Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 191
AÑO LX
ENERO - JUNIO
1992

ISSN 0303 - 9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

EL DERECHO FORESTAL Y EL MEDIO AMBIENTE

MARIO PUCHEU MUÑOZ
Profesor Derecho Económico
Universidad de Concepción

"A los leñadores y carboneros les prohíbo, con el mayor rigor, la corta de los renuevos de árboles para hacer leña y carbón; y ordeno que donde no los hubiere, se trate de plantar y replantar arboledas, principalmente en los sitios y parajes en donde en otro tiempo los hubo..."[1]

He querido citar esta disposición, contenida en las "Ordenanzas de la Nueva España", Código Minero de la época colonial, para resaltar que ha sido precisamente en la legislación forestal donde la autoridad ha manifestado una de sus primeras preocupaciones por la conservación del medio ambiente. No obstante, para ser justos, habría que aclarar que fue esta misma legislación la que permitió la extinción del bosque nativo en el norte de nuestro país al consagrar el derecho del minero para explotar gratuitamente el bosque en beneficio de la mina, derecho que se ejercía con la sola presentación de una solicitud ante el juez (denuncio de bosques), y que sólo vino a derogarse por una ley del 15 de julio de 1871.

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 rural.

Con más propiedad, se habla de la Ley de Bosques para referirse al D.S. 4363 de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que refundió las normas sobre bosque contenidas en anteriores textos legales (D.F.L. 265, de 1931; D.L. 656, de 1925) y que marcó un nuevo período en el desarrollo de nuestra legislación forestal, al establecer un mecanismo de fomento que pretendía incentivar

[1] Citada en Machuca Oliveros, Marcos."Situación Jurídica del Bosque Nativo". Seminario de Titulación. Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción. 1986. Pág. 38.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

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

Desde aquella época hasta nuestros días se ha dictado una profusa legislación que, aunque dispersa y con innumerables vacíos, se encuentra inspirada en ciertos principios rectores que nos permiten hablar de un *derecho forestal* , esto es, de una rama de las ciencias jurídicas que tiene por objeto preservar, conservar y acrecentar nuestros recursos forestales [2].

El *bosque* es, pues, el bien jurídico protegido por el derecho forestal. Su importancia para el ecosistema es de todos conocida aquél y éste, cualquier alteración que en el primero se produzca repercute sobre el suelo que contribuye a crear y conservar; sobre las aguas, cuya infiltración favorece y cuyo escurrimiento regula; sobre la flora y fauna que encuentran en él alimento y refugio, y sobre el medio atmosférico en el que juega un primerísimo papel en el ciclo del carbono. Asimismo, cualquier efecto sobre el suelo que soporta y mantiene al bosque, sobre las aguas que discurren por las cuencas forestales o que alimentan las capas freáticas, sobre la fauna que contribuye a la polinización de sus flores, a la dispersión de sus semillas y a la mantención de la estructura y oxigenación de sus suelos, o sobre el clima que hace posible o favorece la existencia de las masas boscosas, proyectan sobre ella sus consecuencias positivas o negativas [3].

De esta suerte, la extracción irracional de la vegetación boscosa rompe este equilibrio natural y puede desencadenar nefastos efectos en los demás factores ambientales. Basta citar a este respecto la preocupación mundial que hoy existe por la desforestación del Amazonas, considerado como el pulmón del Mundo, y sus posibles efectos sobre el clima de nuestro planeta.

Desde otro punto de vista, su importancia para nuestra economía no requiere mayor comentario: Chile, por las características de sus suelos y climas, tiene un medio excepcionalmente favorable al crecimiento de ciertos tipos forestales, lo que unido a una política de incentivos estatales ha significado un notable auge del sector, constituyendo actualmente, junto a la minería y pesca, uno de los pilares del desarrollo del país. Es fuente importantísima, por ende, como recurso generador de bienes y servicios, de fuentes de trabajo y de divisas.

Por último, desde el punto de vista social, nadie puede desconocer el efecto que tiene en el embellecimiento del paisaje y como lugar que contribuye al esparcimiento y recreación, así como la importancia que reviste en los sectores rurales como fuente casi exclusiva de abastecimiento de energía.

Esta triple importancia, ecológica, económica y social ha sido y seguirá siendo motivo de muchas controversias entre los distintos sectores interesados en el tema, desde que, si bien muchos conciben el bosque como un factor que contribuye a regular el ambiente, y también muchos reconocen su valor econó-

[2] Gallardo, Enrique, "Marco Jurídico para Protección y Manejo del Bosque Nativo". *Revista Renarres* Nº 25. Pág. 3.

[3] Machuca, ob. cit. Págs. 38 y 39.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mico, cultural, escénico y recreativo, no logran aunar criterios que permitan respetar, conciliar y llevar a la práctica los distintos intereses que están en juego.

Ejemplo de esta polémica lo encontramos actualmente en el uso de nuestros bosques nativos. Existen sectores que han alzado su voz para denunciar la destrucción de que serían objeto, producto de talas indiscriminadas, con métodos de explotación selectivos e inadecuados y cuyos suelos son, la mayoría de las veces, reforestados con monocultivo de especies exóticas, lo que afectaría severamente la composición y calidad de nuestros recursos boscosos.

Por otra parte, se argumenta que dilapidar los recursos forestales no es inteligente, más bien es un atentado contra el bienestar de la nación, toda vez que prohibir la corta sólo conduce a la extinción de las masas por pudrición e incendios; a la pobreza de las poblaciones rurales y a la disminución del desarrollo. Estudios técnicos que avalan una u otra posición no son escasos.

No faltan, sin embargo, las posiciones extremas como las de aquellos que ven en el bosque un patrimonio común a la humanidad y que pugnan por ponerle prácticamente un candado, ignorando el legítimo derecho a hacer un uso racional de la propiedad privada; como tampoco faltan los que, privilegiando sus intereses individuales inmediatos, ven en los recursos forestales una fuente de riqueza de la que debe obtenerse la máxima utilidad en el más breve plazo, desconociendo los intereses de nuestras futuras generaciones.

El *derecho forestal* es, pues, la disciplina llamada a compatibilizar la responsabilidad ecológica con la racionalidad económica, mediante la "utilización o aprovechamiento racional y sostenido de nuestros recursos forestales, en términos de satisfacer las necesidades actuales pero asegurando la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones" [4].

Para el cumplimiento de estos objetivos el derecho forestal descansa sobre tres principios básicos: el de la *preservación* el de la *conservación* y el del *acrecentamiento* de los recursos forestales. Los dos primeros definidos en la Ley 18.362 que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado y el último, extraído principalmente del contexto del D.L. 701, 1974, Estatuto de Fomento Forestal.

Se entiende por *preservación* "la mantención de la condición original de los recursos naturales de un área silvestre, reduciendo la intervención humana a un nivel mínimo" (art. 2 de la Ley 18.362).

Naturalmente, esta intocabilidad debiera tener un campo de acción más bien restringido, reservándose su aplicación para aquellas zonas donde existan condiciones primitivas naturales de la flora, ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, áreas gravemente expuestas a sufrir degradación de existir intervención humana y, finalmente, de zonas que revistan una relevante importancia desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico, que justifiquen en última instancia la mantención de sus condiciones originales.

[4] Gallardo, Enrique. Ob. cit.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por otra parte, debe destacarse que esta función de preservación, también conocida como de protección, es asumida fundamentalmente por el Estado, desde que es prácticamente el único que se encuentra en condiciones de destinar áreas a estos fines sin considerar los criterios economicistas asociados a la falta de rentabilidad que son predominantes en el sector privado. El Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado constituye una prueba de lo anterior.

Ello no impide, sin embargo, que cuando lo exija el interés colectivo, puedan establecerse también en terrenos de particulares, cuidando que su establecimiento sólo imponga restricciones o limitaciones al uso y goce de sus recursos, sin alterarlo en su esencia, para respetar así el derecho de propiedad consagrado en nuestra Constitución Política.

A su turno, se define la *conservación* como "la utilización de la biosfera por el ser humano, de modo que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero asegurando su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras". En términos simples, consiste en un uso prudente, racional y sostenido de los recursos, extrayendo sus frutos sin destruirlos, evitando el desperdicio y la destrucción inútil, y procurando su restauración a fin de que sean utilizados por las futuras generaciones.

Por último, el *acrecentamiento* implica la ejecución de acciones tendientes a aumentar cuantitativa y cualitativamente nuestros recursos forestales, a objeto de contribuir a un mejor desarrollo económico y social del país.

La doctrina más reciente prefiere hablar de un gran principio denominado *desarrollo sustentable,* que engloba a los anteriores, de manera tal que se avance conjuntamente en la consecución de tres grandes objetivos, cuales son: el crecimiento económico, la conservación ambiental y la equidad social [5].

Veamos entonces cómo nuestra legislación ha recogido estos postulados de preservación, conservación y acrecentamiento o, si se quiere, de desarrollo sustentable:

I. LEGISLACION FORESTAL DE PRESERVACION

No pueden analizarse los textos legales y reglamentarios inspirados en este principio sin antes referirse a nuestra Carta Fundamental, la que junto con garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, entrega al Estado el deber de tutelar la *preservación de la naturaleza* , en la cual se encuentra obviamente el recurso forestal (art. 19, Nº 8). En el mismo orden de ideas, el art. 19, Nº 24, junto con garantizar el derecho de propiedad reconoce que éste puede ser objeto de algunas limitaciones que derivan de su función social, dentro de la cual se incluye expresamente la conservación del patrimonio ambiental.

En la esfera propiamente de la ley pueden mencionarse numerosos textos, algunos de antigua data, que recogen este principio:

[5] Gallardo, Enrique. Ob. cit.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1. La Ley de Bosques del año 1931, ya citada, que en su art. 10 faculta al Presidente de la República para establecer reservas de bosques y parques nacionales de turismo con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje. Agrega esta norma que estas categorías podrán establecerse en terrenos fiscales apropiados a dichos fines y en terrenos particulares que se adquieran por compra o expropiación, para lo cual los arts. 1 y 8, de ese cuerpo legal, declaran de utilidad pública todos los terrenos de aptitud preferentemente forestal.

Este mismo cuerpo legal en su art. 5 prohíbe la corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas desde el punto en que la vertiente tenga su origen hasta aquél en que llegue al plano; la corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados; y la corta o destrucción de los árboles y arbustos nativos situados en pendientes superiores a 45 por ciento. Tal prohibición, empero, hoy no es absoluta desde que se autoriza la corta por causas justificadas y previa aprobación del correspondiente plan de manejo. La infracción a estas prohibiciones lleva aparejada pena corporal y multa (art. 21).

Finalmente, la Ley de Bosques prohíbe el roce a fuego, como método de explotación en los terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal.

2. El D.L. 1939, de 1977, que establece normas sobre la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, en su art. 21 faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales a los terrenos fiscales que sean necesarios para el cuidado o protección de bosques y medio ambiente, la preservación de especies animales y vegetales y, en general, la defensa del equilibrio ecológico.

Asimismo, se señala que las reservas forestales, parques nacionales y los terrenos fiscales, cuya ocupación y trabajo en cualquier forma comprometan el equilibrio ecológico, sólo podrán destinarse o concederse en uso a organismos del Estado o a corporaciones o fundaciones para finalidades de conservación y protección del medio ambiente (art. 15).

Por último, dentro de lo que nos interesa, obliga a la autoridad a que en los contratos de compraventa de terrenos fiscales rústicos y en los decretos o resoluciones que concedan arrendamientos, actas de radicación o títulos gratuitos de dominio, se contemplen, previo informe del Ministerio de Agricultura, las prohibiciones y obligaciones, tanto de índole forestal como de protección o recuperación de terrenos a que se someterá el beneficiario, imponiéndosele, además, cuando sea procedente, obligaciones para la protección del medio ambiente (art. 16).

3. En relación con lo mismo, encontramos la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de América, celebrada en Washington en 1940, aprobada como Ley de la República por el D.S. 531 de 1967 del Ministerio de RR.EE. , en la que se establecen y definen cuatro categorías de manejo: parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

reservas de regiones vírgenes, con el fin de "proteger y conservar, en su ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de la flora y la fauna indígena, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción", así como para "proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico y los lugares donde existan condiciones primitivas".

Cabe destacar que esta Convención vino a llenar un grave vacío, al no estar definidas las categorías de manejo que contemplaba nuestra legislación (parques y reservas), ni el régimen al que quedaban afectas.

Es necesario resaltar asimismo que ha sido esta ley la que ha permitido prohibir la tala de la araucaria y del alerce[6], como también ha posibilitado la creación de diversas Reservas Nacionales, tales como Los Ruiles y Río Clarillo, en 1982, Las Cinchillas, en 1983, y más recientemente la del "Lago Galletué", en la comuna de Lonquimay [7].

4. El D.L. 876, de 1975, y el D.S. 141, del M. de RR.EE., mismo año, que aprobó, ratificó y dispuso que se llevara a efecto como Ley de la República la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre", adoptada en Washington en 1973, que reconociendo que la flora y fauna silvestres constituyen un elemento irremplazable en los sistemas naturales de la tierra que tienen que ser protegidas por esta generación y las venideras y conscientes del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico, permite regular su comercio internacional, para lo cual las especies amenazadas se dividen en tres apéndices, de acuerdo con el grado de protección que se convino acordarles, y que van desde estrictas condiciones de comercio hasta una prohibición absoluta. Nuestras especies nativas alerce y araucaria se encuentran en estas categorías.

5. La Ley 18.378, de 1974, que faculta al Presidente de la República para crear Distritos de Conservación de Suelos, Bosques y Aguas, en aquellas áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión, y en las cuales deberán aplicarse aquellas técnicas y programas de conservación que indique el Ministerio de Agricultura (art. 3).

Igualmente, este cuerpo legal lo faculta, previo informe del Servicio Nacional de Turismo, para decretar, a través del Ministerio de Agricultura, las llamadas Areas de Protección, en las que existe una prohibición de cortar árboles situados hasta a cien metros de las carreteras públicas y de las orillas de ríos y lagos que sean bienes nacionales de uso público, como también, en quebradas u otras áreas no susceptibles de aprovechamiento agrícola o ganadero, cuando así lo requiera la conservación de la riqueza turística (art. 4).

[6] D.S. Nº 43, de 1990; D.S. 490, de 1976, ambos del Ministerio de Agricultura.

[7] D.S. 56, del M. de Agricultura, de 1991.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

La infracción de ambos preceptos puede ser sancionada, según su gravedad, con multa de hasta 50 UTM. Desconocemos la existencia de distritos de conservación, pero sí alrededor de 30 áreas de protección.

6. Podemos mencionar enseguida la Ley 17.288, de 1970, que legisla sobre Monumentos Nacionales, y que establece una categoría de manejo denominada "Santuario de la Naturaleza", para aquellos sitios terrestres o marítimos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado. La declaración como Santuario por el Consejo de Monumentos Nacionales, organismo dependiente del Ministerio de Educación, impide, salvo autorización previa del Consejo, realizar en él cualquier actividad que pudiera alterar su estado natural (art. 31). Los particulares que destruyan u ocasionen perjuicios en los Monumentos Nacionales, entre los cuales están los Santuarios, se exponen a las penas que el Código Penal establece para el delito de daños en los arts. 485 y 486, sin perjuicio de la responsabilidad civil que les afecte (art. 38). Ejemplo de la utilización de esta normativa lo encontramos en el D.S. 556, de 1976, del M. de Educación que estableció el Santuario de la Naturaleza Hualpén.

7. Por último, sin agotar las fuentes, no puede dejar de mencionarse la Ley 18.362 que crea un Sistema Nacional de *areas silvestres protegidas del Estado* que tiene por objetivos según su art. 1 "mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugares con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente"; así como "mantener y mejorar recursos de la flora y la fauna silvestres y racionalizar su utilización; mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentren en peligro o en estado de erosión; mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales, y preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural".

Para el cumplimiento de tales fines, se establecen cuatro categorías de manejo: Reservas de Regiones Vírgenes, Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, tipificándolas y señalando sus objetivos específicos, e indicando la forma en que se debe proteger, administrar y manejar las áreas silvestres que ostenten estas categorías.

Lamentablemente, esta ley que procura preservar los ecosistemas representativos de la diversidad ecológica natural del país, promulgada y publicada en 1984, no se encuentra aún en vigencia desde que ella está supeditada a la puesta en rigor de la Ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, cuya vigencia, a su vez, está condicionada a la publicación en el Diario Oficial del Decreto Supremo que apruebe la diso-

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lución de la corporación de derecho privado creada en 1970 y denominada Corporación Nacional Forestal, lo que hasta la fecha aún no se ha hecho.

Con todo, el Sistema de Areas Silvestres Protegidas del Estado, en la práctica, se encuentra operando, abarcando más de trece millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente un 18% de la superficie continental del país. Con todo, debe reconocerse que, de dicha superficie, parte importante está conformada por terrenos sin vida vegetal o animal, desiertos, altas cumbres, pantanos y hielos continentales.

II. LEGISLACION DE CONSERVACION

Sin lugar a dudas, el eje en torno al cual gira este principio de aprovechamiento racional y sostenido de los recursos forestales es el D.L. 701, de 1974, y su Reglamento Técnico, D.S. 259, de 1980, del M. de Agricultura, toda vez que obliga a que la actividad forestal que se desarrolle en terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal se ejecute con sujeción a un *plan de manejo*, institución técnico-jurídica que se encuentra concebida como "el plan que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos" (art. 2 del D.L. 701).

Se trata de una planificación que regula los aspectos más importantes de la actividad forestal: la forestación, el manejo, la corta o explotación y la reforestación, complementado con el correspondiente programa de protección. En la elaboración de este plan de manejo es obligatoria, por regla general, la intervención de un ingeniero forestal o agrónomo especializado, así como la aprobación previa por parte de la autoridad administrativa.

Si bien es cierto que dicho Plan de Manejo sólo es obligatorio en los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal por la CONAF, es necesario destacar que el programa de corta y reforestación es siempre necesario tratándose de la corta o explotación del bosque nativo.

También es necesario resaltar que es precisamente esta legislación la que permite el mantenimiento de nuestros recursos forestales al obligar a reforestar una superficie de terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, salvo que ésta haya tenido por finalidad la recuperación de los terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en el respectivo plan de manejo (art. 22).

El Reglamento técnico, por su parte, contiene disposiciones especiales relativas a la explotación y reforestación de los recursos forestales nativos. El determinar si las técnicas silviculturales allí contempladas son las más adecuadas y si la posibilidad de sustituir las especies nativas por otras exóticas es conveniente, son problemas que escapan a la labor del jurista y que quedan entregados a los especialistas del área.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

III. LEGISLACION DE FOMENTO FORESTAL

Como ya señaláramos, el Derecho Forestal también se preocupa de entregar los instrumentos que permitan aumentar en calidad y cantidad nuestros recursos forestales.

La existencia de un clima y suelo excepcionalmente favorables para el desarrollo de la actividad forestal no implica por sí sola que dicha actividad será efectivamente desarrollada por el sector privado desde que, por una parte, es necesario disponer de altos recursos para solventar los costos iniciales y, por otra, la tasa de retorno de la inversión se ve postergada por largos años.

Es por ello que la autoridad, visionaria de las ventajas que para la economía puede tener esta actividad, pero consciente a su vez de los problemas antes mencionados, ha impulsado desde hace décadas una política de fomento al desarrollo forestal mediante el establecimiento de subsidios y franquicias tributarias a los agentes que han decidido incursionar en esta área. En la actualidad, dichos incentivos se encuentran contenidos fundamentalmente en el ya citado D.L. 701, aplicables a los terrenos calificados como de aptitud preferentemente forestal.

Es así como, dentro de las franquicias tributarias, este cuerpo legal establece una exención total y permanente del Impuesto Territorial y de la Ley de Herencias, Asignaciones y Donaciones. Por su parte, en relación con la Ley de la Renta, este impuesto se devenga sólo a partir de la fecha de la explotación, contemplándose un crédito de un cincuenta por ciento del impuesto global complementario que afecte a las rentas percibidas o devengadas provenientes de la explotación de bosques acogidos a esta franquicia.

En el campo de los subsidios, se bonifica el 75% de los costos netos de forestación, estabilización de dunas y manejo de la masa, a condición de que se cumplan con ciertas exigencias mínimas que señala el Reglamento. Los costos netos que sirven de base para determinar la bonificación son fijados anualmente por la CONAF. Se trata de una transferencia gratuita de recursos que no genera ninguna obligación de restitución que no sea su amortización a los costos, una vez que se inicia la explotación.

El Estado, por su parte, recupera la inversión en un plazo previsible a través de los mayores impuestos que se generan en la producción y exportación de los nuevos productos, sin considerar las externalidades y efecto multiplicador que tiene para el resto de los sectores de la economía.

Esta política de bonificaciones ha permitido que prácticamente se hayan incorporado un millón y medio de hectáreas de plantaciones a nuestros recursos forestales, lo que por sí solo demuestra el éxito que ha tenido.

Sin embargo, en la práctica, estos logros sólo se han reflejado respecto de las plantaciones con especies exóticas de rápido crecimiento, mas no así en lo que dice relación con la forestación o reforestación con especies nativas, problema que pretende ser abordado en el Proyecto de Fomento al Bosque Nativo que se encuentra en actual etapa legislativa.

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sin ser expertos en la materia, nos asaltan serias dudas acerca de la eficacia de las modificaciones que se pretenden introducir. En efecto, debemos recordar que cuando se dictó el D.L. 701 se partió de la base de que un subsidio incorporaba una rentabilidad evidente a la actividad al permitir recuperar con buenos dividendos una inversión cuyo costo de oportunidad era cercano a cero, puesto que las alternativas de inversión de los terrenos forestales eran de baja o nula rentabilidad. Lamentablemente, la realidad del bosque nativo es bastante distinta, ya que el costo alternativo no se iguala a cero al existir un costo de oportunidad perfectamente cuantificable, equivalente a las utilidades que se podrían obtener de cortar el bosque y reforestarlo con especies de rápido crecimiento.

En este sentido, tal vez sería necesario, por ejemplo, complementar el proyecto con planes de reconversión energética para los sectores rurales que permitan disminuir la presión que existe sobre nuestros bosques, la que, según algunos estudios, utiliza como leña aproximadamente el 70% de la explotación total de los bosques autóctonos.

CONSIDERACIONES FINALES

No quisiera terminar esta intervención sin hacer algunas reflexiones basadas en la legislación que regula el desarrollo de la actividad forestal.

En primer lugar, puede observarse, que pese a que las normas jurídicas acusan un alto grado de dispersión y, en ciertos casos, de superposición, no puede desconocerse que los instrumentos para llevar a la práctica un desarrollo sustentable existen, aunque son susceptibles de perfeccionarse.

Pese a ello, la práctica ha demostrado que muchos de dichos instrumentos no son actualmente eficaces, ya sea porque no existe una plena conciencia ambiental de acatarlos, ya sea porque no existe una voluntad de hacerlos aplicables. Sabemos, por ejemplo, de muchas infracciones a las prohibiciones de corta que establece el art. 5 de la Ley de Bosques; desconocemos, empero, que alguna vez se haya sancionado el delito que tal infracción tipifica.

En segundo término, no se justifica que a casi ocho años de la dictación de las leyes que crearon el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas y la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, jurídicamente no se encuentren en aplicación, produciéndose una suerte de coexistencia de normas formalmente derogadas, pero aún vigentes, con otras con vigencia suspendida y, sin embargo, con aplicación fáctica. No se concibe que a estas alturas esta duplicidad normativa lleve a que no exista un órgano rector encargado de la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país. Un botón de muestra de lo anterior lo constituye el hecho de que actualmente la creación de los parques nacionales corresponda al Ministerio de Bienes Nacionales; la creación de las reservas nacionales sea de competencia del Ministerio de Agricultura, y la creación de los Santuarios de la Naturaleza, de iniciativa del Ministerio de Educación. Tampoco se justifica que jurídicamente la Corporación Nacional Forestal sea todavía una corpora-

Artículo: El derecho forestal y el medio ambiente
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Mario Martín Pucheu Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ción de derecho privado regida por el Código Civil.

En tercer lugar, puede apreciarse que los criterios economicistas que generalmente han prevalecido en la práctica se encuentran amparados por la propia legislación. El hecho de que nuestro Estatuto de Fomento Forestal bonifique la forestación, entendiendo por tal "la acción de poblar con especies arbóreas o arbustivas terrenos que carezcan de ellas o que estando cubiertos o no de vegetación, ésta no sea susceptible de *aprovechamiento económico*, ni mejoramiento mediante manejo", contribuyó sin duda a una disminución de nuestros recursos forestales autóctonos. Muchas plantaciones forestales se realizaron en terrenos que contaban con una abundante vegetación nativa, la que fue quemada para poder demostrar que ella no era susceptible de aprovechamiento económico y poder así acceder a la bonificación.

En cuarto lugar, la aplicación de medidas de conservación en terrenos particulares debe ser el fruto de un muy minucioso estudio que haga imprescindible su establecimiento. Ello para evitar perjudicar los legítimos intereses de los afectados, por un lado, y, por el otro, porque la realidad nos demuestra que las prohibiciones, o bien desincentivan el manejo de estas áreas al no existir interés económico por su conservación, o bien fomentan su extracción ilegal al margen de toda planificación. Asimismo, no debe olvidarse que su uso indiscriminado puede producir los efectos inversos a los deseados, pues al no existir pautas de acción preestablecidas, induce o puede inducir a los agentes económicos a obtener el máximo beneficio de aquellos recursos cuyo uso y goce se espera que sean susceptibles de ser restringidos o prohibidos.

Por último, se hace imprescindible la formulación de una legislación que conciba al bosque no ya como un simple recurso natural sino como un factor ambiental integrador del ecosistema forestal, con valores sociales, culturales, escénicos y recreativos, regulador del ambiente, aire, agua, flora y fauna asociados e interdependientes entre sí. La complejidad del tema no puede ser causal que justifique, por ejemplo, que hasta la fecha no exista una definición legal de lo que debemos entender por bosque.