernos, una vez aprobada por el Congreso y ordenada cumplir como ley de la República, como sucedió en este caso, sus disposiciones o acuerdos pasaron a formar parte de la legislación nacional, con el carácter de ley, de modo que es una ley la que acepta que se protejan especies de la fauna o de la flora y aún en forma absoluta, teniéndolas como inviolables, si se las declara monumento natural”.

<sup>40</sup> Artículo 2° N° 3 de la LBN.

<sup>41</sup> Artículo 2° N° 13 de la LBN.

implementación de la LBN. Específicamente, 231 son las especies vegetales que dicho decreto supremo reconoce oficialmente como “nativas o autóctonas” a nivel nacional, listado que ha sido objeto de reiteradas críticas por ser incompleto y discordante con la riqueza de los ecosistemas del país. Se debe señalar que desde el 2009, jamás ha sido actualizado, aun cuando el 2017 una [consultoría contratada por la CONAF](#) propuso un listado referencial de 1.150 taxas a incluir –vale decir, 919 más de las actualmente identificadas–, de las cuales 124 corresponden a árboles, 862 a arbustos y 165 a suculentas<sup>42</sup>.

Como fuera previamente señalado, la incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI ha implicado, en la práctica, que cientos de especies vegetales nativas desde una perspectiva biogeográfica, no se consideren tales desde una perspectiva jurídica por el solo hecho de no encontrarse oficialmente listadas. Por esta vía, dichas especies han quedado marginadas de las regulaciones, instrumentos de gestión (como planes de manejo y planes de trabajo) y otras medidas de resguardo, así como para efectos de fiscalización y sanción, que la LBN y sus reglamentos derivados establecen para la protección y recuperación de los BN y FX como objetos o categorías de protección jurídica. Ante esta situación, en un [dictamen reciente de la CGR](#) (N° E259.528/2022) se deja constancia que la CONAF “*ha estimado pertinente solicitar modificaciones al decreto N° 68, de 2009, del Ministerio de Agricultura -que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país-, para la inclusión de 704 especies nuevas, de las cuales 113 tienen el carácter de xerofítico*”.

3. Falta de definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI contra lo dispuesto en el artículo 16 de la LBN

La conectividad ecológica ha sido definida como el “*grado en el cual los elementos del paisaje facilitan o impiden los movimientos y funcionalidad de los componentes y procesos de la biodiversidad*”. Si bien, esta puede ser lograda de múltiples maneras, el principal medio para conectar poblaciones y nodos de hábitats aislados es a través de los corredores biológicos, entendidos en términos simples como regiones del paisaje que facilitan el flujo o movimiento de individuos, genes y procesos ecológicos, permitiendo contrarrestar los efectos de la pérdida y fragmentación de hábitats mediante el aumento del movimiento de individuos entre poblaciones que, de otro modo, estarían aisladas.

Los corredores biológicos no se encuentran actualmente definidos ni por la legislación ambiental general ni por la legislación forestal chilena<sup>43</sup>, aun cuando el artículo 16 de la LBN se refiere a ellos con ocasión de la regulación de las mayores exigencias que deben cumplir los planes de manejo forestal para la corta de bosque nativo de conservación y protección. En el mismo artículo, se señala

<sup>42</sup> Información entregada por la CONAF en respuesta Fundación Terram vía Portal de Transparencia, correspondiente a la Solicitud de Información N°AR003T0003549.

<sup>43</sup> Sin perjuicio de ello, el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12) define ‘corredor biológico’ como “*un espacio que conecta paisajes, ecosistemas y hábitats, facilitando el desplazamiento de las poblaciones y el flujo genético de las mismas, que permite asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y procesos ecológicos y evolutivos y evitar la fragmentación de hábitats*” (artículo 3° N° 9).

que el MINAGRI es quién debe proceder a su definición o fijación oficial. Pues bien, pese a haber transcurrido más de 15 años desde la entrada en vigencia de la LBN, los corredores biológicos continúan a la fecha sin ser oficialmente definidos por dicha cartera, transformando a esta importante disposición en letra muerta ante la pasividad administrativa o, incluso, una interpretación antojadiza que ha optado por su inaplicación contra texto legal expreso, por cuanto habiéndose consultado por Fundación Terram en junio de 2020, vía acceso a la información pública, el MINAGRI ha considerado que la definición de corredores biológicos a escala nacional no se justificaría atendida la reducida superficie de bosque nativo sometida a planes de manejo, estimando suficientes las normas sobre protección y conservación forestal ya contempladas en la LBN<sup>44</sup>. Lo anterior es una respuesta poco convincente y jurídicamente equivocada, si nos acogemos a lo que estrictamente señala el artículo 16 de la LBN. Por lo demás, la propia Política Forestal 2015-2035, dentro de su Eje Estratégico 4 “Protección y Restauración del Patrimonio Forestal”, reconoce como problema el deterioro y fragmentación de la cubierta vegetal de terrenos y su afectación, entre otras causas, debido a la pérdida de biodiversidad y de corredores biológicos, de modo que su falta de definición oficial conspira, precisamente, contra la meta de restauración de dichos terrenos (500.000 hectáreas al 2035). Habiéndose requerido una segunda respuesta sobre esta materia en julio de 2022<sup>45</sup>, el MINAGRI volvió a confirmar que los corredores biológicos no habían sido fijados bajo ningún instrumento oficial hasta ese momento, aunque justificándolo ahora en hecho de que “cuando dicha disposición se estableció [...] no existía el Ministerio de Medio Ambiente [sic]...”

Aunque insuficiente para dar cumplimiento al deber o mandato legal del MINAGRI antes mencionado, el actual gobierno, a través de CONAF, se ha propuesto un “Plan de Acción para Ecosistemas de Zonas Áridas y Semiáridas”, contemplándose como una de las tareas específicas a desarrollar en dicho marco “la definición del listado oficial de corredores biológicos (artículo 16 de la Ley N° 20.283) incorporando en esta clasificación ecosistemas de la Macrozona Norte”<sup>46</sup>. En este contexto, se han identificado como corredores biológicos en los que debiera ponerse “especial énfasis”: i) el “Corredor Biológico Precordillera Provincia de Arica y Parinacota”, en la Región del mismo nombre; ii) el “Corredor Biológico Reserva Nacional Las Chinchillas-Derecho Real de Conservación Hacienda El Durazno”, en la Región de Coquimbo; y iii) el “Corredor Biológico Nevados de Chillán”, en la Región de Ñuble.

<sup>44</sup> Específicamente, el MINAGRI informó, en lo pertinente, que: “Debido a la reducida superficie afecta a planes de manejo, es que hemos considerado suficiente las normativas de conservación y protección que contiene la ley y sus reglamentos, para asegurar la continuidad vegetacional para el movimiento de fauna y propagación de especies”. Continúa señalando que: “Un trabajo de definición de corredores biológicos a escala nacional, como la que puede hacer el Ministerio, se justificaría con niveles de intervención muy superiores. Bastando por ahora con las medidas de protección y conservación de la actual ley, sus reglamentos e instructivos”. Respuesta entregada por el MINAGRI en Carta N° 194 de fecha 12 de agosto de 2020 remitida al autor.

<sup>45</sup> Solicitud de Acceso a la Información N° AR003T0006001, realizada por el autor con fecha 11 de julio de 2022.

<sup>46</sup> Respuesta entregada por el MINAGRI en Ordinario N° 1129 de fecha 18 de noviembre de 2022 remitida al autor.

Por último, cabe señalar que la definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI adquiere una relevancia trascendental en el marco de la discusión actual en torno a las mayores exigencias impuestas para las denominadas “parcelaciones rurales” y la correcta aplicación del DL N° 3516/1980 frente al problema de las subdivisiones de predios rústicos que –apartándose de lo establecido en la ley– se realizan con fines inmobiliarios o habitacionales, cambiando de facto el destino agrícola, ganadero o forestal del predio original o primitivo.

4. Insuficientes estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, así como en los procedimientos de fiscalización y sanción frente a su incumplimiento

La LBN establece que *“Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación [CONAF] para quien lo solicite”*<sup>47</sup>, y dispone la obligación de la CONAF de *“llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite”*<sup>48</sup>.

Si bien, CONAF dispone del referido registro en su página web institucional ([ver](#)), se debe señalar que es de difícil acceso para el público interesado y no cumple con mantener “disponibles” en dicha plataforma los PM y PT para su revisión en su contenido íntegro y eventual descarga, incumplándose con ello el mandato de transparencia activa consagrado en la LBN respecto de los mismos. Esta brecha de transparencia obstruye o dificulta seriamente el control ciudadano respecto del cumplimiento (o no) de la información y exigencias que deben contener autorizaciones forestales como los PM y PT en términos de su suficiencia, exactitud y veracidad, así como la eventual impugnación de los mismos. Es necesario señalar que, en función de numerosos amparos contra el Consejo de Transparencia, este ha forzado a CONAF enviar copia de dichos instrumentos cuando ellos son requeridos vía solicitud de acceso a la información pública y por lo mismo deberían encontrarse siempre e inmediatamente disponibles.

Lo anterior resulta contrario al principio de transparencia y publicidad administrativa, consagrado constitucionalmente<sup>49</sup> y desarrollado en la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, vulnerando además el derecho de acceso a la información ambiental, reconocido como un derecho humano en el Acuerdo de Escazú<sup>50</sup> y consagrado legalmente en términos amplios

<sup>47</sup> Artículo 5° de la LBN.

<sup>48</sup> Artículo 29 del RGLBN.

<sup>49</sup> Artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República.

<sup>50</sup> Artículo 5° del Acuerdo de Escazú. Este mismo instrumento concibe la información ambiental en términos amplios, definiéndola como *“cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales”* (artículo 2° letra c).

en la LBGMA<sup>51</sup>, incluyendo expresamente, como contrapartida, el deber del Estado de permitir o facilitar su ejercicio.

El problema se extiende, asimismo, al procedimiento sancionatorio en materia forestal, el que, al encontrarse alojado aún en los juzgados de policía local, presenta prácticamente nulos estándares de transparencia para terceros interesados, especialmente en lo relativo al acceso al expediente (el que consta en papel y no electrónicamente), la posibilidad de conocer su estado de tramitación, así como de obtener copia autorizada de las piezas o documentos que obran en él por parte de personas distintas a la CONAF y el potencial infractor.

Cabe señalar que la LBN no contempla tampoco instancias formales de participación pública en los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, apartándose con ello de los estándares consagrados en la materia por el Acuerdo de Escazú, en cuya virtud los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos de participación pública no solo en el marco de la evaluación de impacto ambiental de proyectos o actividades, sino que también *“en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente”*<sup>52</sup>.

5. Inaplicación de normas restrictivas y prohibitivas contenidas en el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) tratándose de Planes de Manejo para la Ejecución de Obras Civiles (Ordinario N° 94/2011 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF)

El artículo 17 de la LBN habilitó al reglamento para normar *“la protección de los suelos, cuerpos y cursos naturales de agua”* así como *“la protección de los humedales declarados Sitios Prioritarios de Conservación”*, para lo cual se dictó el D.S. N° 82/2010 del MINAGRI que establece el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (RSAH). En su artículo 1°, la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de árboles y arbustos, en bosque nativo; la corta, destrucción o descepado de árboles, arbustos y suculentas, en FX; así como la corta de plantaciones acogidas amparadas en el inciso 2do del art. 13 del D.L. 701/1974; deben cumplir con el objeto de *“proteger los suelos, manantiales, cuerpos y cursos naturales de agua y humedales declarados sitios prioritarios de conservación, por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, o sitios RAMSAR, en adelante humedales, evitando su deterioro y resguardando la calidad de sus aguas”*. En función de lo anterior, el RSAH establece importantes disposiciones que restringen o, incluso, prohíben actividades de intervención de ciertos tipos forestales (como el esclerófilo) y FX sobre la base de criterios tales como el tipo forestal, la pendiente del terreno, el grado de erosión y profundidad del suelo, entre otros.

Por su parte, el reglamento establece, al menos, tres órdenes o grupos de normas que consagran prohibiciones y/o restricciones según el objeto de protección de las mismas: a) normas para la protección de zonas ribereñas, las que, según su grado de proximidad al curso o cuerpo natural de agua, se conforman por una “Zona de Protección de Exclusión de Intervención” y una “Zona de Protección de Manejo Limitado”; b) normas para la protección de los suelos en razón de su

<sup>51</sup> Artículos 4° y 31 bis de la LBGMA.

<sup>52</sup> Artículo 7° N° 2 del Acuerdo de Escazú.

pendiente, grado de erosión o profundidad, entre las cuales se prohíbe el descepado de árboles, arbustos y suculentas de FX bajo ciertas condiciones, exigiendo dejar coberturas arbóreas y arbustivas mínimas dependiendo del tipo forestal a intervenir (esclerófilo y palma chilena u otro distinto); y c) normas para la protección de cursos y cuerpos naturales de agua, humedales y manantiales.

A poco más de cuatro meses de publicado y vigente el RSAH, CONAF emitió el [Ordinario N° 94/2011](#), todavía vigente, en virtud del cual se impartieron instrucciones para la aplicación de las disposiciones restrictivas y prohibitivas del reglamento. Específicamente, en su apartado k), se aborda la situación de los PMP que conlleven la ejecución de obras civiles y de los PMEOC (artículos 19 y 21 LBN, respectivamente), instrumentos que, bajo ciertas condiciones y circunstancias, habilitan la corta o intervención bosque nativo para la *“construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley”* (artículo 7° inciso 4° LBN). Pues bien, tratándose de tales casos, la CONAF considera en definitiva, la existencia de una suerte de incompatibilidad entre dichas posibilidades de afectación del bosque nativo para la ejecución de las referidas obras civiles y las normas prohibitivas y restrictivas establecidas por el RSAH, relevando del cumplimiento de estas últimas a los titulares de PMP y PMEOC. En efecto, el Ordinario N° 94/2011 argumenta, en particular, que: *“si se considera que todas las regulaciones contenidas en el RSAH están orientadas a permitir un manejo adecuado de los bosques nativos, se concluye que ellas no pueden ser aplicadas al proceso de corta o eliminación de bosques respecto de las posibilidades que entregan los citados artículos 19° y 21°”* de la LBN. En tal sentido, finaliza instruyendo que: *“Teniendo presente lo anterior complementado por lo dispuesto en el artículo 8° transitorio<sup>53</sup> de dicha ley, se informa que mientras no se cuente con un pronunciamiento de carácter definitivo sobre la materia, la Corporación no exigirá el cumplimiento de las prohibiciones y restricciones que señala la reglamentación”* para el caso de los antedichos planes de manejo.

Pues bien, la interpretación institucional de la CONAF es cuestionable, porque supone una inaplicación deliberada de las normas plenamente vigentes del RSAH por parte de la autoridad precisamente llamada a exigir y velar por su cumplimiento, y porque presenta serios y diversos problemas desde el punto de vista de su legalidad o juridicidad en el sentido que contraviene directa y abiertamente el objetivo y ámbito de aplicación del RSAH, pues la corta y demás modalidades de intervención de especies vegetales *“que se realicen de acuerdo a un plan de manejo, plan de trabajo, o autorización simple de corta, según corresponda, deberán cumplir con las prescripciones establecidas en este Reglamento”*, sin establecer excepciones que eximan a sus titulares del cumplimiento las exigencias contenidas en él. Además, las “instrucciones” (también llamadas

---

<sup>53</sup> El artículo 8° transitorio de la LBN establece una serie de reglas prohibitivas y restrictivas para la protección de los suelos, aguas y humedales que resultaron aplicables mientras no fuera dictado el RSAH, contemplándose, específicamente en su inciso 7°, la facultad de la CONAF de autorizar “excepcionalmente” la corta de árboles o arbustos para la ejecución de obras civiles, entre otras actividades que la misma disposición señala. Este artículo, sin embargo, atendido su carácter transitorio *“en tanto no esté vigente la normativa de protección de suelos, humedales y cuerpos y cursos naturales de agua”*, había perdido ya toda vigencia al momento de la dictación del Ordinario N° 94/2011 precisamente debido a la dictación previa del RSAH, por lo que su invocación como fundamento jurídico del mismo resulta absolutamente discutible.

“circulares”) derivadas del Ordinario N° 94/2011 han sido concebidas por la doctrina como “normas que dictan los jefes de servicio en virtud de su potestad jerárquica o de mando, dentro del margen de discrecionalidad que le otorga el ordenamiento, para la buena marcha y funcionamiento de la entidad pública”. En este sentido, si bien la Dirección Ejecutiva de la CONAF como jefatura superior de la misma, tienen la facultad de interpretar normas como parte del proceso de aplicación de las mismas, éstas no habilitan para disponer excepciones particulares a la aplicación de aquellas o dispensar de su observancia. En este caso, resulta claro que el Ordinario N° 94/2011 excede el ámbito material propio de las instrucciones y circulares –por definición circunscrito o limitado al ámbito interno de la Administración– al suponer, en la práctica, una derogación para un caso particular de parte importante del contenido del RSAH, cuestión que se relaciona con lo que la doctrina administrativa denomina como la “inderogabilidad singular del reglamento”. En este sentido, dado que la atribución para dictar reglamentos corresponde a una potestad que necesariamente exige una habilitación constitucional o legal previa (es decir, solo atribuible por la Constitución o ley), la dictación del Ordinario N° 94/2011, al menos en cuanto al cuestionado apartado k), habría supuesto el ejercicio de una potestad no conferida expresamente, vulnerando con ello el principio de legalidad constitucionalmente consagrado (artículo 7° CPR).

#### IV. POTENCIALES VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS ASOCIADAS A LA INSUFICIENTE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS

Los derechos humanos han sido definidos por las [Naciones Unidas](#) como derechos inherentes a todas las personas en virtud de su dignidad humana, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición, representando un acuerdo ético, político y jurídico.

Una conceptualización particularmente ilustrativa los concibe como *“un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”*. En tal sentido, los derechos humanos se fundamentan en la idea de dignidad humana, la que, lejos de ser un concepto abstracto, se relaciona con las condiciones reales de la existencia que posibilitan o niegan el ejercicio de las libertades y el desarrollo de la vida de las personas con bienestar.

Por esta razón, surgen obligaciones directas de respeto, garantía y promoción de los mismos para los Estados, pero también, a partir de los [“Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos”](#) del 2011, una responsabilidad para estas –sean públicas o privadas– de respetar los derechos humanos, así como de prevenir, mitigar y, en su caso, reparar aquellas consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar en ellos.

Bajo este contexto, existe una relación directa entre los derechos humanos, la biodiversidad o diversidad biológica y el cambio climático, en la medida que ella presenta una relevancia clave para

el bienestar humano atendido los numerosos y diversos bienes y servicios ecosistémicos (provisión, regulación, culturales y soporte) que provee y que, en definitiva, sustentan la existencia y calidad de vida.

En particular, las FVN revisten una importancia fundamental a nivel global como reguladores del clima y a nivel local en el mantenimiento de la biodiversidad y las comunidades que dependen de ella, muchas de ellas indígenas y locales, calculándose que, al 2012, más de 1.600 millones de personas (es decir, casi un 20% de la población mundial) vivía cerca de un bosque dentro de un radio de cinco kilómetros. De ahí que existe una fuerte correlación entre la deforestación y pérdida y/o degradación de FVN y violaciones a derechos humanos, por cuanto ella puede implicar, además de las graves y conocidas consecuencias ambientales asociadas a la fragmentación y erosión de los ecosistemas terrestres, la pérdida de acceso y disponibilidad de fuentes de alimento y especies vegetales de uso medicinal, la disminución en la provisión de agua limpia, así como la pérdida de la cultura e identidad local debido al impacto en los conocimientos ecológicos tradicionales y valores espirituales asociados a la biodiversidad.

En el sentido expresado, distintas deficiencias normativas y brechas de implementación identificadas y analizadas en el presente documento (p. ej., la precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas o la posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas bajo un alto riesgo de extinción), podrían estar favoreciendo directamente vulneraciones a distintos derechos humanos derivados de aquel a un nivel de vida adecuado relacionados y dependientes de la existencia de un medio ambiente sano, entre ellos:

- **Derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible** (Resolución N° 76/300 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022, artículos 1° y 4° del Acuerdo de Escazú, 11 del Protocolo de San Salvador, 25 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y 19 N° 8 de la Constitución Política de la República).
- **Derecho humano al agua y el saneamiento** (Resolución N° 64/202 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité DESC], y artículo 5° inciso 4° del Código de Aguas).
- **Derecho a la alimentación adecuada** (artículo 11 del PIDESC y 12 del Protocolo de San Salvador) y a la **seguridad y soberanía alimentaria** (artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales del 2018).
- **Derechos territoriales de los pueblos indígenas**, en especial, su derecho a las tierras y territorios que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y, consecuencialmente, a los recursos naturales existentes en ellos (artículos 14 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT, y 25 y 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Adicionalmente, y como se ha señalado, los insuficientes estándares de transparencia activa respecto al contenido íntegro de planes de manejo, planes de trabajo y demás autorizaciones forestales resulta potencialmente vulneratoria del **derecho de acceso a la información ambiental**, reconocido como un derecho humano en el Acuerdo de Escazú (artículo 5°) y consagrado legalmente en términos amplios en la LBGMA (artículo 31 bis), incluyendo expresamente, como contrapartida, el deber del Estado de permitir o facilitar su ejercicio (artículo 4°).

Por otra parte, la falta de instancias formales de participación pública en los procedimientos para la tramitación de los referidos instrumentos de planificación e intervención de FVN se aparta de los estándares consagrados por el Acuerdo al Escazú en materia de **acceso a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**, en cuya virtud los Estados deben garantizar su existencia, además de aquella inserta en el marco de la evaluación ambiental de proyectos o actividades, “en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente” (artículo 7° N° 2).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### a) Artículos académicos

- ASTORGA, Luis & BURSCHEL, Heinrich (Eds.) (2019). *Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal. Ante los desafíos climáticos, sociales y ambientales*. Santiago: LOM Ediciones, 2019. 167 pp.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). *Derecho Administrativo General*<sup>β</sup>. Santiago: Thomson Reuters, 2014. 794 pp.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2010). *Las normas administrativas y el sistema de fuentes*. Revista de Derecho UCN 17 (1). PP 21-50. Disponible en: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2061/1688>
- CONAF (2017). *Protocolo de Plantaciones Forestales*. 42 pp. Disponible en: [https://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf](https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf)
- FRÊNE, Cristián & NÚÑEZ, Mariela (2010). *Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile*. Revista Bosque Nativo, 47. PP. 25-35.
- FUNDACIÓN TERRAM (2005). *Ley de Bosque Nativo: Depredación Velada*. Análisis de Coyuntura (ADC) 19. 8 pp. Disponible en: [https://www.terram.cl/descargar/recursos\\_naturales/forestal/adcrn\\_-\\_analisis\\_de\\_coyuntura\\_recursos\\_naturales/ADCRN-19-Ley-de-bosque-nativo-Depredacion-velada.pdf](https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/forestal/adcrn_-_analisis_de_coyuntura_recursos_naturales/ADCRN-19-Ley-de-bosque-nativo-Depredacion-velada.pdf)
- GALLARDO, Enrique (2013). *Manual de Derecho Forestal*. Corporación Nacional Forestal (CONAF). 266 pp. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/283970159\\_Hacia\\_un\\_nuevo\\_Modelo\\_Forestal\\_en\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/283970159_Hacia_un_nuevo_Modelo_Forestal_en_Chile)
- HARRIS, Pedro (2019). *La conciabilidad de la Ley 20.283 y del Decreto Ley 701: El caso de la corta de bosque nativo para fines agrícolas*. Asesoría Técnica Parlamentaria. 5 pp. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27447/2/Informe.pdf>

- MINISTERIO DE AGRICULTURA (2016). *Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 (ENCCRV Chile)*. 239 pp. Disponible en: [https://www.conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a\\_Edicion-17mayo2017.pdf](https://www.conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a_Edicion-17mayo2017.pdf)
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (2015). *Política Forestal 2015-2035*. 72 pp. Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2020/12/6-Politica-forestal-2015-2035.pdf>
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (s.f.). *Historia de la clasificación de especies según estado de conservación en Chile y del Reglamento de Clasificación de Especies Silvestres*. 7 pp. Disponible en: <https://clasificacionespecies.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/historiadelaClasificaiondeEspecieenChile.pdf>
- MIRANDA, Fernanda (2022). *Bosques y matorrales de la zona central: La urgente necesidad de proteger los ecosistemas de transición*. Publicaciones Fundación Terram. 52 pp. Disponible en: [https://www.terram.cl/descargar/politica\\_y\\_sociedad/politica\\_y\\_medio\\_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf](https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/politica_y_medio_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf)
- MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). *Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo*. Revista Justicia Ambiental 7. FIMA. PP. 163-185. Disponible en: [http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art\\_07\\_08.pdf](http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_08.pdf)
- PAREDES, Christian (2021). *La neutralización de la Ley de Bosque Nativo*. Ladera Sur. Recuperada de: <https://laderasur.com/articulo/la-neutralizacion-de-la-ley-de-bosque-nativo/>
- PAREDES, Christian, & COLLAO, Paulina (2020). *La (des)regulación de la vegetación de climas áridos y semiáridos: la desmantelada protección de las especies xerofíticas*. Ladera Sur. Disponible en: <https://laderasur.com/articulo/la-desregulacion-de-la-vegetacion-de-climas-aridos-y-semiaridos-la-desmantelada-proteccion-de-las-especies-xerofiticas/>
- PROMIS, Álvaro (2020). *Plantaciones nativas o exóticas: Reflexiones sobre los impactos ambientales en Chile*. *Ecología Austral*, 30. PP. 191-198. Disponible en: [https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia\\_Austral/article/view/1064](https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/1064)
- VITA ALONSO, Antonio (2014). *Opciones silviculturales en formaciones xerofíticas*. Revista de Extensión Ambiente Forestal, 13 (2013-2014). Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza, Universidad de Chile. PP. 32-38.

b) Archivos de prensa y otros sitios web

- LARA, Antonio (2023). *Monocultivos forestales y metas medioambientales*. CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/19/monocultivos-forestales-y-metas-medioambientales/>
- LIBERONA, Flavia (2011). *Derogación del Decreto N° 654: Monumentos Naturales a salvo (por ahora)*. La Tercera, 21 de agosto de 2011. Recuperada de: <https://www.terram.cl/2011/08/derogacion-del-decreto-n654-monumentos-naturales-a-salvo-por-ahora/>
- PROMIS, Álvaro (2021). *El "Interés Nacional" y su amenaza sobre los Bosques de Preservación y las especies vegetales en categoría de conservación*. Columna de opinión publicada en El Desconcierto (23 de febrero de 2021). Recuperada de: <https://www.eldesconcierto.cl/medio-ambiente-y-naturaleza/2021/02/23/opinion-el-interes-nacional-y-su-amenaza-sobre-los-bosques-de-preservacion-y-las-especies-vegetales-en-categoria-de-conservacion.html>