



DEBATES JURÍDICOS Y SOCIALES

Tema central:

Ambiente: Políticas, Problemáticas y Desafíos

Universidad de Concepción
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Fondo de Publicaciones

AÑO 3 | N° 3 | 2010

Aportes y omisiones de la ley n° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*

Carlos Campos Sánchez**

Resumen.

La Ley de Bosque Nativo en su génesis pretendía ser una legislación “marco” del sector forestal regulando la conservación, recuperación, explotación y fomento de los recursos forestales. El presente trabajo se centra tanto en los aportes que cubre la nueva ley, como en los temas y problemas que deja pendientes, sin resolver. Como veremos, quedaron aristas pendientes de no menor importancia que a la postre podrían afectar sustancialmente su aplicación.

Palabras Clave: Bosque Nativo – Conservación – Fomento Forestal – Servicios Ambientales – Biodiversidad.

1.- Generalidades

La realidad de los recursos forestales y, particularmente, del **BOSQUE NATIVO**, en la actualidad, resulta muy interesante analizarla ya que su importancia a futuro puede resultar incalculable (en realidad ya es así), esto porque estamos viviendo en tiempos en que la problemática medioambiental cada día cobra más trascendencia. El dilema del cambio climático y del calentamiento global es ineludible, sin embargo, la comunidad internacional no ha asumido esa realidad¹ y poco a poco se están manifestando las consecuencias de ese desajuste.

* Estudio complementario a la Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, intitulada “La bonificación en la nueva ley de bosque nativo”, dirigida por la Profesora asistente del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Concepción Sra. Dra. Verónica Delgado Schneider.

** Egresado de Derecho de la Universidad de Concepción. Correo electrónico: ccampos@udec.cl.

¹ El instrumento al cual aludimos se encuentra dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), suscrita en 1992 dentro de lo que se conoció como la *Cumbre de la*

Chile, consciente de la problemática, ha estado incluyendo a través de las leyes, mecanismos que permitan impulsar un desarrollo sustentable de los recursos naturales que existen en nuestro país. Es más Chile, es un país que por las características de sus suelos y sus recursos naturales, en general, es de una vocación eminentemente forestal². De los 75,7 millones de hectáreas que comprende su superficie continental americana, aproximadamente 16 millones lo están cubiertas de bosque, lo que representan el 20,7 por ciento de la superficie del territorio nacional. Los bosques nativos cubren en Chile una superficie aproximada de 13,4 millones de hectáreas, lo que representa el 17,8% de dicho territorio. En tanto, las plantaciones forestales, principalmente de *Pinus radiata* y especies del género *Eucalyptus*, abarcan una superficie cercana a los 2,1 millones de hectáreas equivalentes al 2,8% de la superficie del territorio nacional. Por su parte, el bosque mixto alcanza una superficie de 87.625 hectáreas³. El crecimiento del sector forestal juega un rol fundamental en la economía del país, participando con el 3,5% del producto interno bruto (PIB), siendo la segunda actividad económica más importante de Chile, después de la minería. Actualmente las exportaciones forestales alcanzan los US\$ 3.397 millones, lo que representa el 11% del total exportado. A este recurso está asociado un importante patrimonio industrial conformado por plantas de celulosa, aserraderos, plantas de tableros, de partes y piezas de muebles, entre otras⁴. Hoy, el país posee una vasta plantación y una millonaria red de inversiones nacionales y extranjeras en la industria forestal, que siguen creciendo gracias a nuevos proyectos de plantas de celulosa, industrias de la madera, nuevas plantaciones y adquisiciones de tierras aptas para forestar, lo que hace que el país sea visto en el contexto internacional como un abastecedor serio y responsable de productos forestales⁵.

Es así que con fecha 30 de Julio de 2008 se publicó en el Diario Oficial, la ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal que, en principio, regularía todo el sector y llenaría los vacíos que contenía el antiguo Decreto Ley N° 701 de 1974.

Es por ello que este estudio tiene por objeto exponer de manera general los aspectos sustantivos y como nuestro legislador en materia ambiental-forestal, estableció la normativa que regula este sector económico y cuáles fueron sus aportes y sus omisiones.

2.- Antecedentes históricos

En Chile, como en otros países latinoamericanos, sus raíces las encontramos en el derecho colonial español. La Novísima Recopilación, que rigió tanto en España como en América establecía en su libro VII, que “los montes debían conservarse, autorizando sólo la corta de los

Tierra de Río de Janeiro. El protocolo vino a dar fuerza vinculante a lo que en ese entonces no pudo hacer la CMNUCC. Sin embargo, el mayor emisor de gases de efecto invernadero los Estados Unidos de América no han ratificado oficialmente el protocolo, de manera que aún se han substraído de las obligaciones que aquél impone.

² En mensaje de S.E. El Presidente de la República Patricio Aylwin Azócar; con el que inicia un proyecto de ley para la recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Fecha 10 de Abril de 1992. Cuenta en sesión 67, legislatura 323. Historia de la ley 20.283 (2008). p. 5.

³ Fuente: Página web de la Corporación Nacional Forestal, CONAF. Disponible en: <http://www.conaf.cl/?page=home/contents&seccion_id=8ede9d088fbde2d4561f84ab475bb26a&unidad=0&pagina=> [fecha de consulta: 22 de Julio de 2009].

⁴ Ídem.

⁵ BLUTH (2008). p. 11.

árboles grandes y dejando la planta en estado de volver a crecer o regenerarse”⁶. Las ordenanzas de Nueva España y Leyes de India, destinadas a regir en el nuevo mundo, disponían que “los montes estuviesen al alcance de toda la comunidad y de nadie en particular”⁷. Es decir, el bosque es considerado como un bien común que satisface necesidades colectivas⁸.

Nuestro Código Civil también contiene incipientes normas relativas a los bosques. El artículo 783, dispone que “El goce del usufructuario de una heredad se extiende a los bosques y arbolados, pero con el cargo de conservarlos en un ser, reponiendo los árboles que derribe, y respondiendo de su menoscabo, en cuanto no dependa de causas naturales o accidentes fortuitos”.

A pesar de esta regulación, el bosque desde esa época sufrió destrucción debido a la inacción de los cabildos y a una explotación incontrolada por parte de los mineros que gozaban de preferencia sobre los recursos naturales renovables. En efecto, estas ordenanzas consagraron el derecho del minero para explotar gratuitamente el bosque en beneficio de la mina, el que sólo se ejercía con una solicitud del juez. Este derecho de los mineros sobre los bosques se conoció con el nombre de *denuncio de bosques* y rigió hasta fines del siglo XIX, en Chile hasta 1873, fecha de la primera ley de bosques⁹. Dentro de este contexto histórico, suele citarse al Reglamento General de Corta, de 3 de mayo de 1873, como nuestra primera “ley de bosques” al establecer un conjunto de normas destinadas a su protección, imponiendo limitaciones a la explotación de árboles y arbustos que protegían los esteros y cerros y al reglamentar y aun prohibir el uso del fuego en el medio rural¹⁰. Así, aparecieron las primeras leyes forestales nacionales, cuando ante la evidente devastación del bosque¹¹, las autoridades de la época decidieron establecer disposiciones más estrictas que regulaban o prohibían la corta de árboles¹².

Pero no es sino hasta el año 1931 en que surge el primer gran hito de la legislación forestal, se trata de la Ley de Bosques¹³. Esta normativa marcó un nuevo período en el desarrollo de nuestra legislación forestal, al establecer un mecanismo de fomento que pretendía incentivar los

⁶ NOVÍSIMA RECOPIACIÓN DE LEYES DE ESPAÑA, “...mandamos, que agora y de aquí en adelante todos los montes, huertas, viñas, plantas, y otros edificios y cosas que han seido y fueren restituidos a las ciudades, villas y lugares...” (sic), luego prescribe “...los conserven para el bien y pro común dellas, y no los talen ni decepen, ni corten, ni derruequen los dichos edificios sin nuestra licencia y especial mandato...” (sic). Tomo III, Libro VII, Título XXIV, Ley I D. *Fernando y D^a Isabel en Burgos por pragm. de 28 de octubre de 1496 sobre conservación de los montes y plantíos para el bien común de los pueblos.* (1806). p. 510.

⁷ LEYES DE INDIAS (1680). “Mandamos, que fe hagan las cortas para enmaderamientos, afsi en la Ciudad de Guayaquil, como en en las otras partes de nueftras Indias en los tiempos convenientes á fu duración, y firmeza” (sic). Libro VII, Título XXIV, Ley XII. Así también, en la Ley XIV del mismo libro al establecer la autorización a los indios para cortar árboles, se señala: “...Y mandamos, q no fe les pongan impedimento, con que no los talen de forma, que no puedan crecer, y aumentarle...” (sic).

⁸ GALLARDO (2007). p. 4.

⁹ GALLARDO (2007). p. 4.

¹⁰ PUCHEU (1992): p. 133.

¹¹ Principalmente causados por el proceso de colonización de la Araucanía, el desarrollo explosivo de la industria salitrera y a las iniciativas impulsadas, en gran medida en el gobierno de don José Manuel Balmaceda, a numerosas obras públicas, la más importante, el ferrocarril.

¹² BLUTH (2008). p. 28.

¹³ La llamada Ley de Bosques contenida en el Decreto Ley N°656, de 17 de octubre de 1925, fue modificada por el Decreto con Fuerza de Ley N°265, de 20 de mayo de 1931, el que en su artículo 23 autorizó al Presidente de la República para fijar el texto definitivo de la Ley de Bosques del año 1925; lo que se hizo a través del Decreto Supremo N°4.363 de 30 de junio de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, publicado en el D.O. de 31 de julio de 1931.

plantíos en terrenos declarados forestales; sin embargo, tal fomento fue inoperante en la práctica, al no dictarse los reglamentos que permitieran su aplicación¹⁴.

Hacia principios de 1970 se funda una entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector de nombre Corporación Nacional Forestal (CONAF). Esta nace de una modificación de los estatutos de la antigua Corporación de Reforestación mediante decreto del 19 de abril de 1973¹⁵, bajo el gobierno del Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres del país”¹⁶.

Posteriormente, en el año 1974 entra en vigencia el Decreto Ley 701¹⁷ el cuerpo legal más importante para el sector forestal chileno a la fecha, que permitió continuar con la forestación a gran escala y de forma mucho más vigorosa¹⁸. Esta normativa, estableció un régimen de incentivo a la actividad forestal mediante una bonificación a la realización de ciertas operaciones propias del sector, unido a algunas exenciones y franquicias tributarias. Tanto unas como otras, tuvieron por finalidad estimular o fomentar a los agentes económicos a invertir en un sector que, en esa época, no se encontraba suficientemente desarrollado, pese a que nuestro país contaba y cuenta con un potencial enorme atendidas las condiciones de clima y suelo. De esta suerte se quiso compensar el riesgo que significaba invertir en una actividad en que sólo se obtendrían logros al cabo de diez, quince o veinte años¹⁹.

Con más de treinta años de vigencia el Decreto Ley 701, con sus múltiples variaciones, ha sido un pilar fundamental en el desarrollo forestal chileno. Sin embargo, con la suscripción por parte de Chile de tratados internacionales, la conciencia de la problemática del calentamiento global y la consolidación paulatina del concepto de desarrollo sustentable, fue necesario iniciar la discusión de una normativa moderna y eficiente. De esta forma es como el año 1992 se inicia la tramitación del proyecto de “Ley de Bosque Nativo y Fomento Forestal”, que luego de más de 15 años de tramitación en el Congreso Nacional se convirtió en ley de la república²⁰.

Esta ley, en un principio, sería la normativa marco del sector forestal en conjunto con el Decreto Ley 701 la cual resolvería los numerosos vacíos que contenía esta última. Sin embargo, a lo largo de la discusión legislativa no se llegó a acuerdo en varios puntos conflictivos²¹, lo que mermó su contenido y creemos que en un futuro si no se solucionan dichos inconvenientes, afectará sustancialmente a su aplicación.

¹⁴ PUCHEU (1992). p. 134.

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial el 10 de mayo de 1973.

¹⁶ Artículo 3 de los Estatutos de la Corporación Nacional Forestal.

¹⁷ Texto reemplazado por el artículo primero del decreto ley N° 2.565, de 1979, publicado en el D. O. el 3 de abril de 1979 y modificado por el D.L. N° 2.691, de 1979, publicado en el D. O. el 16 de junio de 1979, Ley N° 18.959, publicado en el D. O. 24 de febrero de 1990 y por el artículo primero de la ley N°19.561, publicado en el D.O. el 16 de mayo de 1998.

¹⁸ BLUTH (2008). p. 39.

¹⁹ PUCHEU (2000). p. 35.

²⁰ Ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, publicada en el D.O. el 30 de julio de 2008.

²¹ Entre ellos los más importantes: sustitución de especies nativas por exóticas, cambio de uso de suelo forestal a agrícola e institucionalidad forestal.

Más aún, el problema se acrecentará ya que la vigencia del Decreto Ley N° 701 prontamente expirará²², lo que visualiza la necesidad urgente de tener un texto legal que complemente estas lagunas.

A continuación, expondré los aportes y omisiones sustanciales de la Nueva Ley de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

3.- Aportes de la nueva ley

3.1.- La consagración de los servicios ambientales.

Los servicios naturales o servicios ambientales, son, en general, aquellas utilidades que la naturaleza brinda a la comunidad, tanto desde el punto de vista económico como social. Este concepto nace como *consecuencia* del denominado desarrollo sustentable que como máxima fundamental propugna el desarrollo humano con un contenido social, ambiental y económico. Estos están interrelacionados entre sí, de manera que ni una ni otra arista de ellas, se los puede considerar aisladamente.

Así, los servicios ambientales son las modalidades por las cuales se hace efectivo este desarrollo sostenible.

Desde una perspectiva ambiental, los servicios ambientales son aquellos que brindan, fundamentalmente pero no exclusivamente, las áreas silvestres, las áreas que en su conjunto conforman ecosistemas, paisajes, cuencas hidrográficas y eco-regiones²³. Por ejemplo, la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero mediante plantaciones forestales tanto de especies nativas como exóticas, incentivos al turismo en áreas consideradas como de alto valor ecológico, etc. Desde un punto de vista económico los servicios ambientales “son externalidades positivas generadas por actividades de producción agrícola y forestal sustentable y/o la protección y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales”²⁴.

En Chile, en el artículo 2° número 23 de la Ley de bosque nativo define lo que para los efectos de esta ley se considera servicios ambientales, y señala: “Aquellos que brindan los bosques nativos y las plantaciones que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente”.

En el fondo, el mecanismo funciona, en general, del siguiente modo: una persona, natural o jurídica, pública o privada, presta un servicio ambiental, por el cual un tercero paga por ello. Por ejemplo, una industria que no es capaz de reducir sus emisiones contaminantes, le paga en dinero a un campesino a que plante y maneje un bosque de raulíes los cuales absorberán el CO2 emitido en exceso por la primera.

La necesidad de ampliar y hacer sostenible la provisión de servicios ambientales ha dado lugar, en diversos países, a la búsqueda e implementación de esquemas novedosos de

²² Así lo señaló el artículo 12 inciso primero del Decreto Ley N° 701: *El Estado, en el período de 15 años, contado desde el 1° de enero de 1996, bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos netos de las actividades que se señalan a continuación, de acuerdo con las especificaciones que se indiquen en la tabla de costos a que se refiere el artículo 15 y siempre que ellas se ejecuten con posterioridad a la aprobación de la calificación de terrenos a que se refiere el artículo 4°, cuando corresponda.* Conforme a dicho precepto el plazo expira el 1° de enero del año 2011 donde dicho beneficio ya no procederá.

²³ ESPINOZA *et al.* (1999) p. 1.

²⁴ VILLALOBOS (2006) Revista del Campo [en línea], Lunes 28 de agosto de 2006, disponible en: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={8b41e12b-c672-476c-baac-269feac13fd7}>>

conservación y gestión, los cuales integran objetivos económicos, productivos y sociales²⁵. Se trata de un tema emergente y de escaso tratamiento, cuya aplicación no se encuentra aún consolidada y respecto del cual no existe, por lo menos en nuestra realidad nacional, ni un mercado ni una política articulada y sistemática que impulse este tipo de operaciones, como tampoco una legislación específica que ampare estas transacciones y precise la forma de operar²⁶.

La consagración, de forma general, de los servicios ambientales en la nueva ley de bosque nativo es un gran avance no solo en materia ambiental-forestal sino que también en materia económica. Si bien no los señala taxativamente o de manera estructurada, recurriendo a los artículos 2º número 20 y 23 y 22º letra b) encontramos su existencia legal. Ahora bien, no es que dichos artículos reglamenten el marco jurídico de ellos sino solo la forma en que dicha actividad puede ser bonificada.

Los diversos servicios ambientales que existen²⁷ y conforme a la experiencia extranjera, generalmente, son brindados por el Estado o por particulares.

Me quiero detener especialmente, en lo que respecta a la iniciativa privada, ya que creemos que puede ser la salvación para muchos medianos y pequeños agricultores. El efectuar negocios de este tipo abriría un nuevo campo de acción de protección ambiental y de desarrollo económico para este sector, de manera que, al existir la posibilidad de que un mediano o pequeño propietario forestal dueño de un terreno, el cual es improductivo, pueda contratar con una empresa que busca bajar emisiones contaminantes le pueda pagar para que maneje y conserve un bosque nativo no manejado en dicho predio, y, además, pueda acceder a la bonificación estatal, es un avance significativo en esta materia.

Ahora, ¿Cómo se efectuarían las transacciones? Como no existe un marco legal que regule este tipo de transacciones, se trataría de un tipo de contrato innominado, no quedaría más que enmarcarlos en las normas que se impongan los contratantes y, en su defecto, aplicar las normas generales de los contratos en el Código Civil. Sin embargo, si interviniese el Estado en dichas transacciones comprometiendo bienes y recursos propios, no podemos descartar la utilización de las concesiones administrativas para lograr fines ambientales.

3.2.- El establecimiento de los concursos públicos como medio de obtención de la bonificación.

Anteriormente, en el Decreto Ley 701 la bonificación, en una primera etapa podía ser obtenida por cualquier persona, sin distinción alguna entre pequeños, medianos y grandes propietarios forestales. Luego, hubo un cambio de enfoque en cuanto a quienes deberían obtener la bonificación, ya que con la modificación del año 1996 la bonificación podía ser obtenida por, regla general, solamente por los pequeños propietarios forestales. Ahora, en nuestra Ley de Bosque Nativo admitió una nueva modalidad que son los concursos públicos.

Para obtener la bonificación es necesario que los interesados presenten sus proyectos de planes de manejo de conformidad al reglamento y a las bases. Los interesados cuyos proyectos

²⁵ Véase: CUÉLLAR *et al* (1999) "Valoración y pagos de servicios ambientales. La experiencia de Costa Rica y El Salvador".

²⁶ TALLAR (2007). "El pago por servicios ambientales en el sector forestal: un enfoque jurídico". Ponencia en IV Jornadas de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, Santiago, Chile.

²⁷ Ellos son: Mitigación de gases de efecto invernadero, Conservación de la Biodiversidad, Protección de los Recursos Hídricos y Belleza Escénica de los Bosques y Paisajes Naturales.

hayan sido seleccionados en los concursos, deberán presentar el respectivo plan de manejo a la Corporación.

Lo interesante de esta modalidad es que no es excluyente. Pueden participar de este fondo los grandes propietarios forestales como los pequeños propietarios en condiciones de plena igualdad. Esto es porque la ley de manera acertada dividió el fondo en dos. Uno, para los pequeños propietarios forestales; y, el otro, para los demás propietarios.

Creemos que esta modalidad permite mejores condiciones de competitividad, además, de que en el proceso de selección de los proyectos se preferirán aquellos que sean más sustentables y que tiendan a actividades de recuperación y conservación o de obtención de productos no madereros. Sin embargo, insistimos en que la orientación que debe dársele a estos fondos es el impulsar los servicios ambientales como mecanismo de recuperación y conservación del bosque nativo.

3.3.- El establecimiento del fondo de investigación del bosque nativo.

En la realidad chilena, los recursos destinados para la investigación en las diversas áreas de la ciencia, es ínfimo, por no decir nulo. El hecho de que por primera vez se incentive de manera explícita, con un marco jurídico establecido y fondos permanentes para ello, es un aporte incuestionable que ha hecho la Ley N° 20.283.

El artículo 42 inciso primero de la Ley de Bosque Nativo señala la finalidad de este fondo de investigación, la norma señala que “La Ley de Presupuestos contemplará todos los años un fondo destinado a la investigación del bosque nativo, cuya finalidad será promover e incrementar los conocimientos en materias vinculadas con los ecosistemas forestales nativos, su ordenación, preservación, protección, aumento y recuperación, sin perjuicio de los aportes privados que puedan complementarlo”.

Creemos que si se aprovecha de manera adecuada este fondo, por ejemplo, si los proyectos que se presenten son buenos, a largo plazo se pueden obtener réditos incalculables para el mejoramiento de las técnicas de intervención de los bosques, la protección de ellos, el acceso a nuevas tecnologías, etc.

4.- Omisiones de la ley.

4.1- Sustitución de especies, cambio de uso de suelos forestales e institucionalidad forestal. Problemas no resueltos.

Como se desprende del mensaje del Ejecutivo al Congreso al iniciar la tramitación de este proyecto de ley de recuperación del bosque nativo y fomento forestal, una de las ideas centrales era conformar un cuerpo normativo “marco” del sector que regulase todos los aspectos contemplados y no contemplados del D.L N° 701.

Sin embargo, avanzando en su tramitación y discusión, nuevamente se desvió del objetivo principal. Se excluyeron temas imprescindibles de normalizar como: la sustitución de especies, cambio de uso de suelo forestal a faenas agrícolas y consolidar de manera definitiva la institucionalidad forestal.

Primera omisión: *la sustitución de especies nativas por exóticas de rápido crecimiento*. Nuestra historia legislativa²⁸ deja en evidencia esta divergencia entre aquellos que apoyan una postura

²⁸ Historia de la Ley 20.283 (2008) p. 136 y SS, p. 714 y SS.

preservacionista y aquellos que propugnan que dichas limitaciones afectan el derecho de propiedad y que si se impone una limitación de ese tipo se les debe indemnizar por su carácter expropiatorio. En esa ocasión se propuso en una indicación sustitutiva por parte del Ejecutivo, la siguiente norma: "Artículo 22.- Cuando se trate de bosques nativos de los tipos forestales Araucaria, Alerce, Lenga, Coigüe de Magallanes, Ciprés de la Cordillera, Ciprés de las Guaitecas y Palma Chilena; de bosques nativos de conservación y protección; de bosques nativos de preservación; de bosques que hayan sido objeto de los incentivos que se contemplan en esta ley; y de aquellas situaciones donde se encuentren especies arbóreas o arbustivas que presenten problemas de conservación, tales como especies en peligro de extinción, raras, vulnerables o insuficientemente conocidas, la reforestación deberá efectuarse con las mismas especies del tipo forestal intervenido."²⁹. Se destacó que la indicación sustitutiva del Presidente de la República evitó referirse a la sustitución del bosque nativo porque fue el punto más controvertido en el proyecto original, agregó que la prohibición de sustitución no es constitucional, y si se aprueba en esos términos, se vería en el imperativo jurídico de hacer una reserva de constitucionalidad, dado que se infringiría el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. Consideró, además, el hecho de que ninguna empresa forestal va a hacer, hoy, sustitución porque si lo hiciera no podría acceder a las certificaciones que le permiten exportar sus productos, por lo tanto, resumió, hay un autocontrol; agregó, por el contrario, aquéllas han estado haciendo una contribución significativa al adquirir bosques con especies nativas o incorporarlos al Sistema Nacional de Áreas Silvestres de Propiedad Privada, es decir, se ha actuado en dirección contraria a la sustitución³⁰.

El señor Presidente de las Comisiones Unidas de Agricultura, Medio Ambiente y Bienes Nacionales, reiteró que, precisamente de lo expuesto por los representantes del Ejecutivo, disiente del texto final aprobado en la discusión en general, porque en éste se estableció una obligación genérica de un carácter completamente distinto, que no concierne a la conservación del patrimonio ambiental ni protege a las especies en vías de extinción. Manifestó que el grado de excepción cuando se hacen estas restricciones a la propiedad se cumple plenamente en las especies de conservación, pero no así en las especies que son sobreabundantes³¹.

En síntesis, el argumento que respalda la tesis de la inconstitucionalidad es el siguiente: El bosque nativo es susceptible de apropiación privada; luego, está protegido por la garantía constitucional del derecho de propiedad. Este en razón de su función social, puede ser limitado, por ley, en interés de la protección del medio ambiente. Sin embargo, toda ley que establezca una limitación que esté destinada a producir externalidades negativas, debe entenderse como expropiatoria, y por ello debe establecer una indemnización o compensación al propietario, en la medida en que no lo haga, la norma es inconstitucional³².

Ahora bien, ¿Es posible sostener lo contrario? Es decir, una argumentación que señale la constitucionalidad de una prohibición total de la sustitución, que es, como se comprende, la hipótesis más radical de las regulaciones respecto del tema y, que dicha regulación no es susceptible de indemnización.

En primer lugar, según Varas, la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad. En seguida, la Constitución otorga al legislador una facultad en la que se ha reparado muy

²⁹ Historia de la Ley 20.283 (2008). p. 714.

³⁰ Historia de la Ley 20.283 (2008). p. 715.

³¹ Historia de la Ley 20.283 (2008). p. 717.

³² VARAS (1998) p. 137.

poco: le posibilita regular el modo (la manera, la forma, los mecanismos, los procedimientos) de usar, gozar y disponer la propiedad, en otros términos, de normar el ejercicio de las facultades tradicionales que conforman el derecho de dominio. Estas regulaciones son lógicamente anteriores a cualquier limitación, y por ahora, como sugiere Varas, la posibilidad de considerar a la prohibición de sustitución como una regulación de esta. Es decir, considerarla, en particular, como una regulación legal del modo de disponer físicamente de un bien determinado: el bosque nativo. Continuando este razonamiento, el señor Varas propone la siguiente pregunta ¿Qué alcance tiene, en cuanto a su compensabilidad o posibilidad de indemnización, esta autorización al legislador para imponer limitaciones u obligaciones a la propiedad en mérito de su función social? Según este autor el alcance único que puede darse a la consagración de esta facultad legislativa, para que realmente tenga algún sentido y no haya sido simplemente un juego de palabras del constituyente, es que las limitaciones u obligaciones que se impongan en virtud de la función social no son, en principio, compensables. Primero, porque ni siquiera el Código Civil, en el que se cristalizan paradigmáticamente las ideas liberales del siglo XIX, resultado del ideario de la Revolución Francesa, consagra el derecho de propiedad como un derecho absoluto e irrestricto. La propia definición del Código Civil indica que el derecho de propiedad puede ejercerse arbitrariamente, pero respetando la ley y el derecho ajeno. Si, por principio, toda limitación recaída sobre un derecho de propiedad debiera ser compensada por el Estado, se daría la extraña e inaceptable paradoja de que la función social de la propiedad privada, en cuanto a sus costos, es asumida por el Estado. Entonces, simplemente ocurre que si toda limitación establecida en virtud de la función social es compensable, no hay función social de la propiedad privada, y su consagración constitucional es un puro espejismo generado por el constituyente³³.

Finalmente, y este es el punto más complejo, la ley no puede, so pretexto de regular el ejercicio del derecho o de normar una actividad económica, privar, es decir, despojar, de un atributo o facultad esencial del dominio, cuestión que puede hacerse sólo por ley expropiatoria, y pagando las indemnizaciones correspondientes. Por el momento, se limita a recalcar la idea de que lo impedido a la ley es la expropiación de un atributo o facultad, no su mera regulación o limitación³⁴.

En consecuencia, la Constitución establece un ámbito de tolerancia para el propietario; el propietario debe tolerar un cierto nivel de perjuicio en virtud de la función social de la propiedad, para que el concepto tenga sentido. Pasado este umbral de tolerancia, el Estado debe indemnizar y precisamente cuando afecta al propietario en alguna de estas tres maneras: privándolo de la propiedad, privándolo del bien sobre el que recae, o privándolo de un atributo o facultad esencial³⁵.

Así, pues, lo que la Constitución exige para que efectivamente se requiera ley expropiatoria es que haya una privación de un atributo o facultad. Frente a una norma que establezca solamente la forma cómo un determinado objeto del derecho se explota, o traducido jurídicamente, el modo cómo se goza y dispone de él, no hay privación. En consecuencia, no se requiere compensación alguna, porque la regulación está fundada en la función social de la propiedad. Pues bien, una norma que limite o prohíba la sustitución del bosque nativo es, justamente, norma de esta especie³⁶.

³³ VARAS (1998), p. 139.

³⁴ VARAS (1998), p. 140.

³⁵ VARAS (1998), p. 140.

³⁶ VARAS (1998), p. 141.

Segunda omisión: *El cambio de uso de suelos forestales a faenas agrícolas*. En nuestra actual normativa no es posible obligar a los propietarios de terrenos forestales exclusivamente a actividades forestales. En consecuencia, el destino de un predio agrícola lo decide su propietario independientemente de sus condiciones naturales y por muy conveniente que pudiera ser, desde el punto de vista social, limitar la actividad que en ellos se desarrolle. Este es una de las deficiencias de nuestra legislación si pensamos que no parece prudente ni recomendable que suelos de buena calidad se destinen a faenas forestales, como tampoco los suelos forestales se degraden en faenas agrícolas³⁷.

En la Historia de la Ley, se propuso lo siguiente por parte del Ejecutivo: "Artículo 21: Establece que la corta de bosque en suelos arables podrá servir para la recuperación de dichos suelos con fines agrícolas, previa resolución de la Corporación que así lo autorice, siempre que se acredite que los terrenos donde se efectúe la corta tuvieron anteriormente un uso agrícola. Con este objetivo deberá presentarse un estudio técnico que señalará específicamente las labores que se ejecutarán acreditando que el cambio de uso no provocará detrimento del suelo, que el área intervenida satisface los objetivos propuestos y que dejará en pie árboles compatibles con la nueva actividad.

El inciso segundo señala que si el cambio de uso a que se refiere este artículo no se efectuara dentro de los dos años siguientes a la corta, el terreno deberá ser reforestado con las mismas especies cortadas u otras de idéntico tipo forestal"³⁸.

El señor presidente de las Comisiones Unidas, señaló que parte del contenido de este artículo 21 se contempla en el Decreto Ley 701, por lo que no sería necesario regularlo. Explicó que el artículo exige dos condiciones para la corta de bosques: que el suelo sea arable y que se acredite que en algún momento estuvo destinado a suelo agrícola³⁹.

El Honorable Senador Juan Antonio Coloma, planteó que en este tipo de situaciones, por tratar de alcanzar un bien, como es no permitir subterfugios mediante los cuales, a propósito de un proyecto agroindustrial o agrícola se talan bosques en forma abusiva, en la práctica, se establece, de la manera que lo señala el artículo 21, un impedimento complejo para todas las zonas que buscan reconvertirse con el fin de obtener ventajas comparativas mediante el desarrollo agrícola, particularmente, frutal. La exigencia de que sólo se puedan cortar bosques en aquellos suelos que tuvieron anteriormente un uso agrícola, impide que un número importante de zonas pudieran realizarla⁴⁰.

Argumentó Su Señoría, que la indicación establece una restricción respecto a que si el cambio de uso no se efectuare dentro de los dos años, y que aun se podría ser más estricto, pero, estima esencial que la ley de defensa de bosque nativo no se transforme en un impedimento al desarrollo frutícola, más aún con la implementación de la tecnología que se ha visto desarrollada, que es una salvación para ese sector agrícola. Insistió en que la indicación apunta en un sentido equilibrado al no permitir la tala indiscriminada, pero también abre la posibilidad de un desarrollo tecnológico frutícola importante⁴¹.

³⁷ PUCHEU (2000), p. 35.

³⁸ Historia de la Ley 20.283 (2008), p. 692.

³⁹ Historia de la Ley 20.283 (2008), p. 693 y SS.

⁴⁰ Historia de la Ley 20.283 (2008), p. 695.

⁴¹ Historia de la Ley 20.283 (2008), p. 695.

Tercera omisión: *Institucionalidad forestal*. En Chile, el organismo encargado, en general, de contribuir por la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país⁴², es la Corporación Nacional Forestal.

Actualmente es una corporación de derecho privado sin fines de lucro constituida según las normas establecidas en el título XXXIII del Código Civil, que desempeña funciones como aplicar el Decreto Ley N° 701, administración y cuidado de las áreas silvestres protegidas del estado y, además, el control del incendio y plagas forestales.

Sin embargo, existe la ley N° 18.348 que establece la llamada “Conaf Pública” que no está actualmente vigente porque aún no se ha dictado el decreto del Presidente de la República que disuelva la actual Conaf, no obstante ello, dichos principios de la ley han orientado en cierto modo la jurisprudencia en esta materia.

En la práctica, Conaf ejerce potestades públicas otorgadas por diversos cuerpos legales, lo que a primera vista, para algunos⁴³, no es correcto porque un ente privado no puede ejercer tales atribuciones porque no pertenecen a la administración pública, esta fuera del aparato estatal, de manera que esa situación vulneraría los artículos 6° inciso primero que señala “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella...”; 7° inciso primero “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley...”, ambos, de nuestra Carta fundamental; y, el artículo 6° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala “El Estado podrá participar y tener representación en entidades que no formen parte de su administración sólo en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quórum calificado si esas entidades desarrollan actividades empresariales”.

Sin embargo, concordando con la opinión de nuestro Tribunal Constitucional⁴⁴, creemos que las potestades que ejecuta la Corporación son absolutamente legítimas. Sin embargo, el Excelentísimo Tribunal hizo la siguiente reserva: “Sin embargo, esta declaración exige a esta magistratura hacer presente a los poderes colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhortar a S.E. la Presidenta de la República para que regularice la naturaleza jurídica de la CONAF, procediendo a la dictación del Decreto Supremo a que se refiere el artículo 19 de la Ley 19.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado” (considerando 24°).

Como comentario final a este punto diremos que, nuevamente, no se cumplió con el objetivo de otorgar a la ciudadanía una ley completa, cuyo defecto puede repercutir seriamente en la aplicación de la misma. Como consecuencia de ello, no podemos aceptar la afirmación que señala el hecho de “propugnar un uso racional de los recursos forestales nativos con el objetivo de que el sector forestal sea la base de nuestra economía”. Esto porque mientras no tengamos un instrumento legal íntegro, nos mantendremos en un desarrollo forestal moderado⁴⁵,

⁴² Artículo 3° de la Ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables.

⁴³ Véase: BERTELSEN, Raúl (1992). *Informe en derecho. Facultades de CONAF y contaminación de aguas de un lago*, en: Revista Chilena de Derecho vol. XIX N° 3. pp. 549-573.

⁴⁴ Control de constitucionalidad del proyecto de ley de recuperación del bosque nativo y fomento forestal, rol N° 1024-2008.

⁴⁵ Véase en este punto: BORDALÍ (1993), *Subdesarrollo y medio ambiente*. Revista de Derecho Universidad Austral de Chile, Vol. IV, pp. 21-54.

inaceptable si consideramos la potencialidad que tiene el país en esta materia. Especial atención cabe efectuar en la discusión legislativa, el afán de protección exacerbada del derecho de propiedad circunscribiéndolo, de tal manera, por sobre los otros derechos contemplados por la Constitución, obviando inclusive, que el mismo Código Civil señala como restricción de aquél, la ley y el derecho ajeno.

4.2.- Ausencia del factor territorial.

Como es sabido en materia urbana existe un factor determinante en la planificación de las ciudades y su respectivo desarrollo, esto es, *el ordenamiento territorial*.

En las legislaciones forestales modernas (España, Canadá, Noruega, etc.) para un adecuado manejo y desarrollo forestal es necesaria una planificación forestal, tal cual existe en materia urbanística. Es importante destacarlo porque un adecuado ordenamiento territorial del suelo rural evita conflictos entre, en el caso chileno, agricultores y forestales. Es por ello que como uno de los objetivos a lograr de la ley es que a medida que se vaya interviniendo las zonas con bosques nativos y/o con plantaciones de especies exóticas de rápido crecimiento, es homogeneizar las áreas de intervención, es decir, que en un determinado rodal⁴⁶ sólo se hallen especies correspondientes a un mismo tipo forestal con el objeto de que entre ellas exista un debido desarrollo, eliminando una posible competencia por adquirir los nutrientes del suelo donde están ubicados. También, esta planificación permitiría determinar que en aquellas zonas donde existan suelos de aptitud preferentemente forestal sean destinados exclusivamente a faenas forestales, de manera que no se pierdan terrenos, a los cuales se les puede obtener mejor rendimiento, desgastándolos en labores agrícolas.

En España, en la Ley de Montes⁴⁷, se contempla el mecanismo de la planificación territorial en los mismos instrumentos de intervención forestal como lo son los proyectos de ordenación⁴⁸ que es el equivalente al plan de manejo contemplado en nuestra legislación.

4.3.- No existe, aún, redefinición de los tipos forestales.

Cuando se fijaron los objetivos de la ley, entre ellos, se encontraba la redefinición de los tipos forestales, con nuevas orientaciones que permitiesen actualizar dicha clasificación bajo criterios modernos⁴⁹.

Sin embargo, este defecto aún no se ha subsanado. En el mensaje del proyecto de ley de bosque nativo y fomento forestal, se buscaba como objetivo primordial dicha reorientación. Sin embargo, eso aún no ha sucedido, ya que aún no se ha dictado el reglamento que los señale según reza la nueva normativa.

El artículo 3º transitorio de la ley se contempla que en el plazo que transcurra entre la aprobación de esta ley y el decreto supremo mencionado en el inciso primero del artículo 3º de la misma (plazo en que se dicte el reglamento general de bosque nativo), se considerarán, como tales, los tipos forestales señalados en el artículo 19 del Reglamento Técnico del decreto ley Nº 701, de 1974, aprobado por decreto supremo Nº 259, de 1980, del Ministerio de Agricultura.

⁴⁶ El artículo 1º letra j) del Reglamento General del Decreto Ley Nº 701 define el rodal como *“la agrupación de árboles que, ocupando una superficie de terrenos determinada, es suficientemente uniforme en especies, edad, calidad o estado, lo cual permite distinguirlo del arbolado contiguo”*.

⁴⁷ Ley Nº 43/2003, de Montes.

⁴⁸ Véase: SARASÍBAR (2007), pp. 183-194.

⁴⁹ Historia de la Ley 20.283 (2008). p. 25.

Como vemos aquél mandato no se ha cumplido, inclusive más allá de los plazos legales establecidos, lo que hace aún más grave esta situación.

4.4.- No se reconoce al bosque como un ecosistema.

La Ley de Bosque Nativo en esta materia define al bosque como un “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”. Como vemos el concepto atiende solo a un criterio cuantitativo, es decir, que a partir de un determinado número de árboles ubicados en una determinada superficie es considerado bosque, prescindiendo el concepto del factor cualitativo, o sea, de sus funciones ambientales y económicas que le son propias.

Este es un punto de especial relevancia, por cuanto la tendencia mundial en esta materia es considerar al bosque como un ecosistema el cual interactúa con múltiples factores de la vida humana, flora, fauna, recursos hídricos, etc.

Es más, la forma de intervenir este ecosistema se debe realizar mediante técnicas que consideren dicha interacción con el medio, no aisladamente. De manera que la mejor forma de llevar a cabo la intervención es mediante la ordenación forestal, que es el instrumento técnico que contempla todos estos factores. La noción de ecosistema justifica un nivel superior de la actividad administrativa del hasta ahora utilizado que concentre los problemas de los bosques en su medio natural y las opciones que puedan llegar a adoptar de acuerdo con los servicios múltiples que los montes (bosques) pueden prestar (protección de fauna, control de la erosión del suelo, etc.). Los planes deberán tener en cuenta las características geofísicas de las zonas comprendidas en su ámbito: altitud, pluviometría, clima, población, reservas hídricas, calidad del suelo, etc⁵⁰.

4.5.- Protección inadecuada de la formación xerofítica.

El artículo 2º número 14 de la Ley señala que la formación xerofítica es aquella “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”. Entonces se entiende por formación xerofítica todas las formaciones vegetales autóctonas que habitan en zonas áridas excluyendo a las formaciones de borde de río con especies de alta distribución. Los bofedales andinos del norte de Chile son considerados formaciones xerofíticas. Se reconoce que otras formas de vida distintas a arbustivas o suculentas, por ejemplo, árboles, geófitas y otras especies de hierbas perennes, son componentes importantes en muchas formaciones vegetales de este tipo⁵¹.

El matorral esclerófilo chileno es uno de los ecosistemas más característicos del país, su necesidad de protección radica en que ofrece una variedad de especies vegetales y animales únicos. De ahí, creemos que es inconcebible que el manejo de la formación xerofítica sea establecida en un plan de trabajo, más aún, cuando en la propia ley señala que para acceder a la bonificación de cualquiera de los literales del artículo 22º de la ley de bosque nativo hace

⁵⁰ DE VICENTE (1995), p. 114.

⁵¹ SQUEO *et al.* (2008), p.71.

imprescindible un proyecto de plan de manejo y no un plan de trabajo, paradoja que no es posible aceptar.

4.6.- No hay coordinación entre la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente⁵².

Otro aspecto que consideramos de especial importancia, es que esta normativa por el contenido a que se refiere, es imprescindible que aquél esté en plena concordancia con las exigencias de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

El artículo 15 de la Ley de Bosque Nativo señala que “La corta de bosques nativos deberá ser realizada de acuerdo a las normas que se establecen en este Título, sin perjuicio de aquéllas establecidas en la ley N° 19.300, con los de resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica”.

Según lo prescribe el artículo 10 letra m) de la Ley 19.300 de Bases generales del Medio Ambiente, “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes...m) Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales”.

El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental especifica aún más. Así el artículo 3° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en su letra m) señala que: “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes...m) Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, *todos de dimensiones industriales*.”

Se entenderá por proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles o en terrenos cubiertos de bosque nativo, aquellos que pretenden cualquier forma de aprovechamiento o cosecha final de los productos maderables del bosque, su extracción, transporte y depósito en los centros de acopio o de transformación, como asimismo, la transformación de tales productos en el predio.

Se entenderá que los proyectos señalados en los incisos anteriores son de dimensiones industriales cuando se trate de:

m.1. Proyectos de desarrollo o explotación forestales que abarquen una superficie única o agregada de más de veinte hectáreas anuales (20 há/año), tratándose de las Regiones I a IV, o de doscientas hectáreas anuales (200 há/año), tratándose de las Regiones V a VII, incluyendo la Metropolitana, o de quinientas hectáreas anuales (500 há/año) tratándose de las Regiones VIII a XI, o de mil hectáreas anuales (1.000 há/año), tratándose de la Región XII, y que se ejecuten en:

m.1.1. *suelos frágiles*, entendiéndose por tales aquellos susceptibles de sufrir erosión severa debido a factores limitantes intrínsecos, tales como pendiente, textura, estructura, profundidad, drenaje, pedregosidad u otros, según las variables y los criterios de decisión señalados en el artículo 22 del D.S. N° 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura; o

⁵² Con fecha 26 de enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial la reforma a la Institucionalidad Ambiental por parte de la Ley N° 20.417. Esta ley en lo que nos concierne, conserva en su artículo 10 letra m) el hecho que los proyectos que recaigan sobre terrenos cubiertos de bosque nativo, para que sean sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esta deba tener dimensiones industriales, lo cual no soluciona lo expuesto en este punto.

m.1.2. *terrenos cubiertos de bosque nativo*, entendiéndose por tales lo que se señale en la normativa pertinente.

Se entenderá por superficie única o agregada la cantidad total de hectáreas de bosques continuos en que se ejecute el proyecto de desarrollo o explotación forestal.

m.2. Plantas astilladoras cuyo consumo de madera, como materia prima, sea igual o superior a veinticinco metros cúbicos sólidos sin corteza por hora (25 m³ssc/h); o las plantas que reúnan los requisitos señalados en los literales h.2. o k.1., según corresponda, ambos del presente artículo.

m.3. Aserraderos y plantas elaboradoras de madera, entendiéndose por estas últimas las plantas elaboradoras de paneles o de otros productos, cuyo consumo de madera, como materia prima, sea igual o superior a diez metros cúbicos sólidos sin corteza por hora (10 m³ssc/h); o los aserraderos y plantas que reúnan los requisitos señalados en los literales h.2. o k.1., según corresponda, ambos del presente artículo.

Debemos señalar que la obligación de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental acaece cuando el proyecto en cuestión tenga el carácter de industrial, de manera que un pequeño propietario forestal no tiene dicha obligación legal, sin embargo, eso no significa que dicho propietario no esté sujeto a la normativa ambiental ya que, por medio del plan de manejo, en teoría, se resguardarían los intereses ambientales que se verían potencialmente afectados por las actividades forestales efectuadas por dichos sujetos.

No existe una obligación general de ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental mediante un estudio de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental, salvo en casos muy específicos contemplados en el reglamento de la ley 19.300. Por consiguiente, si un mediano o pequeño propietario forestal desea intervenir bosque nativo para producción maderera (generalmente extracción de leña), producción no maderera para intervenir formaciones xerofíticas, no le es obligatorio ingresar al sistema, siendo que la actividad que se realizará causará un impacto igualmente importante en el lugar intervenido.

5.- Conclusiones.

La Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, dentro de lo complejo que fue su génesis, ha sido un avance importante, pero insuficiente, en lo que se refiere a reconocer derechamente el componente ambiental que tienen los recursos forestales nativos de nuestro país. Esta paradoja se refleja en que al conceptualizar al bosque nativo, el cual, no se le cataloga como un ecosistema que interactúa con diversos componentes de la vida humana sino que lo considera como un sitio donde se encuentran ubicadas especies que tienen características de ser bosque natural. Sin embargo, los grandes temas no resueltos fueron los referentes al de la sustitución de especies, cambio de uso de suelos forestales a faenas agrícolas e institucionalidad foresta e institucionalidad forestal. Creemos que esta omisión es execrable por la importancia que tiene el delimitar definitivamente dichas temáticas, tales omisiones son de tal magnitud que pueden a la larga influir negativamente a la aplicación de la ley y a sus objetivos fundamentales que son la recuperación y el fomento del bosque natural.

A pesar de ello, el consagrar de forma incipiente los servicios ambientales, es un avance significativo en esta materia, si bien, en la historia de la ley no se consignó como una base fundamental de la aplicación de la ley ni mucho menos normas específicas que reglamenten

tales transacciones, la posibilidad de que dichas operaciones puedan ser objeto de bonificación es sin duda, un gran avance en esta área y un impulso a un nuevo mecanismo de desarrollo económico y ambiental. De la misma manera, creemos que el fondo de investigación del bosque nativo es un aporte esencial en la búsqueda de nuevas tecnologías para el manejo del recurso y tener una visión más integral de las realidades que permitan lograr el gran objetivo: el desarrollo sostenible de nuestros bosques.

Así, esperamos que para salvar las omisiones contenidas en esta ley, el legislador se haga cargo del compromiso que efectuó en las diversas instancias de discusión del proyecto de ley de bosque nativo: el estudio y elaboración de un proyecto de ley complementario a este que regule todas aquellas temáticas que no fueron abordados, de manera que ambos textos contengan definitivamente la regulación completa y pormenorizada del sector forestal. Dicho esto, hacemos el alcance que aunque se cumpla ese anhelo, es necesario imperiosamente zanjar de una vez por todas y dar vigencia a la Ley N° 18.348 que reglamenta la llamada "CONAF pública", dictando el decreto supremo que disuelve la actual Corporación, para otorgar una institucionalidad moderna a una ley que se sustenta en principios modernos.

Sólo así podemos alcanzar un desarrollo forestal-ambiental avanzado. Creemos que es un desperdicio enorme no aprovechar todas las bondades que nos otorga nuestro país para desarrollar el sector forestal: el clima, los suelos, los bosques, etc. condiciones únicas que ubican a Chile como un potencial abastecedor de productos madereros y no madereros, que lo eleven a la elite mundial. No sólo eso, el hecho de tener una normativa y una política forestal definida ayudará tanto a los grandes propietarios forestales a consolidarse en los mercados internacionales, mientras que a los medianos y pequeños propietarios forestales, se les abrirán las puertas para salir de la pobreza y del subdesarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BERTELSEN REPETTO, Raúl (1992): "Informe en Derecho. Facultades de CONAF y contaminación de aguas de un lago", Revista Chilena de Derecho, Vol. 19 N° 3, pp. 549-573.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2008): Historia de la ley 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Disponible en: < <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20283/HL20283.pdf> > [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2009]

BLUTH SOLARI, Alejandra (2008): Chile, País Forestal: una realidad que se consolida (CORMA, Santiago, Chile) 200 pp.

BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (1993): "Subdesarrollo y medio ambiente", Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, vol. IV, diciembre, pp. 21-54.

CUÉLLAR, Nelson; HERRADOR, Doribel; GONZÁLEZ, Martha; y, ROSA, Herman (1999): Comercio de servicios ambientales y desarrollo sostenible en Centroamérica: Los casos de Costa Rica y El Salvador (International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canadá) 27. pp.

DE VICENTE DOMINGO, Ricardo (1995): Espacios forestales, su ordenación jurídica como recurso natural (Editorial Civitas S.A. Madrid, España) 232 pp.

ESPINOZA, Nelson; GATICA, Javier; SMYLE, James (1999): El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural (Serie de publicaciones de RUTA, San José, Costa Rica) 88 pp.

GALLARDO GALLARDO, Enrique (2007): Construcción conceptual y doctrinaria del Derecho Forestal Latinoamericano. Disponible en: <<http://www.derechoforestal.org/archivos/ponencias/ENRIQUEG.pdf>> [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2009]

PUCHEU MUÑOZ, Mario (1992): "El derecho forestal y el medio ambiente", Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, Año LX, N° 191, Enero – Junio, pp. 133-143.

PUCHEU MUÑOZ, Mario (2000): "Incentivos y regulación de la actividad forestal en la legislación chilena, primera parte", Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, Año LXVIII, N° 207, Enero – Junio, pp. 35 – 54.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren (2007): El derecho forestal ante el cambio climático: Las funciones ambientales de los bosques (Editorial Thomson – Aranzadi, Navarra, España) 301 pp.

SQUEO, F. A; ARANCIO, G; GUTIÉRREZ, J. R; LETELIER, L; ARROYO, M. T. K; LEÓN-LOBOS, P; y, RENTERÍA-ARRIETA, L (2008): "Flora amenazada de la Región de Atacama y estrategias para su conservación". Anexo acuerdos taller de la Ley de Bosque Nativo de la Macro Zona Norte", Ediciones de la Universidad de La Serena, pp. 71-72.

VARAS BRAUN, Juan (1998): "Prohibición de sustitución del bosque nativo y derecho de propiedad. Una mirada desde el derecho civil", Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, número especial, pp. 137-142.

VILLALOBOS, Pablo (2007): "Servicios ambientales: concepto y desafíos", Revista del Campo. Disponible en: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={8b41e12b-c672-476c-baac-269feac13fd7}>> [Fecha de consulta: 3 septiembre de 2009]

PONENCIAS.

TALLAR DELUCHI, Fernando (2008): "El pago por servicios ambientales en el sector forestal: un enfoque jurídico". IV Jornadas de Derecho Ambiental, Universidad de Chile.

DOCUMENTOS HISTÓRICOS.

LEYES DE INDIAS (1680). Disponible en: < <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm> > [Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009]

NOVISIMA RECOPIACIÓN DE LEYES DE ESPAÑA (1806). Disponible en: <http://bib.us.es/guiaspormaterias/ayuda_invest/derecho/novisimaRecopilacionT3.htm> [Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009]