



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

LOS INCENDIOS FORESTALES FRENTE AL DERECHO CHILENO

Memoria de Pregrado para optar al Grado de Licenciado en Ciencias

Jurídicas y Sociales

RODRIGO ANDRES CARTES CARRASCO

BRANISLAV LUBOMIR MARELIC ROKOV

Profesor Guía: Jorge Aranda Ortega

Santiago, Chile

2015

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	XVIII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO UNO: CARACTERÍSTICAS Y FUNDAMENTOS DE LA PREVENCIÓN Y EXTENSIÓN DE INCENDIOS FORESTALES. EL DEBER DEL ESTADO DE INTERVENIR Y SUS FORMAS.	6
Presentación	6
1. Concepto y Consecuencias de los Incendios Forestales.....	8
1.1 Concepto de Incendio Forestal.....	8
1.1.1. El descontrol como elemento del concepto de "incendio forestal".	10
1.1.2. La destrucción como elemento del concepto de "incendio forestal"	11
1.1.3. La propagación sobre un terreno denominado forestal como requisito del concepto de "incendio forestal"	12

1.2. Efectos de los Incendios Forestales	19
1.2.1. Efectos sobre la Flora.....	21
1.2.2. Efectos en la fauna	22
1.2.3. Efectos sobre los recursos hídricos.....	23
1.2.4. Efectos en la atmosfera.	23
1.2.5. Efectos en la economía.	24
1.2.6. Daños en la población.....	25
1.3. El incendio forestal como desastre	26
1.4. Recapitulación: Incendios Forestales, Efectos y Catástrofes.	31
2. Fundamentos de la Intervención del Estado.	33
2.1. Primeros esfuerzos en Chile.....	33
2.2. Rol del Estado bajo la Constitución de 1980.....	36
2.2.1. Servicialidad y promoción del bien común	36
2.2.2. Respeto y Garantía de Derechos Fundamentales.....	39
2.2.3. Contribución del desarrollo sustentable, social, cultural y económicos del país.	43
2.3. Rol del Estado ante las Catástrofes o Desastres.	46
2.4. Rol del Estado ante los Incendios Forestales.....	49

3. Naturaleza y Principios de la Regulación del Estado.	52
3.1. La Regulación de los Incendios Forestales son materia de Derecho Público.....	53
3.2. Principios Aplicables del Derecho Público.	54
3.2.1. Principio de Legalidad.	54
3.2.2. Normas Rigen In Actum.	55
3.3. Normas de Derecho Administrativo.	56
3.3.1. Características del Derecho Administrativo.	56
3.3.1.1. Jerarquizado.	57
3.3.1.2. Contingencia y variabilidad.	57
3.3.1.3 Complejidad de las normas.....	58
3.3.1.4. Pluralismo y heterogeneidad de sus normas.	59
3.3.2. Principios del Derecho Administrativo.	60
3.3.2.1. Principio de legalidad.	61
3.3.2.2. Principio de Reserva Legal.	63
3.3.2.3. Principio de Protección a la Confianza Legítima.	64
3.3.2.4. Principio de Cooperación.....	65
3.4. Normas de Derecho Ambiental.....	66

3.4.1. Características del Derecho Ambiental.....	68
3.4.1.1. Un Derecho Social, protector del Medio Ambiente.	68
3.4.1.2. Autonomía discreta.	69
3.4.1.3. Flexibilidad.	71
3.4.1.4. Objeto de regulación: la actividad humana con impacto ambiental importante o destacado.....	72
3.4.1.5. El carácter preventivo y reparador del Derecho Ambiental. ..	72
3.4.2. Principios de Derecho Ambiental.	73
3.4.2.1. Principios de evitación del daño ambiental.	74
3.4.2.2. Principios de restauración de los recursos naturales dañados.	78
3.5. Normas de Derecho Forestal.....	81
3.5.1. Características del Derecho Forestal.....	82
3.5.2. Principios de Derecho Forestal.	84
3.5.2.1. Principio de Protección.	84
3.5.2.2. Principio de Fomento.....	87
3.5.2.3. Principio de Integridad o “Sistemicidad”.	88
3.6. Recapitulación: Los Principios de la Regulación del Estado	88
4. Formas de Intervención Estatal.....	90

**CAPÍTULO DOS: NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE
INCENDIOS FORESTALES.95**

Prefacio al capítulo.....	95
1. El Surgimiento de la Regulación Forestal.	97
1.1. Reglamento General de Corta del 3 de Mayo de 1873.....	97
1.2. Ley de Municipalidades de 1891, “Ley de Comuna Autónoma”.	98
1.3. Ley de Bosques de 1925.	99
1.4. Decreto Ley N° 701 de 1974, Ministerio de Agricultura.	101
1.5. ¿Existió un rol para el Estado de Chile en materia de incendios forestales antes de la Constitución de 1980?	103
2. Normativa Vigente en Materia de Incendios Forestales.....	105
2.1. Deberes Generales del Estado en materia de Prevención y Combate de Incendios Forestales.	106
2.1.1. Constitución Política de la República.....	106
2.1.1.1. Naturaleza de la garantía constitucional.....	106
2.1.1.2. El rol del Estado en materia medioambiental.....	108
2.1.1.3. La Garantía Constitucional y los incendios forestales.....	110
2.1.1.4. Posibilidad de recurso de protección.	111

2.1.2. Convenio sobre Resguardo de Bosques Fronterizos contra Incendios Chile-Argentina - Decreto Supremo N° 254 de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores.	112
2.1.3. Protocolo Específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente con Argentina - Decreto Supremo 1257 de 1997 del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	112
2.1.4. Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. ...	113
2.1.4.1. Deberes Generales para el Estado establecidos por la LBGMA.	114
2.1.4.2. Participación Ciudadana.	115
2.1.4.3. Acceso a la información ambiental.....	117
2.1.4.4. Campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.....	120
2.1.4.5. Ejercicio orientado de facultades ambientales y en la aplicación de Instrumentos de Gestión Ambiental.	122
2.1.4.6. Otros Instrumentos de Gestión Ambiental.	124
2.1.4.7. Investigación Ambiental.	125
2.1.4.8. Evaluación Ambiental Estratégica.....	125

2.1.4.9. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	126
2.1.4.10. Planes de Manejo.	132
2.1.5. Institucionalidad establecida por la Legislación Ambiental, con competencias relevantes en materia de incendios forestales.	136
2.1.5.1. Ministerio del Medio Ambiente.....	136
2.1.5.2. Servicio de Evaluación Ambiental.	138
2.1.5.3. Superintendencia del Medio Ambiente.	139
2.2. Legislación e Institucionalidad Competente en Materia de Incendios Forestales: Normas del Sector Forestal.	142
2.2.1. Corporación Nacional Forestal (CONAF).....	142
2.2.1.1. Naturaleza Jurídica y Objeto.....	143
2.2.1.2. Competencias otorgadas por el Derecho Positivo en materia de Incendios Forestales.....	146
2.2.1.2.1. Decreto 733/1982, del Ministerio del Interior, que establece normas para la Prevención y Combate de Incendios Forestales.....	147
2.2.1.2.2. Ley de Bosques.....	151
2.2.1.2.3. Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura “Reglamento de Roce a Fuego”.....	152

2.2.1.3. Facultades otorgadas a CONAF en relación a instrumentos de gestión ambiental relevantes en materia de prevención de incendios forestales.	155
2.2.1.3.1. Facultades de CONAF en la Legislación de Fomento Forestal.....	158
2.2.1.3.2. Facultades en la Ley N° 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.	166
2.2.1.3.3. Facultades en Ley N° 18.362. que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.	173
2.2.1.4. La constitucionalidad de las competencias otorgadas a CONAF.	180
2.2.1.5. Naturaleza jurídica de la denuncia de CONAF y del procedimiento de aplicación de multas en la Jurisprudencia.	183
2.2.2. Alcaldes, Gobernadores, Intendentes y el Ministerio de Interior y Seguridad Pública, a través de la Oficina Nacional de Emergencias. .	186
2.2.3. Junta Nacional y Cuerpos de Bomberos de Chile.	188
2.2.3.1. Normas reguladoras y Naturaleza Jurídica.	188
2.2.3.2. Atribuciones otorgadas por Ley.....	189

2.2.4. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG.....	191
2.2.4.1. Atribuciones conferidas por la Ley de Bosques.	192
2.2.4.2. Atribuciones conferidas por el Reglamento Sobre Roce a Fuego (D.S. 276/1980 del Ministerio de Agricultura).....	193
2.2.4.3. Reglamento de Prohibición de empleo de fuego para evitar la contaminación.	193
2.2.5. Las Policías.	194
2.2.5.1. Facultades otorgadas por el Decreto 733-1982 del Ministerio del Interior a las Policías.....	195
2.2.5.2. Guardería de bosques.....	195
2.2.5.3. Denuncia por Infracción a las normas forestales.....	196
2.2.6. Juzgados de Policía Local.....	197
2.2.7. Ministerio Público y Tribunales con competencia penal.....	198
2.3. Obligaciones de los Privados en Relación a la Prevención y Combate de Incendios Forestales, sanción a su incumplimiento.....	199
2.3.1. Obligaciones generales a los privados del sector forestal establecidas por el Decreto 733/1982 de prevención y combate de incendios forestales.....	200

2.3.2. Presentación de un Plan de Manejo y su cumplimiento.	202
2.3.2.1. Privados obligados a presentar y cumplir planes de manejo.	202
2.3.2.1.1. Propietarios y titulares de proyectos forestales para la corta o explotación de terrenos de aptitud preferentemente forestal, y bosques nativos.	205
2.3.2.1.2. Concesionarios, titulares de servidumbres o concesiones para la construcción de caminos, mineras, de servicios eléctricos, gas, ductos y otras otorgadas por la ley, que impliquen la corta de bosque nativo.....	207
2.3.2.2. Régimen de presentación y aprobación de Planes de Manejo.	207
2.3.2.3. Cumplimiento del plan de manejo y las medidas de protección establecidas.	209
2.3.2.4. La situación actual del combate de incendios forestales en el sector privado. Medios empleados como parte de las medidas de protección implementadas en planes de manejo.....	213
2.3.2.4.1. La Corporación Nacional Forestal.....	214

2.3.2.4.2. La Empresa Privada Forestal.	215
2.3.3. Actuación coordinada con el Cuerpo de Bomberos Local.	216
2.3.4. Los Seguros Forestales.	217
2.3.4.1. Introducción.	217
2.3.4.2. Elementos de los Seguros	218
2.3.4.3. Aplicación a los Seguros de Incendios Forestales: POL 190006.	222
2.3.4.4. Intervención del Estado: El Seguro de Prendimiento Forestal bajo la POL 109043.	225
2.3.4.5. Los seguros son insuficientes para prevenir y manejar incendios forestales.	230
2.3.5. El caso de las servidumbres eléctricas.	231
2.4. Régimen Sancionatorio e Indemnizatorio.	233
2.4.1. Conductas de Uso de Fuego sancionadas por la Ley.	233
2.4.1.1. Código Penal.	233
2.4.1.1.1. Delito de incendio forestal.	233
2.4.1.1.2. Delito de porte de elementos para incendiar o causar estragos.	236

2.4.1.1.3. Falta por infracción a reglas de uso del fuego.....	236
2.4.1.2. Sanciones especiales establecidas en la Ley de Bosques.	237
2.4.1.2.1. Empleo del roce a fuego como método de explotación de terrenos forestales o en contravención la Ley de Bosques y su Reglamento con resultado en destrucción de bienes particulares (artículo 18 inciso 2° Ley de Bosques).....	238
2.4.1.2.2. Empleo imprudente o negligente del fuego en terrenos de uso público con resultado en incendio y destrucción de ciertos bienes privados (artículo 18 inciso 3° Ley de Bosques).....	239
2.4.1.2.3. Empleo del fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y sus Reglamentos sin resultado en incendio (artículo 22, inciso 1°, Ley de Bosques).....	240
2.4.1.2.4. Roce a fuego con infracción a las disposiciones legales y reglamentarias con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22, inciso 2°, Ley de Bosques).....	240
2.4.1.2.5. Uso de fuego o fuentes de calor en lugares no autorizados señalizados al interior de las Áreas Silvestres Protegidas (artículo 22 bis, inciso 2°, Ley de Bosques).....	241

2.4.1.2.6. Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en terrenos de uso público con resultado en incendio con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22 ter, inciso 2º, Ley de Bosques).....	242
2.4.1.2.7. Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en terrenos de uso público con resultado en incendio en un Área Silvestre Protegida (artículo 22 ter, inciso 2º, Ley de Bosques).....	242
2.4.1.2.8. Multas en sede administrativa por el empleo de fuego en contravención a normas reguladoras establecidas en la Ley de Bosques y Reglamento de Roce a Fuego.....	243
2.4.2. Sanciones a la infracción a normas de regulación propiamente forestal, relevantes en materia de incendios forestales.....	245
2.4.2.1. Multas al incumplimiento de planes de manejo.	245
2.4.2.1.1. Ley de Fomento Forestal.	245
2.4.2.1.2. Ley de Bosque Nativo.....	245
2.4.2.1.3. Ley 18.362 que creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.	246
2.4.3. Esquema de Sanciones Penales y Administrativas.....	248

2.4.4. Responsabilidad por Daño Ambiental.....	255
2.4.4.1. Las acciones civiles ligadas al daño ambiental.....	255
2.4.4.2. Acciones para impedir o hacer cesar el daño ambiental.....	256
2.4.4.3. Acción ambiental especial.	256
2.4.4.4. Acción indemnizatoria.....	262
CAPÍTULO TRES: PROYECTOS DE LEY PENDIENTES	264
Prefacio al capítulo.....	264
1. Boletín N° 7486-01 del 26 de enero de 2011.....	264
2. Boletín N° 8164-01 del 05 de marzo de 2012.	265
3. Boletín N° 8768-13 del 04 de enero de 2013.....	267
4. Boletín N° 9239-12 del 21 de Enero de 2014.....	269
5. Boletín N° 9391-14 del 11 de Junio de 2014.....	276
6. Boletín N° 9404-12 del 18 de junio de 2014.	281
7. Boletín N° 9810-01 del 17 de diciembre de 2014.	283
8. Boletín N° 9867-01 del 13 de enero de 2015.....	291
8.1. Modificaciones a la Ley de Bosques (Decreto N° 4.363 del Ministerio de Tierras y Colonización del año 1931).	292

8.2. Modificaciones a la Ley General de Servicios Eléctricos (D.F.L. N° 4/20.018 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción).....	298
9. Boletín N° 10.030-01 del 05 de mayo de 2015.....	300
CONCLUSIONES: LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE DE INCENDIOS FORESTALES EN EL DERECHO CHILENO	303
Presentación	303
1. La Prevención de los Incendios Forestales.....	305
1.1. Normativa de la Prevención.....	305
1.2. Instrumentos de Prevención.....	308
1.3. Institucionalidad de la Prevención.....	311
2. El Combate de los Incendios Forestales.....	312
1.1. Normativa del Combate.....	312
1.2. Instrumentos e Institucionalidad del Combate de Incendios "Ordinarios"	313
1.3. Instrumentos e Institucionalidad del Combate de Incendios "de Gran Magnitud"	315
3. Reformas Pendientes.....	316
BIBLIOGRAFIA.....	318

Cuerpos Normativos	318
1. Constitución y Códigos de la República.....	318
2. Leyes	318
3. Decretos Ley	320
4. Decretos.....	321
5. Instrumentos Internacionales.	322
Sentencias Judiciales e Informes de Órganos Judiciales	323
Artículos y Libros	324
Informes	328
Recursos Electrónicos	330
Artículos de Prensa	333
Pólizas de Seguro	333
Proyectos de Ley y Discusión Parlamentaria	334

RESUMEN

En el presente texto se analiza la forma en que el Derecho Chileno enfrenta el fenómeno de los Incendios Forestales, ya sea para su prevención o su combate.

Con el propósito antes expuesto, se analiza en un primer capítulo las características y los fundamentos que obligan al Estado ocuparse de este fenómeno. En un segundo capítulo se analiza exhaustivamente todas las normas del Derecho Nacional que tienen relación directa e indirecta con la prevención y combate de Incendios Forestales, identificando sus particularidades y relevando las deficiencias. En el tercer capítulo se revisan críticamente los proyectos de ley en tramitación, a la fecha de la redacción de este texto, que tengan relación a los Incendios Forestales.

Se concluye que el Estado de Chile tiene una institucionalidad insuficiente para prevenir y combatir los Incendios Forestales. Los proyectos de ley pendientes, no ofrecen en el corto plazo ninguna solución.

INTRODUCCIÓN

Luego de presenciar la ocurrencia de grandes siniestros en el territorio nacional que han provocado enormes pérdidas en la propiedad pública y privada, han surgido voces críticas respecto a la actual prevención y combate de incendios forestales efectuadas por el Estado y los privados propietarios u titulares de proyectos forestales.

Desde las ciencias naturales se han señalado las causas recurrentes para el inicio y propagación de los incendios, entre las que predominan la acción y falta de cuidado del ser humano y las causas naturales. Profesionales y afines al sector forestal han discutido latamente sobre el empleo de ciertas medidas de prevención a la ignición del fuego y de su propagación, y del tipo y cantidad de medios materiales empleados. Pero, ¿existe un trasfondo jurídico para la prevención y el combate de incendios?

En Chile existen millones de hectáreas de bosques, empleadas con fines de conservación o preservación, y otras con fines productivos. La iniciativa

privada y el otorgamiento de incentivos por parte del Estado han convertido a la industria forestal en la segunda actividad económica en importancia de exportación, después de la minería. En este contexto, cabe preguntarse acaso esta importante actividad económica guarda alguna relación con la frecuencia y magnitud de los incendios forestales. ¿Existe una regulación especial al sector forestal en materia de incendios forestales? Por otra parte, si el Estado ocupa un lugar en la materia, ¿es idónea la institucionalidad existente? ¿Posee las competencias adecuadas?

La circunstancia antes descrita no ha sido evidenciada en nuestra doctrina y jurisprudencia. Actualmente no existe un análisis desde una perspectiva estrictamente jurídica que considere el examen de los deberes generales del Estado en la materia, las instituciones públicas competentes (orgánica y facultades), y particularmente, la entidad y naturaleza de las obligaciones establecidas a los particulares.

Por ello es que estimamos necesario contribuir al inicio del debate mediante un análisis preciso del estado actual de nuestra legislación en materia de incendios forestales, a partir de la siguiente estructura: (1)

Determinaremos las razones para regular la prevención y combate de incendios forestales, y si existe un interés público comprometido; (2) Daremos examen a las normas de nuestro Derecho que guardan relación directa e indirecta con la prevención y combate de incendios forestales en búsqueda de los deberes generales para el Estado en la materia, la institucionalidad existente y sus competencias, las obligaciones para los privados en la prevención y combate de incendios forestales, y el régimen sancionatorio al incumplimiento; (3) Analizaremos los proyectos de ley actualmente en tramitación referentes a la materia; (4) Como conclusión, levantaremos una crítica fundada al rol que ha asumido el Estado en la materia.

En lo que a aspectos metodológicos se refiere, la presente tesis es precedida de una investigación de tipo teórica, que tiene por resultado un análisis descriptivo de las normas vigentes relacionadas con la prevención y combate de incendios forestales. La metodología empleada consistió en la creación de fichas bibliográficas con el fin de reunir información en la

bibliografía consultada. Hecho esto, se procedió a la redacción del texto de la memoria conforme al esquema propuesto precedentemente.

Las normas fueron examinadas por medio de un análisis inductivo que nos ha permitido encontrar de entre un sinnúmero de normas dispuestas para la consecución de múltiples fines, disposiciones que crean obligaciones al Estado y a los particulares para la prevención y combate de incendios. Este análisis es alternado con uno de carácter dialéctico de descripción y evaluación de las normas que directamente regulan la materia en estudio.

Luego de una aproximación a la materia, hemos establecido como hipótesis general la insuficiencia de las normas de Derecho positivo en materia de prevención y combate de incendios. Esta se evidenciaría en la legislación forestal, en la institucionalidad dispuesta por el Estado, y en la ausencia de una política pública en la materia.

Hemos realizado un examen descriptivo de las normas, considerando como hipótesis específicas: (1) La necesidad de dictar normas para la prevención y combate de incendios forestales y la creación de una política

pública, dado el interés público comprometido; (2) La existencia de deberes generales para el Estado en la materia establecido por normas de carácter general; (3) La existencia de instituciones de diversa naturaleza, a cargo de la supervisión y fiscalización de la actividad y propiedad forestal privada; y (4) La existencia de proyectos de Ley que buscan perfeccionar el sistema de prevención y combate de incendios forestales.

Finalmente, en nuestras conclusiones evaluaremos el cumplimiento del rol del Estado en la materia, la suficiencia, idoneidad, o posibles errores en los mecanismos regulatorios empleados por el legislador, y si en los actuales proyectos de ley existe un cambio al respecto. Con ello podremos efectuar una ponderación de la situación actual de la prevención y combate de los incendios forestales a nivel normativo e institucional, esbozando posibles reformas legales necesarias para resolver las carencias que hemos expuesto.

**CAPÍTULO UNO: CARACTERÍSTICAS Y FUNDAMENTOS DE LA
PREVENCIÓN Y EXTENSIÓN DE INCENDIOS FORESTALES.
EL DEBER DEL ESTADO DE INTERVENIR Y SUS FORMAS.**

Presentación

En el presente capítulo, se determinará la necesidad de dictar normas para la prevención y combate de incendios forestales.

Para estos efectos, se seguirá el siguiente esquema en cada título del capítulo:

Título 1 - Concepto y Consecuencias de los Incendios Forestales. La entidad de los daños de los incendios forestales, hacen que su prevención y combate de lugar a la creación de un interés público, que requiere de la intervención del Estado.

Título 2 - Fundamentos de la Intervención del Estado. Los incendios forestales son una necesidad pública que únicamente puede ser

satisfecha por el actuar permanente y sistémico de los órganos de la administración. En concreto, el estado asume su rol mediante la dictación de normas.

Título 3 - Naturaleza y Principios de la Regulación del Estado. Las normas que dicta el Estado, en materia de Incendios Forestales, son de orden público y pertenecen al Derecho Público.

Título 4 - Formas de Intervención Estatal. El Estado interviene en materias afines a los incendios forestales, a través de cuatro elementos: Ley, Institución, Política Pública y Gestión Ambiental Sostenible. Cabe señalar que este esquema se empleará para analizar las demás hipótesis específicas de la presente memoria, con el fin de analizar la hipótesis global relativa a la suficiencia de las normas vigentes en la materia.

1. Concepto y Consecuencias de los Incendios Forestales.

1.1 Concepto de Incendio Forestal

Dado el significado que denota la palabra "incendio", debemos primeramente aclarar que, al menos jurídicamente, no todo empleo o presencia de fuego es un incendio. Por otra parte, no todo incendio que afecta especies vegetales en zonas no urbanas será catalogado como un "incendio forestal".

En nuestro derecho positivo, por mucho tiempo no existió una definición legal de "incendio forestal", debiendo ser conceptualizado a través de diferentes cuerpos legales. Así, antes de la llamada ley de bosque nativo¹, el concepto se debía construir, primero, a través del decreto supremo N° 276 de 1980 del Ministerio de Agricultura² (en adelante "decreto supremo N° 276"), que define el concepto de quema controlada como "la acción de usar el fuego para eliminar vegetación en forma

1 Ley N° 20283 "Sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal". Publicada el 30 de julio de 2008.

2 Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura de 1980. "Reglamento sobre Roce a Fuego".

dirigida, circunscrita o limitada a un área precisamente determinada, conforme a normas técnicas preestablecidas, con el fin de mantener el fuego bajo control”³.

Por su parte, y tomando en cuenta lo anterior, analizando la llamada ley de fomento forestal⁴, encontramos la definición de 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 por ciento de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables”⁵.

Considerando tanto el decreto supremo N° 276, como la ley de fomento forestal (Decreto Ley 701), un concepto primitivo de incendio forestal, podría entenderse una "quema descontrolada" en terrenos similares a lo que denominaríamos bosque.

3 Artículo 2 del Decreto Supremo N° 276 de 1980.

4 Decreto Ley N° 2.565 "Sustituye decreto ley 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala.". Publicado el 3 de abril de 1979.

5 Artículo 2 del Decreto Ley N° 2.565 de 1979.

Sin embargo, en el año 2008, con la vigencia de la ley de bosque nativo, el concepto de "incendio forestal" se volvió explícito en nuestro ordenamiento jurídico, siendo definido como "toda destrucción de la vegetación, por intermedio del fuego y cuando este se propaga libremente y sin control en terrenos denominados forestales".⁶. Sin embargo, y a pesar de esta mayor delimitación normativa, todavía es un concepto relativamente abierto que merece una profundización a la luz de otras normas vigentes.

De esta forma, el concepto de "incendio forestal", tanto el vigente, como el construido previamente al año 2008, a nuestro entendimiento se conforma desde la concurrencia de 3 elementos que lo distinguen de un mero fuego.

Estos elementos son el (1) descontrol, (2) la destrucción vegetal, y (3) la propagación sobre terrenos denominados forestales.

1.1.1. El descontrol como elemento del concepto de "incendio forestal".

⁶ Artículo 2 N° 25 de la Ley N° 20.283.

El descontrol, implica, a *contrario sensu* de la definición de quema controlada del Decreto Supremo N° 276, la imposibilidad para las personas de dirigir, circunscribir o limitar, la propagación del fuego. En otras palabras, el fuego se propagará por otros factores diferentes a sola voluntad humana.

1.1.2. La destrucción como elemento del concepto de "incendio forestal"

La destrucción, en su sentido natural y obvio, significa la pérdida - aunque no necesariamente irreparable - de algo⁷. Aunque es improbable que un fuego descontrolado no ocasione daños, el concepto normativo exige que se verifique algún grado de destrucción.

Asimismo, la característica de la destrucción de un incendio forestal según la ley de bosque nativo -y relacionado con el tercer requisito-, es una destrucción sobre la vegetación, no contemplando en el concepto, por ejemplo, la exclusiva destrucción de estructuras humanas. Lo anterior no implica que un incendio forestal no afecte otras estructuras, sino lo que

⁷ Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Destrucción". Aceptión segunda: "Ruina, asolamiento, pérdida grande y casi irreparable."

significa realmente, es que la definición de incendio forestal se construye porque existe al menos algún grado de destrucción vegetal.

1.1.3. La propagación sobre un terreno denominado forestal como requisito del concepto de "incendio forestal"

El concepto exige que el fuego descontrolado debe destruir especies vegetales sobre un terreno que el derecho chileno le asigna características forestales. Con todo, el concepto de “forestal” es mucho más amplio que el de bosque en nuestro entendimiento.

¿Qué entiende el derecho chileno por lo forestal para efectos de entender los incendios forestal?

En nuestro análisis, lo forestal se construye del análisis particular de la normativa relacionada con los incendios, no pudiendo encontrar una patrón común que permita crear un concepto general en la materia.

Así, casuísticamente lo forestal, para efectos de los incendios forestales, se compone de 2 tipos de terrenos: las formaciones vegetales protegidas y los terrenos con aptitud forestal.

(A) **Las formaciones vegetales protegidas**, como constitutivo de lo forestal, se extrae del artículo 476 del Código Penal, que contiene el delito de incendio forestal y en el artículo 22, inciso segundo, de la ley de bosques⁸ que contempla un tipo de delito de roce a fuego negligente.

De esta forma, el delito de incendio forestal establecido en el Código Penal establece la pena de presidio mayor al "[...] que incendiare bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la ley N° 20.283.". Mientras que la ley de Bosques, contemplando un delito imprudente, en el inciso segundo del artículo 22 establece que "El que rozare a fuego infringiendo las disposiciones legales y reglamentarias y a consecuencia de ello destruyere bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la ley N° 20.283, ganado, construcciones u otros bienes pertenecientes a terceros o afectare gravemente el patrimonio forestal del país, será castigado con

⁸ Decreto N° 4.363. Aprueba texto definitivo de Ley de Bosques. 31 de julio de 1931.

presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de cincuenta a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales."

Cabe señalar que el tipo penal del artículo 22 de la Ley de Bosques, si bien habla de destrucción de ganado o estructuras humanas y no exclusivamente de especies vegetales, es relevante para la caracterización de los incendios forestales, debido a que justamente la destrucción no vegetal se produce por la ignición de especies vegetales protegidas.

Tanto el tipo penal citado del Código Penal como el de la ley de bosques, en consecuencia, lista las siguientes vegetaciones protegidas:

(A.1.). **Bosques:** En su concepto legal⁹, se puede entender como el "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

9 Artículo 2 de la ley N° 20.283 (Ley Bosque Nativo) y artículo 2 del Decreto Ley N° 2.565 (Ley Fomento Forestal).

semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.". Dentro de los bosques existirán los llamados "Nativos", y a *contrario sensu*, los artificiales. Los primeros son¹⁰ "bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.", mientras que los segundos, serán todos aquellos bosques no califican en la definición primera.

(A.2.). **Mieses**: será un terreno sembrado por cereales¹¹.

(A.3). **Pastos**: serán los sitios donde pasta el ganado y en donde se alimentan¹².

(A.4.). **Montes**: es la tierra inculta cubierta de árboles, arbustos o matas¹³.

(A.5). **Cierros**, serán las cercas, tapias o vallados¹⁴;

10 Artículo 2 de la ley N° 20.283 (Ley Bosque Nativo).

11 Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Mieses".

12 Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Pastos".

13 Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Montes".

(A.6). **Plantíos**, será la tierra apta para plantar o ya plantada por especies vegetales¹⁵.

(A.7). **Formaciones Xerofíticas**, como vegetaciones no contenidas en los conceptos anteriormente descritos¹⁶, son definidas por la ley de bosque nativo como la "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"¹⁷.

(B) **Los terrenos con aptitud forestal**, la segunda subclase de terreno forestal, la ley de fomento forestal entiende que "se considerarán terrenos de aptitud preferentemente forestal todos aquellos terrenos que por las condiciones de clima y suelo no deben ararse en forma

14 Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Cierros".

15 Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Entrada "Plantíos".

16 Según Historia de la Ley N°20.653, pag 102. Intervención del Profesor Jean Pierre Matus "El profesor señor Jean Pierre Matus explicó que la actual redacción del número 3° del artículo 476 ya sanciona el incendio de bosques, pastos, o mieses. Lo que hace esta indicación, precisó, es agregar a ese catálogo a las especies xerofíticas. Lo anterior se justifica pues, a juicio del Ejecutivo, existían dudas de que las referidas especies se pudieran asimilar a las que actualmente menciona el Código Penal."

17 Artículo 2 de la ley N° 20.283 (Ley Bosque Nativo).

permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva."¹⁸.

Junto con esta definición, la calificación de terreno con aptitud preferentemente forestal, será declarado de acuerdo al procedimiento que la ley de fomento forestal contempla¹⁹.

Si bien los terrenos de aptitud forestal, en los hechos pueden ser calificados como forestales por cumplir con alguna de las características analizadas en la primera subclase, lo cierto es que en base a la normativa vigente son terrenos forestales en sí mismos, desde la declaración por la autoridad competente. De esta forma, si un terreno con aptitud forestal se incendia, puede ser calificado como incendio forestal sin recurrir a un análisis de la vegetación que lo compone. Eso sí, el incendio forestal de un terreno con aptitud forestal podría no caber dentro de un tipo penal, si lo que se incendia no es alguna de las

18 Artículo 2 del Decreto Ley N° 2.565. (Ley Fomento Forestal) y Decreto N° 4.363 (Ley de Bosques).

19 Artículo 1, inciso segundo Decreto N° 4.363 (Ley de Bosques), y Decreto Ley N° 2.565, Título I y siguientes.

especies determinadas en el artículo 476 del Código Penal o en el artículo 22 inciso segundo de la Ley de Bosques.

En conclusión y en base a lo analizado, para efectos de esta memoria, y haciendo eco del concepto normativo, se entenderá por incendio forestal, toda acción descontrolada y destructiva del fuego sobre vegetación protegida o sobre terrenos de aptitud forestal²⁰.

Cabe señalar que la conceptualización de incendio forestal, contenedor de estos tres requisitos, es concordante con el derecho comparado, así por ejemplo, en la Ley de Montes N° 43 del 21 de noviembre de 2003 de España, establece en su artículo 6, letra k) que se entenderá como incendio forestal como "el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte²¹". En esta definición se destaca el elemento de fuego descontrolado, destrucción vegetal (por combustión) y sobre terrenos vegetales determinados, como árboles, arbustos o matas.

20 Para un concepto familiar. BRAVO Valenzuela, Rodrigo. El seguro en Chile contra Incendios Forestales. Tesis (Licenciatura en Derecho). Santiago, Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1982. 48 pp.

21Según el Diccionario de la Real Academia Española, "monte" es "*tierra inculta cubierta de árboles, arbustos o matas*".

1.2. Efectos de los Incendios Forestales

El fuego ha sido empleado por el hombre desde hace miles de años, su uso marcó un hito en la construcción de la civilización humana, permitiendo la manipulación de metales, la generación de energía, iluminación, seguridad y la intervención del paisaje, además de permitir la adaptación de los terrenos al uso agrícola y ganadero²².

Aun más antiguo y sorprendente, es entender que la construcción de muchos ecosistemas consideró la evolución de especies frente al fuego. En estos casos la presencia del fuego forma parte de un proceso natural en ecosistemas sensibles o inclusive dependientes de la presencia, a lo menos estacional, del fuego²³.

En los últimos años, nuestro país ha sufrido innumerables incendios forestales, que han provocado grandes daños en la propiedad pública y

22 PANTOJA CAMPA, V. 2008. Las dos caras del fuego:-Invitando a reflexionar sobre la “cara buena” y la “cara mala” del fuego. Informe Técnico del Equipo Global para el Manejo del Fuego 2008-1. The Nature Conservancy. Arlington, VA. 2 pp.

23 PANTOJA CAMPA, V. 2008. Las dos caras del fuego:-Invitando a reflexionar sobre la “cara buena” y la “cara mala” del fuego. Informe Técnico del Equipo Global para el Manejo del Fuego 2008-1. The Nature Conservancy. Arlington, VA. 4 pp.

privada. Según cifras de la Corporación Nacional Forestal CONAF, durante los últimos cincuenta años, en promedio son consumidas cerca de 45.000 hectáreas en poco más de 4.000 incendios por año. Preocupante es, que a pesar de existir hoy mayores medios para la prevención y combate de incendios, en la última década el promedio de hectáreas afectadas ascendiera casi a las 50.000, y el número de incendios a cerca de 5.600, esto sin considerar las estadísticas de la temporada 2013-2014²⁴.

En cuanto a los efectos al medio ambiente, resulta ser una de las causas que más afectan la calidad del aire, la flora, fauna, la calidad del aire el paisaje, los suelos, la atmósfera, la degradación de los suelos y a la naturaleza en general.²⁵

Cabe señalar que los bosques son de alto valor en nuestro país y en el mundo, ya que son una innegable fuente de recursos naturales, con un alto

24 Datos obtenidos desde la página web de CONAF. Disponible en <http://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadisticas-historicas> Visitado el 9 de Junio de 2014, a las 10:07 horas.

25 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. “Incendios forestales y medio ambiente: una síntesis global”, Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA. VOL. XIX /N° 3 y 4 / 2003. 46 pp. Disponible en http://www.cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/2003/3-4_Castillo.pdf Visitado el 10 de Junio de 2014, a las 13:42 horas.

valor económico. Asimismo, el bosque nativo provee una serie de servicios o utilidades de índole no económica que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente²⁶. Así es como, los incendios forestales afectan los servicios ambientales o eco-sistémicos de los bosques, esto es, externalidades positivas que inciden en la sociedad.

A continuación, sucintamente se analizarán los efectos de los incendios forestales, con el fin de demostrar evidenciar el impacto que haría necesaria la intervención estatal.

1.2.1. Efectos sobre la Flora

Un incendio puede provocar la desaparición de la cubierta arbórea o provocan su degeneración, lo cual provoca la muerte o un daño difícilmente reparable sobre cualquier especie arbórea. También se eliminan otras especies vegetales de menor envergadura, como es el caso de la vegetación propia de las zonas xerófitas de las regiones centrales. Incluso los residuos muertos significarán un futuro foco de enfermedades y plagas que afectarán a otras especies.

²⁶ Artículo 2 de la Ley N° 20.283.

La disminución de árboles como consecuencia directa del fuego o indirecta a través de plagas o enfermedades, inciden sobre la fotosíntesis disminuyendo el proceso de absorción de dióxido de carbono y de emisión de oxígeno²⁷.

1.2.2. Efectos en la fauna

El fuego rompe el equilibrio de los ecosistemas repercutiendo negativamente en la fauna que forma parte del mismo. Así el fuego hará que haya una escasez de alimentos, de lugares de cobijo y otras condiciones necesarias para el mantenimiento de la fauna. En el caso de especies de escasa movilidad, significa la muerte segura, como es el caso de reptiles, anfibios, o los muy jóvenes de cualquier especie, impedidos de escapar de las llamas.

Los cambios más significativos que se producen en el suelo son los debidos incremento apreciable de pH (índice de acidez), lo cual dificulta la germinación y desarrollo de algunas especies.

27 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 47.

En los incendios la superficie del suelo llega a ser muy elevada. Si el fuego es ligero, la temperatura no pasa de 55° C (Celsius). Si es muy intenso, el calor penetra mucho más, desecando y destruyendo la materia orgánica hasta los 10 centímetros.

Una de las consecuencias de mayor trascendencia sobre el suelo es la de aumentar la erosión. La desaparición y muerte de vegetación acelera el proceso erosivo al desaparecer una barrera natural ante los desplazamientos de agua y el efecto del viento²⁸.

1.2.3. Efectos sobre los recursos hídricos

El agua de las cuencas incendiadas se enturbia de cenizas y no deja pasar la luz del sol a las plantas acuáticas, alterando sus procesos fotosintéticos. Asimismo, la alta concentración de sustancias sólidas también provoca alteraciones en el sistema respiratorio de la fauna acuática²⁹.

1.2.4. Efectos en la atmosfera.

28 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 48.

29 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 48.

Durante e incluso después de un incendio forestal, es significativa la emisión de gases como dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, monóxido de carbono, entre otros. Estos gases son conocidos contribuyentes al fortalecimiento del efecto invernadero.

Además, el humo es trasladado por los vientos, pudiendo cubrir de una oscura neblina a ciudades enteras, con una clara disminución de la calidad del aire, pérdida de la visibilidad del tráfico terrestre y aéreo, entre otros efectos³⁰.

1.2.5. Efectos en la economía.

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, cabe señalar que los incendios forestales provocan la pérdida de recursos naturales renovables como es el caso de la madera, que en nuestro país representa un sector de nuestra economía altamente relevante, representativa del 2,6 % del PIB³¹.

30 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 48.

31 Fuente: Elaboración propia en base a INSTITUTO FORESTAL, Corporación Nacional de la Madera, Anuario Forestal. p. 7 y 8. [En línea] < <http://goo.gl/cjs1B8> > [Consulta: 9 de Junio de 2014]

Además, de no ser controlados, pueden extenderse a predios de usos distintos, como es el caso del agrícola e industrial, dañando sensiblemente diversas actividades de la economía³².

1.2.6. Daños en la población

Inevitablemente se producirá un deterioro de la economía doméstica de muchas familias por pérdida de bienes básicos y medios de subsistencia, e incluso la propia vida³³.

En este sentido, debemos considerar las terribles consecuencias de los incendios que asolaron esta recién pasada temporada estival 2013-2014, con un número importante de víctimas fatales y pérdidas millonarias, aún en sectores propiamente urbanos cercanos a terrenos de uso forestal, siendo el caso más emblemático el del gran incendio de Valparaíso de 2014, que dejó

32 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 48.

33 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 48.

como saldo a 15 personas fallecidas, casi mil hectáreas consumidas y cerca de tres mil hogares destruidos³⁴.

Los últimos sucesos surgen se han transformado en un foco de atención respecto del Estado en Chile en la materia, y más específicamente para efectos de la presente memoria, en cómo el Derecho enfrenta esta problemática, como se verá.

1.3. El incendio forestal como desastre

Los incendios forestales, no solo pueden conceptualizarse a través del análisis de su significado aislado, o de sus efectos, sino que a su vez, estos eventos destructivos se pueden comprender enmarcados en lo que se entenderá por desastre³⁵.

34 CORTES M., Constanza. Incendio Valparaíso: detectan los cuatro sectores más críticos tras el siniestro. [En línea]. La Tercera en Internet. 18 de julio de 2014. <<http://goo.gl/pknZJR>> [Consulta: 23 de julio 2014].

35 Se utilizará la palabra catástrofe y desastre de manera indistinta, debido a su similar significado y el tratamiento conjunto que realiza literatura consultada.

Desastre en base a la definición de Naciones Unidas³⁶, es una "una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos."³⁷.

De esta definición se debe entender que para que un evento sea calificado de desastre, debe ser de una entidad suficiente como para que la comunidad afectada no pueda recuperarse sin apoyo externo, de esta forma, un gran terremoto podría no ser un desastre si existe una institucionalidad suficiente para lidiar con sus consecuencias.

Se debe entender igualmente que los desastres "son el resultado de una combinación de riesgos, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente

36 UNISDR. 2009. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. UNISDR. [En línea]. Ginebra, Suiza. <<http://goo.gl/GJv8KR>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

37 UNISDR. Op. Cit. p. 13.

capacidad o medidas para reducir las potencias consecuencias negativas del riesgo"³⁸.

Así, los factores de ocurrencia de los desastres dependen de 2 elementos, de riesgos y de vulnerabilidades; cuando uno de los dos elementos, o ambos, son altos, es muy probable de que un desastre ocurra. Si al contrario, el riesgo y/o la vulnerabilidad son bajos, la posibilidad de ocurrencia de desastres disminuyen.

Si entendemos que el manejo de los desastres gira en torno a disminuir los riesgos y evitar la vulnerabilidad de las comunidades ¿Quién es el responsable de esta labor? La respuesta por supuesto, que es el Estado, según se verá en el título siguiente.

Con todo, muchas veces los riesgos no se pueden disminuir ya que están más allá de las posibilidades humanas, como por ejemplo, las erupciones

38 SCOTT, Matthew. 2014. Natural Disasters, Climate Change and Non Refoulment. [En línea]. International Journal of Refugee Law, Vol 26, N° 3, <<http://goo.gl/D5pDTN>> [Consulta: 1 de marzo 2015]. p. 407.

volcánicas o los sismos, por lo que en estos casos de riesgos naturales, la atención debe estar puesta en la eliminación de la vulnerabilidad³⁹.

En nuestro derecho, el concepto de catástrofe o desastre no está definido explícitamente en las leyes que regulan los estados de emergencia y las disposiciones extraordinarias para afrontar estos eventos. Así por ejemplo, el artículo 1° de la ley 16.282 se limita a establecer que "(e)n el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el Presidente de la República dictará un decreto supremo fundado, señalando las comunas que hayan sido afectadas."

La falta de conceptualización de desastre o catástrofe, a pesar de que la norma haga referencia a éstos, nos hace pensar que en el derecho chileno éstos son conceptos jurídicos indeterminados, que se dotarán de significado caso a caso⁴⁰. Con todo, y a pesar de la indeterminación normativa, un

39 Cfr. SCOTT, Op. Cit.

40 Según de Enterría y Fernandez , Cap. VIII, Pág. 448 y 449. Los conceptos jurídicos indeterminados serán conceptos que "por su referencia a la realidad (...) la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto. La ley no

hecho será normativamente un desastre o una catástrofe cuando por lo menos, se acerca al concepto definido por Naciones Unidas, y considerando lo dispuesto en el 21 del Código Civil, el concepto jurídico indeterminado no es una carta blanca, sino que establece límites arraigados en la realidad que no se pueden apartar del entendimiento común o científico del concepto, a saber, los conocimientos propios de la ciencia o arte que los estudia.

Entendiendo lo anterior, cabe preguntarnos si los incendios forestales son catástrofes.

De acuerdo a la definición de Naciones Unidas, un incendio forestal si puede ser un desastre, siempre y cuando presente una gran pérdida o impactos materiales, económicos o medioambientales, o en general, si se

determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución".

producen fuertemente algunos de los efectos dañinos listados en el apartado anterior.

Por otra parte, un incendio forestal podría no ser un desastre si es que la destrucción que origina no es de una entidad mayor. En todo caso, un incendio forestal no catastrófico, puede convertirse en un desastre, si es que no se toman las medidas adecuadas de manejo⁴¹.

1.4. Recapitulación: Incendios Forestales, Efectos y Catástrofes.

Los incendios forestales, entendidos como toda acción descontrolada y destructiva del fuego sobre vegetación protegida o sobre terrenos de aptitud forestal, generan diferentes efectos negativos en diversos ámbitos. Si las comunidades o las sociedades que sufren un incendio forestal no pueden lidiar con él con sus propios recursos, nos encontraríamos ante una catástrofe. Con todo, un incendio forestal será posiblemente una catástrofe o

41 "Most bushfires are not disasters, however, if not quickly detected and contained, even small fires can get out of control and result in a disaster". En UNISDR. 2000. Wildfire Prevention in Australia. [En línea]. <<http://goo.gl/uxjyPC>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

desastre, si es que los riesgos de destrucción son muy altos o si la comunidad es vulnerable por falta de medidas de prevención.

En vista de lo anterior, y considerando las conclusiones arribadas. ¿Cuál es el rol del Estado ante un incendio forestal?

2. Fundamentos de la Intervención del Estado.

2.1. Primeros esfuerzos en Chile

Ante lo inmenso y dañoso de los efectos de los incendios forestales, surgen acciones en torno a su prevención y combate. Así es que desde antigua data existieron esfuerzos privados destinados a evitar su ocurrencia y a lograr su pronta extinción reduciendo sus efectos.

Los primeros esfuerzos organizados en la extinción de incendios llegaron de manos de los Cuerpos de Bomberos, organizados a partir de la segunda mitad del siglo XIX como agrupaciones ciudadanas. En una primera etapa surgieron en sectores puramente urbanos, para luego extenderse a todo el territorio nacional, incluidas localidades de carácter rural en la primera mitad del siglo XX.⁴²

A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, surge una reinterpretación del rol del Estado decimonónico hacia uno que se hace

42 Descripción efectuada en la página web de Bomberos de Chile Disponible en <http://www.bomberos.cl/php/Historia.php> [Consulta: 17 de junio de 2014]

cargo de las grandes problemáticas para el país⁴³. A esto se sumó el reconocimiento de la grave problemática forestal que durante siglos comenzó a generarse en nuestro territorio: el avance del proceso de desertificación de los valles centrales⁴⁴. Dado el gran interés que surge por la reforestación, surge la necesidad de proteger la masa forestal ya existente. Así es que la problemática de los incendios forestales pasa a ser una tarea dirigida por el Estado

El reconocimiento del interés público comprometido dará lugar, consecuentemente, a la intervención del Estado. Esta intervención se tradujo en la dictación de normas en materia forestal que regulan el empleo de los recursos forestales, y posibilitan la actuación de los órganos del Estado, mediante el otorgamiento de facultades y recursos⁴⁵.

A fines del siglo XIX surgieron las primeras normas que intentaron abordar la problemática de los incendios forestales, particularmente en

43 BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. Santiago, Abeledo Perrot - Legal Publishing, 2010. p.11.

44 CAMUS, Pablo. Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile. 1541-2005. Santiago, LOM Ediciones, 2006.p. 146..

45 BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. Santiago, Abeledo Perrot - Legal Publishing, 2010.p. 11.

relación al uso y mal uso del fuego⁴⁶. Posteriormente, durante el siglo XX se dictaron normas que marcaron un creciente interés en el sector forestal, dado su interés económico para el país, así como el fomento a la forestación como solución a la crítica situación existente a la fecha por el avance de la desertificación⁴⁷.

La regulación chilena, si bien se encuentra avanzando en torno a la prevención y manejo de incendios forestales, contempla una legislación principalmente reactiva y arraigada en la realidad, en el sentido de que la regulación ha nacido por necesidades directas o problemáticas evidentes - como la desertificación, no pareciendo que el Estado tuviera el deber de intervención. Lo que parece, por el contrario, es que en vista de un consenso histórico determinado se toma una decisión de regulación, como una mera facultad.

46 GALLARDO, Enrique. Manual de Derecho Forestal. Santiago, Corporación Nacional Forestal CONAF, 2013. p. 32..

47 CAMUS, Pablo. Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile. 1541-2005. Santiago, LOM Ediciones, 2006.p. 185.

Sin embargo, es de nuestra opinión, que el Estado Chileno no sólo puede regular las materias de prevención y manejo de los incendios forestales, sino que debe hacerlo como parte de sus finalidades.

2.2. Rol del Estado bajo la Constitución de 1980.

La Constitución Política de la República de Chile, en cuanto a los fines del Estado, estableció una serie de orientaciones o principios que permiten entender para que existe el Estado de Chile.

Dentro de estas finalidades, para efectos de esta memoria, se destacaran los más relevantes a continuación.

2.2.1. Servicialidad y promoción del bien común

De acuerdo la doctrina "el primer gran principio establecido por la Constitución Política de la República es el del servicio a la persona humana y la promoción del bien común"⁴⁸. Este principio se entenderá por el de "servicialidad", y estará contenido en el artículo 1° inciso 4° y 5° de la

48 PANTOJA, Rolando. 2004. La Organización Administrativa del Estado. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 210.

Constitución. Es más, cita PANTOJA, que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución determinó que "El texto constitucional no debe ser un texto neutro que se limite a ser la expresión de una trama de órganos que se entrelazan para adoptar decisiones, sino antes que eso, la expresión de un ente jurídico que tiene finalidad objetiva a la cual sus actos debe tender"⁴⁹.

Con todo, este principio entiende que "la razón de ser del Estado es estar al servicio de la persona humana, dentro de una concepción filosófica que se asienta en el valor del ser humano concreto, y su finalidad es promover el bien común, apuntando a un objetivo social de desarrollo espiritual y material, con todos los supuestos implícitos que esa finalidad conlleva"⁵⁰

Resulta necesario destacar que el bien común, de acuerdo al artículo 1° inciso 4 de nuestra Constitución, es entendido como la contribución del Estado "a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual

49 PANTOJA. Op. Cit. p. 211.

50 PANTOJA. Op. Cit. p. 211.

y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece."

El Tribunal Constitucional refuerza este entendimiento, sosteniendo que el artículo 1º tiene por objeto "[...] destacar algunas de las funciones más relevantes que debe ejecutar el Estado en procura de obtener su finalidad básica, cual es la de 'promover el bien común', concepto este último que define el inciso cuarto del mismo precepto como el conjunto 'de las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece'"⁵¹.

Otra forma de realizar el principio de servicialidad, es por supuesto, el respeto absoluto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, como se desprende del artículo 5 inciso 2. De esta forma, "las

51 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Requerimiento en contra del Ministro del Interior don Sergio Onofre Jarpa Reyes respecto del artículo 82 n° 10 de la Constitución Política de Fabiola Letelier del Solar, Alfonso Inzunza Bascuñan y otros. Rol N° 19. 13 de septiembre de 1983. Considerando 9

autoridades, al decidir, no pueden desconocer la persona humana en su dimensión social, ni los derechos que emanan de su naturaleza de tal"⁵².

2.2.2. Respeto y Garantía de Derechos Fundamentales.

Íntimamente ligado al principio de servicialidad, es el deber de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en el Estado de Chile.

Esta finalidad del Estado, o límite según la perspectiva que se le vea, emana tanto del artículo 5° de la Constitución como de los mismos tratados internacionales de los que el Estado es parte. De esta forma, la Constitución establece que "(e)s deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha conceptualizado las dos obligaciones principales en materia de Derechos Humanos que tienen

52 PANTOJA, Rolando. 2008. La tipología asumida por la administración pública como función estatal, en su proceso adaptativo a la evolución experimentada del Estado Moderno Constitucional: Desde la Summa Potestas a la concreción humanista de la solidaridad. En: Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 212.

los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como Chile. Esta doctrina es plenamente aplicable a todos los tratados internacionales de los que Chile es parte, por lo jurisprudencia es útil para evidenciar este rol del Estado.

De esta forma, en el entendimiento de la Corte Interamericana, cuando un Estado suscribe un tratado internacional emanan dos obligaciones principales: la de respetar y la de garantizar los derechos⁵³.

La Obligación de Respetar, es “[...] la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo [1.1 de la Convención Americana], es la de ‘respetar los derechos y libertades’ reconocidos en la Convención. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”⁵⁴.

53 Estas obligaciones están contenidas explícitamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

54 Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, Párr. 143.

La Obligación de Garantizar, a diferencia de la abstención de la obligación de respeto, manda a los Estados la adopción de medidas a fin de que los Derechos en el instrumento internacional efectivamente puedan ser gozados por todas las personas. La jurisprudencia ha dicho que "[s]obre la obligación de garantía, la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de 'prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación'. Lo decisivo es dilucidar 'si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del

poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”⁵⁵.

Contenida en la obligación de garantía, existe el llamado deber de prevención, que en palabras de este tribunal interamericano, “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se

55 Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, Párr. 144.

demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.”⁵⁶

La segunda finalidad del Estado chileno relevante para efectos de esta memoria, será por lo tanto, la protección y garantía de Derechos Humanos tanto a nivel nacional como aquellos que están reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado es parte.

2.2.3. Contribución del desarrollo sustentable, social, cultural y económicos del país.

De acuerdo a PANTOJA una de las finalidades del Estado, "orientada a la prestación de servicios públicos y a la promoción del desarrollo, tanto social, cultural como económico sustentable del país, de las regiones y de las comunas"⁵⁷. Por supuesto, esta función estatal es realizada eminentemente por la Administración Pública⁵⁸.

56 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, Párr. 175.

57 PANTOJA. La tipología asumida.... Op. Cit. p. 218.

58 *Ibíd.* p. 187.

La finalidad descrita por PANTOJA, es extraída de diferentes fuentes del Derecho Constitucional. en concreto los artículos 111 y 113 de la Constitución que se le asigna deberes a los gobiernos regionales de desarrollo social, cultural y económicos. Dichos artículos, si bien están orientados a lo regional, permean todo los niveles del Estado, desde lo nacional hasta lo comunal. Lo nacional, radicado en el Presidente de la República es alcanzado por este deber, por la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República y como titular de la función administrativa⁵⁹. En relación a lo comunal, estas funciones han sido consagradas en el artículo 118, inciso 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no mereciendo dudas sobre las finalidades de las Municipalidades.

El desarrollo sustentable, como deber del Estado, sigue una construcción diferente del desarrollo social, cultural y económico. Sostiene PANTOJA, que el Estado, a la luz del artículo 19 N° 8 de la Constitución, debe velar por "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de

59 *Ibíd.* p. 193 y 194.

contaminación y tutelar la preservación de la naturaleza, precepto que dentro de una interpretación armónica del Código Político lleva a modelar un Estado al servicio de la persona humana con una finalidad de bien común que se estructura conforme a un desarrollo sustentable de la nación [...]”⁶⁰. El deber constitucional de garantizar un medio ambiente libre de contaminación, conjugado con el deber del Estado de preservar la naturaleza, impide que el Estado se desarrolle y actúe en sentido contrario.

Justamente, la actuación acorde con las prescripciones del artículo 19 N° 8 de la Constitución, es lo que se entenderá por desarrollo sustentable, que definido normativamente en la ley 19.300 es "el proceso de mejoramiento sostenible y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras".

Cabe destacar que en la consecución de estos fines, los servicios públicos entendidos como los "órganos administrativos encargados de

⁶⁰ *Ibíd.* p. 196.

satisfacer las necesidades colectivas, de manera regular y continua"⁶¹, son centrales, ya que serán estas estructuras estatales las que materializarán muchas veces las finalidades establecidas en la Constitución.

2.3. Rol del Estado ante las Catástrofes o Desastres.

Tomando en consideración las 3 finalidades del Estado antes descritas, cabe preguntarnos si existe algún tipo de obligación del Estado ante Catástrofes o Desastres. Entenderemos de antemano que si, el Estado tiene deberes ineludibles en la materia.

En relación a la servicialidad y la persecución del bien común, si las Catástrofes afectan gravemente el funcionamiento de una comunidad o sociedad, con posibilidad de pérdidas de vidas y de impactos materiales, el Estado debe actuar. No sería posible concebir que un Estado al servicio de la persona humana y que persiga el bien común, no abordara dentro de sus actividades el manejo de catástrofes.

61 Artículo 25 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En este deber de manejo de catástrofes, se puede entender la creación de la Oficina Nacional de Emergencias, que en su Decreto Ley fundacional establece que "será el Servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes".

Sin embargo, la gestión de Catástrofes, no solo involucra un asunto de bien común, sino que también es un asunto de Derechos Humanos, como lo ha entendido el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Así, el Instituto citando estándares internacionales ha consignado que "(l)os derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades"⁶².

Así, cuando ocurren Desastres, por la misma definición de Naciones Unidas, se produce la lesión de diversos derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho a la vida o el derecho de propiedad. Bajo esta

62 Instituto Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile año 2004. [En línea]. Santiago. <<http://goo.gl/BdmJpY>> [Consulta: 1 de marzo 2015]. p. 56.

perspectiva las obligaciones de los Estados están orientadas a respetar y garantizar dichos derechos ante escenarios catastróficos. Es más, como se vio, dentro de la obligación de garantizar se encuentra el deber de prevención, por lo que los Estados necesariamente deben adoptar medidas en el manejo de catástrofes.

En relación a la finalidad de desarrollo sustentable, social, cultural y económico, los Estados debe necesariamente realizar manejos de catástrofes, a fin de no perjudicar el desarrollo en las materias indicadas. Así por ejemplo, una gran erupción volcánica sin un adecuado manejo estatal puede truncar el desarrollo social y cultural de una comunidad, como por ejemplo, como ocurrió en Chaitén⁶³.

Con todo, y con el análisis de las tres finalidades identificadas, no se debe olvidar que los Desastres o Catástrofes ocurren por la concurrencia de dos factores: Riesgos y Vulnerabilidades, por lo que toda intervención del

63 BAEZA, Angélica. A cinco años de la erupción del volcán Chaitén: los logros y los proyectos de una ciudad que estuvo cerca de desaparecer. [En línea]. La Tercera en Internet. 23 abril 2013. <<http://goo.gl/JiKl5O>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

Estado en torno a estos temas debe orientarse para la disminución de estos elementos.

2.4. Rol del Estado ante los Incendios Forestales.

Es de nuestro entendimiento que los Incendios Forestales son asuntos de interés público, y por tanto son asuntos que afectan gravemente el bien común, independiente de que lleguen a ser de entidad para ser catalogados como desastres.

La persecución del bien común, de la forma citada anteriormente, implica la orientación de todo el aparato estatal en posibilitar el máximo desarrollo espiritual y material posible, ¿Un Incendio Forestal acaso no afecta gravemente esta posibilidad de desarrollo? En un sentido natural y obvio, claramente existe una correlación entre un Incendio Forestal y una imposibilidad de un sector de la sociedad de desarrollarse, a lo menos materialmente. En este sentido el Estado debe realizar acciones de manejo de Incendios Forestales, en pos del Bien Común.

En relación a la protección de Derechos Fundamentales, surge un refuerzo del deber del Estado de actuar en relación a los Incendios Forestales, y es que estos eventos afectan directamente derechos, que el Estado tiene el deber de garantizar por sus acciones. En concreto, un Incendio Forestal podría afectar la vida de una persona, la Salud de una población, la Propiedad Privada de un particular o empresario forestal, y por supuesto, el Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación. Nuevamente, el deber de actuar del Estado resulta patente.

Por último, sobre la finalidad del Estado de contribuir el desarrollo sustentable, social, cultural y económico del país, se puede entender que la ocurrencia de Incendios Forestales perjudica directamente esta contribución. No es posible el desarrollo de ninguna clase, con la ocurrencia periódica y sin manejo estatal de Incendios Forestales. Simplemente, los Incendios Forestales -y sus efectos antes indicados- son hechos graves y dañinos que impiden o destruyen cualquier desarrollo en una comunidad afectada.

Las finalidades del Estado, de la misma forma que se trató a propósito de los Desastres en general, mandan a que los órganos estatales actúen. La actuación del Estado se analizará a continuación.

3. Naturaleza y Principios de la Regulación del Estado.

En el siguiente apartado se analizará cuál es la naturaleza de las normas y actuaciones del Estado en materia de Incendios Forestales. Lo anterior es relevante para caracterizar, de manera general, la forma en que operarán los mecanismos de intervención concretos que se analizarán luego de este capítulo.

El asunto a dilucidar es ¿qué naturaleza tienen las normas? O si se quiere, ¿a qué rama del Derecho pertenecen? Esta pregunta no es menor para efectos de la presente tesis, pues como es nuestro propósito dar examen a la normativa que regula la prevención y combate de incendios, es preciso asistirnos de un conjunto de principios con el fin de orientar nuestro análisis.

Es nuestra opinión que dichas normas adscriben al Derecho Público, y más específicamente al Derecho Administrativo. Asimismo, por el ámbito de regulación sobre una actividad económica sobre recursos naturales y sus efectos en el ambiente, así como la heterogeneidad de los instrumentos que

posibilita nuestro ordenamiento jurídico, adscriben al transversal Derecho Ambiental. Finalmente, por su ámbito de regulación específica, al emergente Derecho Forestal.

A continuación, nos avocaremos a la revisión de las características que marcan a las normas relacionadas con la temática en estudio, y cómo éstas corresponden a las de las ramas del Derecho señaladas.

3.1. La Regulación de los Incendios Forestales son materia de Derecho Público

Las normas en la materia en estudio crean instituciones públicas y le otorgan facultades, o bien les otorgan competencias a otras ya existentes. Dichas materias se ha entendido –a estas alturas sin discusión- que pertenecen al ámbito del Derecho Constitucional y Administrativo, ambas ramas del Derecho Público.⁶⁴

De conformidad a lo precedentemente expuesto, estimamos patente la pertenencia de las normas en materia de incendios forestales, al Derecho

64 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 24. En igual sentido: BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

Público. Así es que concluimos que la regulación de la actividad y de la propiedad forestal, la creación de instituciones públicas, y la adquisición de medios extinción de incendios, poseen un denominador común: todas están destinadas a satisfacer intereses públicos, por medio de normas pertenecientes al Derecho Público, cuyo cumplimiento no resulta opcional a los particulares, sino que es siempre obligatoria⁶⁵.

3.2. Principios Aplicables del Derecho Público.

Como consecuencia de nuestra conclusión antes señalada, debemos recordar que el Derecho Público está marcado por principios propios que lo diferencian notoriamente de otras disciplinas jurídicas. A este respecto, son particularmente relevantes para el estudio que se pretende en la presente memoria, los que a continuación se señalan y sintéticamente se analizan.

3.2.1. Principio de Legalidad.

Este principio significa que la autoridad encargada de su administración, fiscalización y control está restringida en cuanto a su

65 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 16.

competencia, al principio constitucional de la Legalidad: la institución no puede obrar más allá de lo que la Ley expresamente la faculte.⁶⁶

Este principio es relevante en nuestro análisis, pues, considerando que nuestra hipótesis mayor es la insuficiencia de nuestra regulación, esta no puede ser suplida en caso alguno por la actividad de alguna autoridad administrativa actuando fuera del ámbito de sus competencias.

3.2.2. Normas Rigen *In Actum*.

Otra consecuencia de la pertenencia al Derecho Público es que las normas rigen *in actum*, esto es desde que se dictan, promulgan y publican, no reconociéndose la existencia de derechos adquiridos.⁶⁷

Lo anterior es relevante en materia de regulación: los sujetos regulados no detentan derechos adquiridos, por lo que cualquier reforma legal que pueda privarlos de alguna facultad o imponerles una nueva obligación sin afectar la esencia misma de su derecho de propiedad, operará sin limitantes.

En nuestro estudio resulta un elemento a considerar, pues las

66 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 24.

67 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

modificaciones que puedan entrar en vigencia en materia de prevención y combate de incendios forestales, operarán sin más, y así, los sujetos regulados que puedan detentar ciertos beneficios, pueden perderlos, al no constituir derechos adquiridos, como es el caso de la declaración de un terreno con aptitud preferentemente forestal (APF) o de la aprobación de un plan de manejo.

3.3. Normas de Derecho Administrativo.

Las normas de Derecho Administrativo están referidas a un tipo especial de sujeto: la Administración Pública.⁶⁸ Y es la Administración Pública la que lleva a cabo el cumplimiento de las normas reguladoras de los incendios forestales, por intermedio de distintas instituciones a las cuales se les otorga competencias al respecto.⁶⁹

3.3.1. Características del Derecho Administrativo.

68 BERMUDEZ, Jorge. Op. cit. p. 17.

69 En el próximo capítulo analizaremos las instituciones y competencias existentes en materia de incendios forestales.

Definida la pertenencia de las normas de la materia en estudio al Derecho Administrativo, y considerando las pretensiones de la presente memoria, analizaremos sucintamente las principales características de esta rama de Derecho asentadas en nuestra doctrina.

3.3.1.1. Jerarquizado.

Las normas de Derecho Administrativo poseen la característica de ser de distinto grado o jerarquía: existe una estructura piramidal cuya cúspide es la Constitución, seguida por las leyes, para luego surgir las normas reglamentarias dictadas por los órganos de la Administración, en orden decreciente de jerarquía.⁷⁰

Esta característica es relevante si consideramos que la Administración del Estado con competencia forestal también son productores de normas jurídicas, tanto generales como abstractas, como es el caso de Reglamentos dictados en materia de uso de fuego.⁷¹

3.3.1.2. Contingencia y variabilidad.

70 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 25.

71 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 25.

Las normas de orden público surgen como la materialización una política pública destinada a satisfacer un interés público. Muchos de estos intereses públicos no ameritan la realización de una función administrativa permanente, por lo cual, las normas que las crean, ya sea de rango legal o reglamentario, son creadas, aplicadas y cesan en su vigencia con mucha rapidez.⁷²

Un ejemplo muy claro al respecto son las denominadas “normas medidas”, como es el caso de disposiciones que otorgan beneficios temporales, como es el caso de las bonificaciones otorgadas a los propietarios forestales.⁷³

3.3.1.3 Complejidad de las normas.

El Derecho Administrativo posee un marcado carácter técnico, que permite la realización de las tareas de gobierno (“función administrativa”), teniendo una multiplicada de sub ramas desenvueltas cada una en un ámbito

72 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

73 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

de regulación, como es el caso del Derecho Forestal, en el cual encontramos las normas relativas a los incendios forestales.⁷⁴

Sin perjuicio de la especialización y complejidad de sus normas, el Derecho Administrativo posee un “tronco común” construido a partir de sus principios generales.⁷⁵

3.3.1.4. Pluralismo y heterogeneidad de sus normas.

Las normas de Derecho Administrativo tienen disímiles orígenes: la Constitución, la Ley, y la normativa Reglamentaria.⁷⁶

En materia de incendios forestales, preliminarmente podemos señalar que contienen disposiciones en este sentido la Constitución Política de la República, la Ley de Bosques de 1925, el Decreto Ley 701 de 1974, la Ley N° 20.283 de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, el Decreto Supremo N° 276 de 1980 del Ministerio de Agricultura que establece el Reglamento sobre Roce a Fuego, el Decreto Supremo N° 733

74 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

75 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

76 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 24.

de 1982 del Ministerio del Interior que establece el Reglamento sobre Ejercicio de Funciones en Prevención y Combate de Incendios Forestales, el Decreto Supremo N°100 de 1990 que prohíbe el Empleo del Fuego para destruir la Vegetación en ciertas Provincias, entre otras disposiciones.

3.3.2. Principios del Derecho Administrativo.

Al lado de la norma escrita, de la Ley o de los Reglamentos, se encuentran los principios generales del Derecho, los que encuentran consagración y puesta en práctica en la actuación de los poderes del Estado.⁷⁷ Una de sus principales funciones será la de servir de elementos de concretización, y desarrollo de la propia Ley y del Reglamento.⁷⁸

Sintéticamente, y ateniéndonos a las pretensiones de la presente memoria, analizaremos los principios de Derecho Administrativo destacados en doctrina, que dada su trascendencia, son de ineluctable

77 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 44.

78 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 46.

consideración, a saber, los principios de legalidad, reserva legal, protección a la confianza legítima, y de cooperación.⁷⁹

3.3.2.1. Principio de legalidad.

Ya analizado previamente en relación al Derecho Público, analizaremos su relevancia en Derecho Administrativo.

Desde una perspectiva general, supone la actuación de los órganos del Estado conforme al ordenamiento jurídico, y que en el caso de la Administración Pública, sus actos administrativos deben estar ajustados al ordenamiento en su conjunto, y la Ley se ajuste a la Constitución.⁸⁰

Asimismo, supone la supremacía de la Constitución, según lo señala ésta misma en el artículo 6, inciso primero. De esto se entiende que incluso la Constitución establece un principio de juridicidad que debe orientar el

79 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 46.

80 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 53.

actuar de los órganos de la Administración, dotando a ésta de una “presunción de legitimidad”.⁸¹

Debemos tener presente además lo establecido en el artículo 7 inciso primero de nuestra Constitución, que extiende este principio de juridicidad a todo acto realizado por todos los órganos de la Administración del Estado: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la Ley”.

A su turno, el inciso tercero de la misma norma establece: “todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la Ley señale”. Esta norma ha permitido la estructuración doctrinaria y jurisprudencial del Sistema de Nulidad de Derecho Público, que por las pretensiones de la presente memoria no será abordado por su extensión, pero que merece mención con miras al análisis a efectuar en capítulos posteriores.⁸²

81 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 55.

82 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 55.

Dada la complejidad de la problemática de los incendios forestales, es posible presagiar que en incontables ocasiones las autoridades administrativas han considerado la posibilidad intervenir la actividad de los privados a la luz de los nuevos conocimientos científicos, sin detentar facultades para hacerlo. Dicha tarea, por muy noble que parezca no puede contrariar este principio consagrado constitucionalmente. Es por ello que el diseño de las competencias de los órganos administrativos en la materia debe ser con cierta flexibilidad, lo cual será abordado en el próximo capítulo.

3.3.2.2. Principio de Reserva Legal.

Se encuentra establecida en el artículo 2 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, estableciendo que ésta no tiene más atribuciones que las expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico. Inclusive –y aun no siendo pacífico en doctrina- se ha entendido que las

normas que le confieren estas atribuciones deben tener un rango legal y no reglamentario.⁸³

En nuestro análisis este principio cobra valor al estudiar que normas que le han otorgado facultades a los órganos de la administración.

3.3.2.3. Principio de Protección a la Confianza Legítima.

Encuentra sustento en lo dispuesto en los principios constitucionales del Estado de Derecho establecidos en los artículos 5, 6 y 7 de la Constitución, y de seguridad jurídica del artículo 19 N° 26 de la Constitución. A partir de estos principios se desprende que existirá una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico, obligando a la Administración del Estado a mantener un actuar coherente, haciendo vinculatorio el precedente administrativo, y el deber de publicitar anticipadamente el cambio de criterio⁸⁴.

Asimismo, se trata del amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que como ha venido actuando de una

83 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 59.

84 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 64-69.

manera determinada, y que lo seguirá haciendo en lo sucesivo y bajo circunstancias políticas, sociales o económicas similares⁸⁵. Sin embargo, otros autores, lo limitan a la "vinculatoriedad" de situaciones anteriores lícitas, sin mencionar el reconocimiento del principio en análisis⁸⁶.

En materia forestal y de prevención de incendios es relevante, pues la actuación de los órganos de la Administración competentes en la materia, debe mantener una cierta coherencia y homogeneidad, con el fin de evitar cambios arbitrarios en sus actuaciones que pueda alterar el equilibrio entre dos grandes aspectos involucrados: la estabilidad de dos importantes sectores de nuestra economía, como es el caso del forestal y agrícola, y por otra, la prevención y combate de incendios.

3.3.2.4. Principio de Cooperación.

Se trata de la cooperación entre el Estado y la sociedad, y más particularmente, los actores involucrados o privados regulados,

85 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 64.

86 SOTO KLOSS, Eduardo. "Acerca de la Obligatoriedad de los precedentes en la actividad Administrativa del Estado", en Revista Chilena de Derecho. Vol. 26 N° 2, Santiago, 1999.

desarrollando con ello un elemento de conducción política y de desarrollo y ampliación de la actividad estatal, dado el creciente número de roles que ha debido asumir el Estado.⁸⁷

Un caso relevante para efectos de la presente memoria es el existente en materia ambiental a partir del texto de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, que otorga instancias de participación⁸⁸. Así es como en su artículo 4 establece el deber del Estado facilitar la participación ciudadana y permitir el acceso a información ambiental, temas abordados extensamente en los párrafos 3 y 3 bis de la señalada Ley.

Estas disposiciones en materia ambiental, son, según se demostrará más adelante, relevantes en materia forestal, y con ello, en la problemática de los incendios forestales.

3.4. Normas de Derecho Ambiental.

Hemos constatado que las normas que inciden en la prevención y combate de incendios forestales, en razón del interés público que protegen,

87 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 71.

88 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 71.

adscriben al Derecho Público. Asimismo, las normas que regulan el actuar de los órganos del Estado con competencia al respecto, son de Derecho Administrativo. Pues bien, a partir del contenido de las disposiciones a analizar, determinaremos si estas adscriben al Derecho Ambiental.

Don Raúl Brañes, define el Derecho Ambiental como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los proceso de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.⁸⁹

En el caso de los incendios forestales, se regulan las conductas humanas que pueden provocarlos, ya sea de manera directa (provocar un incendio), como indirecta (falta de cuidado en predios de uso forestal o agrícola). Asimismo, los efectos de los incendios forestales generan efectos que generan una modificación significativa de las condiciones de existencia de

89 Cfr. BRAÑEZ, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

los organismos vivos y el ser humano. Ambos aspectos son contenidos del Derecho Ambiental.⁹⁰

Concluimos que las normas que inciden en materia de incendios forestales, son de orden ambiental, pues apuntan al resguardo de la estabilidad funcional de los sistemas ambientales por medio de la regulación de las conductas del ser humano que sean capaces de dañarlos.

3.4.1. Características del Derecho Ambiental.

Confirmada la coincidencia temática entre las normas en materia de incendios forestales con el Derecho Ambiental, será necesario analizar sus principales características, con el fin de tenerlas presente al momento de analizar las normas vigentes en el siguiente capítulo.

3.4.1.1. Un Derecho Social, protector del Medio Ambiente.

Una de sus principales características es la de ser un derecho eminentemente social, que en cuanto a su ámbito de regulación y fines,

⁹⁰ FERNÁNDEZ, Pedro. Manual de Derecho Ambiental Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004. 61 pp. En igual sentido, VALENZUELA, Rafael. El Derecho Ambiental ante la Investigación y la Enseñanza. Jornadas sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico. Madrid. 1983.

escapa del eje individual-patrimonial que rige a otras ramas del Derecho. Es así como protege poblaciones y comunidades, seres humanos y otras formas de vida, cualquiera sea su estado de desarrollo, y el medio abiótico en que viven⁹¹.

Así es que el Derecho Ambiental se preocupa de los ecosistemas en beneficio de la comunidad actual y futura⁹². Para ello se propone como fin el uso racional de los recursos naturales, con el fin de lograr un desarrollo sostenible en el tiempo⁹³.

Los fines precedentemente señalados son claramente identificables en las normas que buscan prevenir los incendios forestales, así como las normas que permiten el despliegue del Estado al combate de éstos, pues pretenden evitar los daños que puedan producirse en el medio ambiente natural, y el entorno y medios de vida del ser humano.

3.4.1.2. Autonomía discreta.

91 FERNÁNDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 62.

92 FERNÁNDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 64.

93 BETANCOR, Andrés. Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid, Editorial La Ley, 2001. p. 102.

El carácter del Derecho Ambiental como rama del ordenamiento jurídico no está exenta de polémicas, pues las normas de Derecho Ambiental está constituido por normas pertenecientes a diversas ramas del Derecho, lo cual le ha valido el carácter de “interdisciplinario”.⁹⁴ Para satisfacer los fines del Derecho Ambiental, existen bases Constitucionales, y normas propias del Derecho Administrativo, e inclusive de índole Penal, Tributario y Económico, todas pertenecientes al ámbito del Derecho Público, sin perjuicio de la posible existencia del empleo de algunas instituciones al Derecho Privado.

Asimismo, existe una interdisciplinariedad “extra-jurídica”, pues el Derecho Ambiental se contextualiza por su relación con otras disciplinas extrajurídicas, como es el caso de la ecología, la economía y la sociología, entre otras⁹⁵. Es del caso, que en materia ambiental-forestal, la ingeniería

94 BETANCOR, Andrés. Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid, Editorial La Ley, 2001. p. 50.

95 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 50.

forestal es de particular relevancia, pues es esta especialidad la que nutre y permite el cumplimiento de las normas de alcances técnicos⁹⁶.

Asimismo, el Derecho Ambiental es un Derecho fuertemente internacionalizado, pues la mayor parte de la problemática ambiental requiere de una solución en el ámbito internacional⁹⁷. Es por ello que existen innumerables tratados en materia de protección ambiental, y particularmente en materia de incendios forestales lo son los convenios suscritos con la República Federal de Argentina en materia de incendios forestales: el Convenio Sobre Resguardo de Bosques Fronterizos contra Incendios (D.S. N° 254/67, Min. RREE), y el Protocolo Específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente, sobre Cooperación en Materia Forestal (D.S. N° 1257/97, Min. RREE).

3.4.1.3. Flexibilidad.

Se trata de una característica que le permite tomar distancia de otras ramas del Derecho: contiene tanto normas obligatorias, como otras

96 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 24.

97 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 51.

voluntarias, pues tiene por fin último evitar el daño ambiental, antes que castigar conductas desviadas⁹⁸.

3.4.1.4. Objeto de regulación: la actividad humana con impacto ambiental importante o destacado.

En esta radica una de sus principales peculiaridades. Mientras otras ramas del Derecho tienen por finalidad ordenar las relaciones humanas para resolver en última instancia los conflictos que entre seres humanos han surgido o puedan surgir, el Derecho Ambiental regula la actividad humana, protegiendo el medio ambiente y a través de éste garantizar la supervivencia de la especie humana. Para ello regula ciertas actividades del ser humano que pueden, al menos, potencialmente provocar impactos en la naturaleza⁹⁹.

3.4.1.5. El carácter preventivo y reparador del Derecho Ambiental.

El Derecho Ambiental posee un carácter preventivo y reparador antes que represivo. En este sentido, pretende evitar la producción de impactos ambientales significativos o importantes, y por otro lado, los dirigidos a la

98 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 53.

99 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 60.

reparación de la naturaleza o de los recursos naturales dañados, caso en que los impactos se produjeran¹⁰⁰.

Este carácter se verifica en el empleo de medidas que están al margen de la lógica jurídica tradicional, como es el caso de instrumentos voluntarios, la participación ciudadana, la publicidad de los actos administrativos, entre otros instrumentos no propiamente jurídicos, pero que son regulados a fin de que sirvan de medios a la consecución de los fines del Derecho Ambiental¹⁰¹. Todos estos instrumentos tienen acogida en nuestra legislación, particularmente en la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, y en las normas propiamente forestales, como es el caso de la Ley de Bosques, de Fomento Forestal y de Recuperación de Bosque Nativo.

3.4.2. Principios de Derecho Ambiental.

Los principios jurídicos plantean en el Derecho Ambiental dos cuestiones de particular relevancia: por un lado, su significado, importancia

100 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 87.

101 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 88.

y funcionalidad en el seno del Derecho Ambiental, algo necesario de precisar antes de adentrarnos en el análisis de las normas en materia de incendios forestales¹⁰².

Analizaremos sucintamente, de conformidad a las pretensiones de este capítulo y de la memoria de la que es parte, los principios que mayormente han sido aceptados en nuestra doctrina:

Principios que dicen relación con la evitación del daño ambiental:
principio de prevención, y principio de precaución;

Principio que dicen relación la restauración del daño ambiental:
principio de corrección de los atentados; y principio “quien contamina paga”.

3.4.2.1. Principios de evitación del daño ambiental.

La mejor manera de proteger la naturaleza es evitando que sea dañada. Esto obedece a que es muy difícil o imposible que el recurso dañado recupere su estado original previo a sufrir el daño. Dada la importancia de

102 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 144.

lograr este “no-resultado” (ausencia de daño), da lugar a la existencia de dos grandes principios de derecho ambiental: el principio de prevención, y el de precaución.¹⁰³

Principio de prevención.

Mediante este principio, se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales.¹⁰⁴ Se trata de evitar los efectos perjudiciales de determinadas actividades humanas sobre la naturaleza. Supone por tanto, la búsqueda de instrumentos suficientes a fin de evitar la producción de daños ambientales. Tal tarea requiere el empleo de medios científico-técnicos que permitan determinar los posibles daños.¹⁰⁵

El principio de prevención se traduce en la exigencia de una acción que ha de servir para evitar el daño ambiental. Por ello, se ha llegado a identificar este principio con los medios para lograr este resultado, esto es,

103 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 144.

104 HISTORIA DE LA LEY N° 19.300. Mensaje presidencial. 9 pp.

105 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 152.

con las medidas que puedan emplearse para evitar la producción del daño.¹⁰⁶

En materia de incendios forestales debemos necesariamente relacionarlo con los medios que de conformidad a nuestro ordenamiento jurídico, son empleados para evitar la producción del daño ambiental. En este caso, reciben particular mención los medios destinados a determinar los posibles daños a provocar, así como aquellos que buscan planificar la actividad forestal bajo un rango mínimo de cuidado. Estos instrumentos serán analizados en el siguiente capítulo.

Principio de precaución.

Cuando la determinación de los posibles daños no es indubitada por carecerse de medios científicos dotados de notoria credibilidad, o exista la posibilidad de una o más medidas no puedan ser suficientes, será necesario cautelar los posibles riesgos¹⁰⁷.

106 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 155.

107 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 152.

Este principio refuerza el principio preventivo, al establecer una pauta para actuar en situaciones de incertidumbre científica¹⁰⁸. Así, cumple un rol fundamental al orientar de la política ambiental a desarrollar por el Estado¹⁰⁹.

Recepción de los principios en el derecho nacional.

En nuestro derecho, este principio recibe especial consideración, a partir de lo establecido en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República, que obliga al Estado a “velar” por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y tutelar la preservación de la naturaleza, lo cual implica tanto la prevención como la precaución.¹¹⁰

La Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente establece expresamente el principio de prevención, siendo su expresión jurídica y material el sistema de evaluación de impacto ambiental. A su turno, el principio precautorio no se encuentra regido expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la Declaración de Río de 1992, que lo contiene,

108 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 153.

109 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 159.

110 FERNANDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 86.

es una norma no vinculante que no puede aplicarse de forma directa ante evaluaciones de proyectos concretos.¹¹¹

3.4.2.2. Principios de restauración de los recursos naturales dañados.

Una de las consecuencias del deber de preservar el medio ambiente y los recursos naturales, es a su turno establecer la obligación de reparar los daños o perjuicios causados como consecuencia de la utilización no racional de los recursos. Aun cuando existan sanciones administrativas o incluso delitos, lo importante será recuperar la integridad perdida que el castigo que pueda recibir el infractor no solucionará¹¹².

De lo precedentemente expuesto surgen dos principios fundamentales del Derecho Ambiental: el principio de corrección o reparación, y el principio “quien contamina paga”.

Principio de corrección o reparación.

111 Segundo Tribunal Ambiental de Santiago Sentencia del 1 de octubre de 2013, Causa rol R2-2013, considerando 29.

112 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 169.

Se trata del deber de corrección o reparación del daño ambiental causado, a través de los medios y resultados científico-técnicos disponibles. Asimismo, se debe corregir en la misma causa o fuente que los produjo¹¹³.

Cabe precisar que aun cuando existan sanciones administrativas o penales al infractor de una norma que establece una prohibición o impone un deber de conducta, lo más importante desde la perspectiva ambiental es la reparación del daño ambiental¹¹⁴. Esta consideración deberá ser tomada en cuenta al momento de analizar nuestra legislación vigente en la materia.

En el ámbito de los incendios forestales, esto significa que quien resulte responsable de los daños de un incendio forestal, debe hacerse cargo de la reparación de los daños, junto con hacer desaparecer la causa que la haya producido de haber sido por la disposición de medios que hayan permitido la ignición del fuego.

Este principio tiene especial tratamiento en el régimen de responsabilidad ambiental establecido en la Ley N° 19.300 de Bases

113 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 170.

114 BETANCOR, Andrés. Op. Cit. p. 169.

Generales del Medio Ambiente en su párrafo primero. Se establece la responsabilidad de reparación del daño ambiental ya sea a título de culpa o dolo (artículo 51). Además se establece un régimen de presunciones ante la infracción de normas o instrumentos de gestión ambiental, previa acreditación de la relación causal entre la infracción y el daño (artículo 52).

Estas disposiciones no sólo pretenden hacer efectivo el principio de reparación del daño causado, tanto en el patrimonio de cualquier particular, como en el denominado patrimonio ambiental, sino que también persiguen un objetivo de prevención general¹¹⁵.

Principio de "quien contamina paga".

En efecto, se funda en la idea de que el particular que actualmente contamina o que lo haga en el futuro, debe incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación. De ahí se desprende que los primeros responsables de disminuir la contaminación, serán los particulares. Por otra parte, el Estado deberá fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las normativas dictadas, y de

115 HISTORIA DE LA LEY N° 19.300. Mensaje presidencial. p. 15.

los sistemas de regulación que se creen, sean directos o indirectos. Así, se entregan nuevas facultades y herramientas a los fiscalizadores en materia ambiental, de modo que cumplan cabalmente con sus funciones¹¹⁶.

En relación a la actividad forestal, significa que los costos de prevención y de combate de incendios forestales –junto a los otros costos ambientales de la actividad forestal - deben ser internalizados dentro de los costos de producción de los particulares del sector.

Actualmente existen normas que apuntan en tal sentido en materia de incendios forestales, cuya análisis efectuaremos en el próximo capítulo, particularmente en torno a su idoneidad y suficiencia.

3.5. Normas de Derecho Forestal.

Continuando nuestro análisis con miras a definir nuestro marco teórico-doctrinario para las normas reguladoras de la actividad forestal y de prevención y combate de incendios forestales, estimamos necesario, luego de analizar su pertenencia al ámbito del Derecho Público, Administrativo y

116 HISTORIA DE LA LEY N° 19.300. Mensaje presidencial. 15 pp.

Ambiental, considerar la pertenencia de las normas a analizar a lo que desde hace algunas décadas se ha considerado una rama especial del Derecho: el Derecho Forestal.

Se ha señalado que el Derecho Forestal es una rama especial del Derecho de los Recursos Naturales y del Ambiente, que comprende principios y normas que regulan la preservación, conservación, el uso y aprovechamiento de los bosques naturales, plantaciones y ecosistemas asociados¹¹⁷.

3.5.1. Características del Derecho Forestal.

Entre sus principales características surge su íntima relación con el Derecho Público y sus ramas Administrativo y Ambiental y de los recursos naturales, coincidentemente con lo expuesto en los apartados anteriores¹¹⁸.

117 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 17. Se trata de una cita a las conclusiones del Taller de Fortalecimiento de la Red Latinoamericana de Derecho Forestal Ambiental, DELADEGA, efectuada en Feldafing, Alemania, entre los días 11 y 16 de noviembre de 2006.

118 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 17.

Sin perjuicio de anterior, el denominado “Derecho Forestal” también interactúa con diversos instrumentos del Derecho Privado y sus ramas¹¹⁹. Esto es coincidente con la heterogeneidad antes descrita a propósito de las características del Derecho Ambiental –del cual es parte- y que conduce al empleo de instrumentos de gestión ambiental cuya naturaleza puede ser de Derecho Privado, como es el caso de Contratos y particularmente el de Seguro, que motivará un análisis particular en el próximo capítulo.

Se ha estimado además que tiene por objeto contribuir a lograr un desarrollo sustentable de los ecosistemas forestales. Esto se refiere a que nuestra nación se desarrolle económicamente, con equidad social y protección ambiental, en términos tales que permita no sólo satisfacer las actuales necesidades, sino también las de las generaciones futuras. El Derecho Forestal por tanto se levanta con el fin de reconocer el bosque y terrenos forestales como componentes básicos del desarrollo y del medio

119 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 17.

ambiente e integrador de diversas realidades económicas, ambientales, sociales y culturales¹²⁰.

Una segunda característica es su marcado carácter interdisciplinario, toda vez que debe ser alimentado por el conocimiento científico y técnico especializado en que el Ingeniero Forestal, es su motor y principal impulsador¹²¹.

3.5.2. Principios de Derecho Forestal.

El Derecho Forestal, ha logrado precisar la existencia de tres principios fundamentales: Protección, Preservación y Conservación, que serán analizados sucintamente¹²². Estos serán analizados brevemente a continuación.

3.5.2.1. Principio de Protección.

Entendiendo que la protección consiste en evitar que los recursos forestales se dañen, se deterioren o se extingan, es posible alcanzar su

120 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 18.

121 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

122 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

objetivo mediante dos vías: la “preservación” y la “conservación”. La protección es el género, siendo la preservación y la conservación especies o formas particulares de protección. Los conceptos de estas dos especies de protección poseen elementos diferenciadores que es necesario analizar¹²³.

En cuanto a “preservación” consiste en adoptar medidas previas al aprovechamiento de ciertos recursos naturales, con el fin de mantener los recursos en el tiempo, evitando su daño o destrucción por la mano del hombre, o por agentes naturales exógenos como enfermedades y fenómenos catastróficos, como sería el caso de los incendios forestales¹²⁴. Se trata de la mantención del estado natural original de los componentes del ambiente o de lo que reste de dicho estado, mediante la limitación de la intervención humana al nivel mínimo compatible con dicho objetivo. En este caso, sólo se podría permitir la actividad forestal para fines científicos o educativos¹²⁵.

En cuanto a “conservación”, consiste en adoptar medidas al momento del aprovechamiento de los recursos forestales a través de intervenciones en

123 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

124 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

125 FERNANDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 40.

el recurso que aseguren su utilización sostenida en el tiempo, conservando los bosques a través de la reposición de los árboles derribados en forma permanente y sostenida¹²⁶.

El principio de protección, a partir de estos dos aspectos, hoy recibe el nombre de “principio de sustentabilidad”, paralelo con el principio preventivo y precautorio del Derecho Ambiental. En este sentido, ha existido en las últimas décadas un acercamiento entre los fines del Derecho Forestal con los fines del moderno Derecho Ambiental, concentrados ambos en el desarrollo de un desarrollo sustentable, que permita la satisfacción de necesidades actuales y las de las futuras generaciones, y que a su vez permita una mayor equidad social y protección ambiental¹²⁷.

En materia de incendios forestales, el principio de protección es tremendamente relevante, pues en virtud de la aplicación de su aspecto

126 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

127 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25. En el mismo sentido: FERNANDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 39.

“preservación” es que se interviene el uso de los recursos forestales, con el fin de “preservarlos” en el tiempo¹²⁸.

3.5.2.2. Principio de Fomento.

El fomento, en Derecho Administrativo, es considerado como una modalidad de la actividad de la Administración del Estado destinada a dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante la creación de incentivos de diversa índole¹²⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, este principio en Derecho Forestal dice relación con el empleo de mecanismos diversos por parte del Estado para incentivar la forestación, y el manejo racional y sustentable de las plantaciones y del bosque nativo¹³⁰. La diferencia radica en que de ser un medio de intervención en Derecho Administrativo, en la rama forestal trasciende para convertirse en principio rector, que lo convierte desde una opción de intervención a un mecanismo de uso prioritario y característico. Las razones se encuentran en ser indiscutidamente más idóneo: es más fácil

128 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

129 BERMÚDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 195.

130 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 25.

incentivar la forestación que prohibir la corta o propender al empleo de sustitutos frente a un país con amplios recursos forestales.

En Chile, se han empleado incentivos económicos a través de bonificaciones y exención de impuestos, denotando el carácter heterogéneo del Derecho Forestal, y lo coincidente en sus caracteres y principios con el Derecho Ambiental al cual adscribe.

3.5.2.3. Principio de Integridad o “Sistemicidad”.

Teniendo presente que el bosque es un ecosistema con valores económicos, sociales, culturales, escénicos y recreativos, regulador del ambiente, fauna y flora asociada, se necesita que el Derecho Forestal, como conjunto de principios y normas jurídicas, respondan también como ordenamiento jurídico, a esta especial característica integral y sistémica¹³¹.

3.6. Recapitulación: Los Principios de la Regulación del Estado

De conformidad a los argumentos doctrinarios precedentemente expuestos, concluimos que la intervención que el Estado efectúa en las

131 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 26.

actividades del ser humano con miras a prevenir y disponer de medios para el combate de incendios forestales, se efectúa a través de normas. Estas normas, por su contenido, sujeto pasivo de su aplicación, y técnica jurídica adscriben, heterogéneamente, al Derecho Público, y particularmente al Derecho Administrativo, al Derecho Ambiental, y al joven Derecho Forestal.

Cada una de estas ramas del Derecho nos permite asistimos de un conjunto de características y principios previamente descritos que nos orientarán en el análisis que efectuaremos de las normas vigentes en el próximo capítulo.

4. Formas de Intervención Estatal.

A propósito de la entidad de los daños provocados por los incendios forestales, y la pertenencia de las normas dictadas para su prevención y combate al Derecho Público analizados previamente en éste capítulo, remarcamos el interés público que hay detrás de esta problemática.

Antes de cerrar el presente capítulo, es preciso efectuar una precisión conceptual, a la luz de la reciente doctrina de Derecho Ambiental y del Derecho Administrativo, en relación a como los Estados enfrentan el creciente número de roles a asumir en distintas áreas del quehacer humano, a fin de satisfacer las necesidades públicas, cuando éstas no puedan ser satisfechas por los privados, en virtud del principio de subsidiariedad existente en nuestras bases de la institucionalidad (artículo 1, Constitución Política de la República)¹³².

Con el fin de hacerse cargo del interés público y las necesidades públicas, el Estado desarrolla una política pública materializada a través de

132 BERMUDEZ, Jorge. Op. Cit. p. 163.

diversos medios, como es el caso de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos y servicios¹³³.

Desde la perspectiva del Derecho Ambiental, la existencia de una política pública, supone la convicción de que el objeto de la ordenación del ambiente no puede alcanzarse sin el concurso de acciones específicas llamadas a modificar la realidad. Estas acciones son indispensables para la generación de ciertos efectos en el medio ambiente, que no se generarían espontáneamente. Así, mediante una política ambiental se da respuesta a la pregunta de qué hacer para conseguir una ordenación del medio ambiente. La policía pública ambiental será el marco de referencia de la denominada “gestión ambiental”¹³⁴.

A su turno, la gestión ambiental es el conjunto de acciones destinadas a administrar el ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una

133 BANCO MUNDIAL. 2010. La Formulación de Políticas Públicas en la OCDE: Ideas para América Latina. [En línea]. Washington. <<http://goo.gl/yICfRB>> [Consulta: 1 de marzo 2015]. p. 22.

134 BRAÑES, Raúl. Op. Cit. p. 149.

política nacional ambiental que contribuya al logro de un desarrollo sustentable¹³⁵.

Una de las características principales de la gestión ambiental es que su aplicación resulta transversal, a través de toda la administración del Estado, toda vez que los problemas ambientales deber ser considerados en forma global y sistémica, de tal manera que ninguna autoridad podría marginarse de prestar su colaboración a la solución de los problemas medioambientales¹³⁶. Conforme a lo anterior, es que el rol que asume el Estado tanto en lo macro, como en lo micro en materia forestal, debe ser coincidente con la política ambiental, pues se regula al final del día un mismo ámbito, y en específico, el sector forestal resulta ser un sector estratégico para la preservación del medio ambiente.

Coincidentemente con lo anterior, la política forestal se efectúa por medio de normas especiales y una institucionalidad forestal, que en su conjunto permiten alcanzar una política forestal. Estos tres elementos

135 FERNÁNDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 153.

136 FERNÁNDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 154.

(normas, institucionalidad y política forestal) permiten alcanzar una gestión forestal sostenible¹³⁷.

La gestión forestal sostenible es el conjunto formado por la legislación, organización, administración y uso de los terrenos forestales y bosques de forma e intensidad tal, que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender ahora y en el futuro, las funciones económicas, ambientales y sociales relevantes a nivel local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas. Asimismo, supone la integración de la política, legislación e institucionalidad forestales con los objetivos de la acción internacional sobre protección internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de protección de la flora, fauna y bellezas escénicas naturales, conservación de la diversidad biológica, cambio climático y desertificación¹³⁸.

De conformidad a lo precedentemente expuesto, evidenciamos que en materias ambiental y forestal, existe un paradigma de análisis para el rol

137 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 26.

138 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 26.

que cumple el Estado en estas materias: Ley, Institucionalidad y Política Pública, con miras a una gestión sostenible. Este esquema nos servirá para realizar nuestro análisis de las normas de derecho positivo en materia de incendios forestales:

En el siguiente capítulo nos avocaremos a examinar Normativa e Institucionalidad en materia de incendios forestales. Determinaremos si existen deberes Generales para el Estado en la materia, y el rol de los privados.

CAPÍTULO DOS: NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES.

Prefacio al capítulo.

En el presente capítulo se efectúa el análisis de la siguiente hipótesis: “En nuestro Derecho existen deberes generales para el Estado en materia ambiental, y en materia de incendios forestales en virtud de sus efectos en el medio ambiente. Asimismo, existen obligaciones para los particulares, y su incumplimiento trae aparejada la aplicación de sanciones de diversa naturaleza”.

Para su comprobación, se seguirá el siguiente esquema:

Título 1: El Surgimiento de la Regulación. Para entender el desarrollo histórico del tema, se analizará el surgimiento de la regulación forestal desde finales del siglo XIX hasta antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1980.

Título 2: Regulación Vigente en Materia de incendios Forestales: Tomando en consideración el desarrollo histórico de la materia, se

pasará a analizar la normativa vigente aplicable de alguna forma a los incendios forestales. De esta forma se analizará en concreto: los Deberes Generales del Estado; la Institucionalidad y Regulación de la Actividad Forestal en relación a los incendios forestales; las obligaciones de los privados; y la normas sobre protección y uso del fuego forestal.

1. El Surgimiento de la Regulación Forestal.

En el siguiente título se analizará sucintamente el contenido de las normas dictadas antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República del año 1980. Lo haremos con la intención de determinar el rol que en aquel entonces se le asignó al Estado en la materia.

1.1. Reglamento General de Corta del 3 de Mayo de 1873.

Esta norma surge ante el avance de la desforestación y la erosión de los suelos. Este fenómeno se comenzó a producir por el empleo del roce a fuego para habilitar terrenos para el cultivo y la explotación de la madera para uso combustible.¹³⁹

Ante la evidenciada necesidad de regulación, en 1873 se dictó el Reglamento General de Corta, que innovó al hacer necesaria la obtención de un permiso previo para el uso del fuego en sectores rurales. Asimismo, para la supervisión del cumplimiento de este requisito se creó un modesto Servicio de Bosques avocado a darle cumplimiento¹⁴⁰.

139 CAMUS, Pablo. Op. Cit. p. 146.

140 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 33.

Lamentablemente, y como ya lo habían presagiado sectores gremiales de la época, no existían medios para posibilitar su cumplimiento. Esto principalmente a causa de las deficiencias de la institucionalidad forestal y el empleo indiscriminado –bajo la clandestinidad- del roce a fuego¹⁴¹.

1.2. Ley de Municipalidades de 1891, “Ley de Comuna Autónoma”.

Ante el fracaso del Reglamento General de Corta, y en el marco de un intento por descentralizar la Administración del Estado, se le entrega al Gobierno Comunal la tuición de los bosques. Se le confía además la facultad de dictar Reglamentos sobre quema de bosques y arbolados, entre otras materias forestales y agrícolas¹⁴².

Durante su vigencia, los Municipios poco hicieron en la materia, y los modestos avances con la normativa anterior se perdieron. Inclusive se ha estimado que existió una flagrante tolerancia a la ocurrencia de incendios forestales por causas humanas, particularmente los derivados del empleo del roce a fuego¹⁴³.

141 CAMUS, Pablo. Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile. 1541-2005. Santiago, LOM Ediciones, 2006. p. 148.

142 GALLARDO, Enrique. Op. Cít. p. 33.

143 GALLARDO, Enrique. Op. Cit.p. 33.

Entre las causas del fracaso a esta nueva normativa se cuentan la escasa capacidad de gestión y la falta de recursos de los municipios. Este traspaso de funciones que anteriormente estaban en manos del Estado central, denota en opinión de algunos la negación del rol que éste último comenzaba a adquirir en la materia¹⁴⁴.

1.3. Ley de Bosques de 1925.

Se trata de una norma cuyo texto fue objeto de innumerables modificaciones, aún a su reciente entrada en vigencia. Dictada por medio del Decreto N° 656 de 1925, es modificado mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 265 del mismo año. Su texto refundido se establece a través del Decreto Supremo N° 4.363 de 1931 del Ministerio de Tierras y Colonización.

Recién a partir de su versión refundida del año 1931 se incluyen normas en materia de prevención de incendios. Entre ellas se cuenta con la prohibición del roce a fuego como método de explotación de ciertos

144 CAMUS, Pablo. Op. Cit. p. 149.

terrenos, que de conformidad a la propia norma gozan de “aptitud preferentemente forestal” (artículo 17).

Asimismo, el empleo del fuego para destruir la vegetación arbórea en suelos fiscales o particulares para ser habilitados para el uso agrícola, queda supeditado la obtención de “un permiso escrito otorgado por las Intendencias o Gobernaciones, después de oír al Ministerio de Tierras y Colonización” (artículo 18).

Luego, estas disposiciones serían modificadas por la Ley 15.066 del año 1962, aún vigente a esta fecha, que restableció el empleo del roce a fuego para habilitar los suelos para el uso agrícola, mediante su regulación. A partir de estas modificaciones se volvió necesario contar con una autorización otorgada por la Gobernación, previo informe de un profesional de la Agronomía del Ministerio de Agricultura. Asimismo, el empleo del roce a fuego queda supeditado al cumplimiento de los requisitos y fechas a establecer por un Reglamento a dictar por el Presidente de la República, el cual solo llegó a existir el año 1980 –casi cinco décadas después- mediante el Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura (“Reglamento de Roce a Fuego”).

Con las modificaciones introducidas por la Ley 15.066 de 1962 se instauraron sanciones pecuniarias en sede administrativa por el uso del fuego en contravención a la Ley y al Reglamento de Roce a Fuego. Este último, pese a su tardía dictación, introdujo disposiciones innovadoras, como es el caso de la presunción de autoría de quien explotando el predio en su beneficio, hubiere ordenado o tolerado la preparación del roce en el cual se produjo el incendio, o que resultaren en la destrucción de bosques, meses, pastos, montes, cerros, plantíos, ganados, construcciones u otros bienes pertenecientes a terceros (artículo 18, Reglamento de Roce a Fuego).

Finalmente, es importante precisar que luego de innumerables modificaciones a la institucionalidad, el Decreto Ley N° 400 de 1974 estableció que la supervigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de la Ley de Bosques quedara radicada en el Ministerio de Agricultura, por intermedio del Servicio Agrícola y Ganadero, logrando un cierto avance en la especialización de las competencias, antes en manos de Intendencias y Gobernaciones¹⁴⁵.

1.4. Decreto Ley N° 701 de 1974, Ministerio de Agricultura.

145 CAMUS, Pablo. Op. Cit. p. 149.

Aprobada el 28 de octubre de 1974, el Decreto Ley N° 701 de Fomento Forestal dispuso una serie de incentivos a las plantaciones en terrenos declarados “forestales”, o más propiamente “de aptitud preferentemente forestal”, así como los bosques naturales yacentes al interior de predios rurales.

Dichos incentivos incluían la exención del pago de impuestos territorial a los terrenos agrícolas, no considerar su enajenación y explotación para el régimen de renta presunta o el impuesto global complementario, así como bonificaciones y reembolsos a la forestación. Asimismo, estos terrenos, bosques y acciones emitidas por sociedades de giro preferentemente forestal tampoco serían considerados para la determinación del impuesto a la herencia, asignaciones y donaciones¹⁴⁶.

Dentro del texto original del Decreto Ley 701 no contiene disposiciones que al menos indirectamente aborden la problemática de los incendios forestales. Tampoco cambiaron esta realidad las modificaciones introducidas por los Decretos Ley N° 945 del Ministerio de Agricultura del

146 CAMUS, Pablo. Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile. 1541-2005. Santiago, LOM Ediciones, 2006. 149 pp.

25 de marzo de 1975, el Decreto Ley N° 2691 Ministerio de Agricultura del 16 de junio de 1979, y el Decreto Ley N° 2565 Ministerio de Agricultura del 03 de abril de 1979.

1.5. ¿Existió un rol para el Estado de Chile en materia de incendios forestales antes de la Constitución de 1980?

De las normas analizadas estimamos que solo se evidenció por parte de nuestro legislador (constitucional y de facto), un tímido esfuerzo por hacer de la problemática de incendios forestales un asunto de Estado. Este se manifestó a través del Reglamento General de Corta del 3 de Mayo de 1873 en que se asumía como un deber para el Estado Central. Luego se le vio desvanecerse con la dictación de la Ley de Comuna Autónoma de 1891, que lo relegó a una competencia menor de las inexpertas e insolventes Municipalidades¹⁴⁷.

Una vez que la problemática de la desertificación tomara lugar dentro de las autoridades de la época, progresivamente se dictaron normas que denotaron un mayor interés en proteger y aumentar los recursos forestales,

147 GALLARDO, Enrique. Op. Cít. p. 33.

como es el caso de la Ley de Bosques de 1925, la Ley de Fomento Forestal de 1974 y sus respectivas modificaciones previas a la Constitución Política de la República de 1980. No obstante, estos cuerpos normativos estaban enfocados principalmente con el establecimiento de incentivos a la forestación más que a proteger los bosques y plantaciones forestales de los incendios forestales.

La legislación de protección y fomento forestal dictada hasta la primera década de 1980 no estableció una institucionalidad que permitiera el despliegue de medios materiales y jurídicos destinados de forma efectiva a la prevención y combate de incendios. Solo se limitó al establecimiento de una regulación menor en torno al uso del fuego, y un régimen sancionatorio administrativo por su omisión.

2. Normativa Vigente en Materia de Incendios Forestales.

Definida ya la pertenencia de las normas en materia de incendios forestales al Derecho Público, y particularmente al Derecho Administrativo y Ambiental, y luego de analizar el surgimiento de la regulación del sector forestal, comenzaremos a analizar las normas hoy vigentes en la materia.

Se analizará primeramente la Constitución Política de la República, y los Tratados Internacionales suscritos en la materia en que puedan existir deberes generales para el Estado. Luego analizaremos las disposiciones relevantes de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, en busca de un marco general de carácter ambiental, y su relación con los incendios forestales.

Analizaremos las instituciones y las normas relevantes en materia forestal, reguladoras tanto de la actividad de explotación forestal como de la propiedad forestal.

A continuación, intentaremos sistematizar las obligaciones para los privados relativas al combate y extinción de incendios forestales, y las sanciones existentes frente a su incumplimiento.

Finalmente, plantearé nuestras impresiones respecto de la sistematicidad de estas normas, pensando en que pueden dar lugar a la existencia de un sistema o política pública de incendios forestales.

2.1. Deberes Generales del Estado en materia de Prevención y Combate de Incendios Forestales.

2.1.1. Constitución Política de la República.

El artículo 19 numeral 8 de la Constitución Política de la República establece como garantía “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”. Además establece para el Estado el deber de velar por la no afectación de este derecho, y tutelar la presentación de la naturaleza (Constitución Política de la República de Chile, artículo 19 N° 8).

Sin perjuicio de lo anterior, establece el reconocimiento y garantía del derecho de propiedad y su función social que permite su limitación sólo por ley para la “conservación del patrimonio ambiental” (artículo 19 N° 20)¹⁴⁸.

2.1.1.1. Naturaleza de la garantía constitucional.

148 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 44.

Primeramente debemos definir que entendemos por “medio ambiente libre de contaminación”, con el fin de determinar si la extensión de este concepto alcanza a la problemática de los incendios forestales.

El artículo 2 letra ll) de la ley 19.300 define al Medio Ambiente como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”. A partir de la definición es fácil observar, que en Chile el medio ambiente se considera como un sistema integral que comprende elementos naturales, artificiales, socioculturales y sanitarios, así como el patrimonio histórico, artístico, cultural, antropológico o arqueológico, entre otros¹⁴⁹.

Según el artículo 2 letra c) de la Ley 19.300, contaminación es “la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o

149 TEJEDA, Pablo. Definición de medio ambiente ¿Por un concepto amplio o restringido? Entrada de Blog. <<http://goo.gl/d2AYiB>> [Consulta: 17 de julio de 2014].

inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”. Asimismo, la Corte Suprema en una sentencia del año 1985 entendía que la afectación al “medio ambiente libre de contaminación”, se provocaba tanto por la presencia de contaminación, como por “la alteración de modo perjudicial para el mejor desarrollo de la vida”¹⁵⁰.

2.1.1.2. El rol del Estado en materia medioambiental.

El artículo 19 N° 8 de la Constitución establece el deber del Estado de velar por la no afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y de tutelar la preservación de la naturaleza.

Dado que la Constitución solo establece una garantía general a este respecto y no impone una actividad específica, debemos entender que para el Estado significa el deber de desarrollar una política pública de protección del medio ambiente, que deberá ser materializada a través de normas jurídicas e instituciones.

150 Corte Suprema. Sentencia de fecha 19 de diciembre de 1985 en recurso de protección caratulado "Palza Corvacho, Humberto con Director de Riego de la Primera Región y otros". N° Legal Publishing: 29361.

Parte de esa política ambiental radica en el control de contaminantes que podrán afectar la naturaleza. Esta protección se alcanza a través de “normas de comando y control”, como es el caso de las normas secundarias de calidad ambiental que establecen la cantidad y permanencia de elementos en el entorno cuya presencia o carencia pueden constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza (artículo 2 º de la Ley N° 19.300). Estos instrumentos son complementados mediante declaraciones de zonas y planes ante la proximidad o superación de los parámetros de contaminación¹⁵¹.

Otra manifestación de este deber es el establecimiento de limitaciones al uso de la biodiversidad. Protección que supone un control previo de contaminantes, considerando lo ineficaz que resultará toda limitación al aprovechamiento de recursos naturales en un entorno contaminado. Estas limitaciones podrán ser sectoriales, si se aplican en todo el territorio a una

151 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. "Deber estatal de tutela de biodiversidad". Informe. [En línea] <<http://goo.gl/Du0bgf>> [Consulta: 17 de julio de 2014]. p. 2.

actividad económica determinada. Este es el caso de la regulación sectorial forestal¹⁵².

La dictación de normas jurídicas para el desarrollo de una política de protección ambiental, y particularmente de prevención y combate de incendios forestales es imprescindible, al menos por dos razones: (a) debe crear y/o facultar instituciones con respeto al principio de legalidad; y (b) en materia forestal, cualquier política pública que implique la imposición de obligaciones en materia de prevención a los particulares, puede gravar el ejercicio de la propiedad privada, lo cual por mandato constitucional debe ser efectuado por medio de una ley.

2.1.1.3. La Garantía Constitucional y los incendios forestales.

Como analizamos en el capítulo anterior, los incendios forestales provocan daños de incalculable extensión, tanto en lo que respecta al medio ambiente como fuente de recursos naturales y medios de subsistencia, de acuerdo al concepto amplio asentado en nuestra legislación y jurisprudencias.

152 *Ibíd.* p. 2.

2.1.1.4. Posibilidad de recurso de protección.

Por disposición del artículo 20 de la Constitución Política de la República, ambas garantías en comento son objeto de acción constitucional de protección.

En el caso de la garantía del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, habiéndose empleado en reiteradas oportunidades para impugnar resoluciones dictadas en el marco de nuestro Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA), estimamos que nada puede obstar a que pueda emplearse con ocasión de un acto u omisión ilegal de una autoridad o persona determinada que sean causa directa e inmediata de incendios forestales.¹⁵³

No obstante nuestra conclusión, la rápida acción del fuego obsta a la idoneidad del recurso de protección sea un medio de intervención idóneo para el caso de su extinción, no así para su prevención cuando se trate de actos que crean situaciones patentes de riesgo.

153 FERNÁNDEZ, Pedro. Op. Cit. p. 150.

2.1.2. Convenio sobre Resguardo de Bosques Fronterizos contra Incendios
Chile-Argentina - Decreto Supremo N° 254 de 1967 del Ministerio
de Relaciones Exteriores.

Este Convenio compromete a los Estados partes a establecer un sistema adecuado de cooperación para la protección en común de las riquezas forestales de la zona fronteriza, y el empleo de mecanismos con el fin de prevenir, comprobar y extinguir los incendios. Asimismo se comprometen a crear individualmente un Servicio específico de prevención y lucha contra incendios forestales.

Dentro de sus especificaciones destacan el establecimiento de prohibiciones de uso del fuego en los meses de Noviembre a Marzo de cada año y la entrega de información recíproca de planes de destrucción de la vegetación mediante el uso del fuego autorizadas.¹⁵⁴

2.1.3. Protocolo Específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente con
Argentina - Decreto Supremo 1257 de 1997 del Ministerio de
Relaciones Exteriores.

154 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 51.

Con este Protocolo Específico se pretende desarrollar actividades de cooperación en variadas materias de orden ambiental, haciendo mención expresa a la problemática de los incendios forestales, denotando la política pública desarrollada por ambos países.

Se busca desarrollar un alto grado de cooperación y coordinación por medio de intercambio de expertos y el desarrollo de actividad académica y profesional tendiente a la capacitación de los profesionales que se desempeñan en los órganos de la administración de ambos Estados partes: CONAF y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la República de la Argentina.

2.1.4. Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

La Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante “LBGMA”) es una “ley marco” destinada a establecer directrices mínimas para la ejecución de una política pública de medio ambiente, en virtud del mandato constitucional en la materia (artículo 19 N° 8, Constitución Política de la República).

Dado lo anterior, establece deberes para el Estado en materia ambiental, de entre los cuales adquieren especial relevancia los siguientes: facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección ambiental (artículo 4, LBGMA). Asimismo, establece un conjunto de instrumentos de gestión ambiental administrados por los diversos órganos del Estado con competencias ambientales, quienes deben propender “a la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (artículo 4, LBGMA).

Actualmente, su texto original se encuentra modificado por la Ley N° 20.417 del año 2010, que dio forma a la actual institucionalidad ambiental, a saber, el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

2.1.4.1. Deberes Generales para el Estado establecidos por la LBGMA.

De la lectura del artículo 4 de la LBGMA, estimamos que su texto busca establecer deberes al Estado en materia ambiental: (a) facilitar la participación ciudadana; (b) permitir el acceso información ambiental; (c) promover campañas educativas a la ciudadanía; y (d) en el ejercicio de competencias ambientales y en la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, propender a la conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas.

A continuación efectuamos un breve análisis de los alcances que de dichas disposiciones –que estimamos- alcanzan en materia de incendios forestales.

2.1.4.2. Participación Ciudadana.

Como hemos dicho, según el texto del artículo 4 de la LBGMA, se trata de un deber del Estado en materia ambiental. Pero su tratamiento enmarcado en el Título II, le confiere el carácter de “Instrumento de Gestión Ambiental”, esto es, el conjunto de mecanismos legales con los que

la institucionalidad ambiental cuenta para lograr sus objetivos (artículo 4 LBGMA; Título II, Párrafo 3° bis)¹⁵⁵.

La participación ciudadana tiene una gran importancia tanto en la norma en estudio, como en el Derecho Ambiental en general. A partir de esta importancia es que por texto expreso de la Ley se le considera uno de los Instrumentos de Gestión Ambiental establecidos por la propia LBGMA, que a su vez incide en la gestión de otros. Más concretamente, el artículo 4 de la Ley establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana destinada a la protección del medio ambiente¹⁵⁶.

En virtud de sus alcances, se considera a la participación ciudadana un principio general de Derecho Ambiental, como hemos podido constatar en el Mensaje Presidencial del Proyecto de LBGMA: este principio es de vital

155 Cfr. Sistema Nacional de Información Ambiental. [En línea] Disponible en <<http://goo.gl/ot6kLv>> [Consulta: 13 junio 2015]

156 Cfr. MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. [En línea]. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, no. 36. Valparaíso <<http://goo.gl/CP0u85>> [Consulta: 13 junio 2015]. pp. 281-323.

importancia, puesto que logra, una adecuada protección del medio ambiente mediante la concurrencia de todos los afectados a la problemática¹⁵⁷.

Actualmente, la LBGMA consagra a la participación ciudadana en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que al igual que el acceso a la información ambiental, tienen al menos una relación indirecta con los incendios forestales, al permitir a sus afectados participar en la determinación de los instrumentos de gestión ambiental relacionados con los incendios forestales. No obstante lo anterior, sus alcances como principio general de Derecho Ambiental y como deber del Estado, transforman a la participación ciudadana en un instrumento que permite un análisis desde perspectivas que pueden quedar olvidadas, como es el caso de comunidades sensibles a posibles efectos ambientales, que debidamente informadas contribuyen a una revisión detenida de los efectos -o riesgos de efectos- ambientales de un proyecto¹⁵⁸.

2.1.4.3. Acceso a la información ambiental.

157 Cfr. Mensaje Presidencial. Historia de la Ley N° 19.300. p. 17.

158 OFICINA PARA EL ALTO COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Folleto N° 10: Los pueblos indígenas y el medio ambiente. [En línea] <<http://goo.gl/9z7UVD>> [Consulta: 13 junio 2015]. p. 2 - 3.

Al igual que la participación ciudadana, es tanto un deber general del Estado en materia ambiental, como un presupuesto de la misma (artículo 4 LBGMA; Título II, Párrafo 3°).

La detección de factores de riesgo de incendio, así como la detección y extinción inmediata de éstos requiere de una supervisión permanente con un enorme despliegue de recursos. A esto se suma el fenómeno del despoblamiento rural, que ha significado la pérdida de la denominada “prevención pasiva” o “indirecta”, es decir, la pronta detección y extinción inmediata lograda en antaño mediante el conocimiento del territorio y mantenimiento de caminos empleados por los agricultores y habitantes del medio rural en su actividad diaria¹⁵⁹.

Frente a este panorama, que los interesados y posibles afectados accedan a información relativa a proyectos que presenten factores de riesgo de incendio, permite realizar su propia supervisión o análisis, con miras a la generación de redes de alerta. El acceso a la información ambiental es el

159 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 27.

sustrato mínimo para la participación ciudadana y las acciones positivas de los privado¹⁶⁰.

Si bien existe como deber del Estado, el acceso a la información ambiental excede el ámbito propio de la Administración del Estado, regulada por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Hablar de información ambiental alcanza información relacionada con el funcionamiento de proyectos o actividades económicas que en otros ámbitos jurídicos tendrían el carácter de reservado o confidencial.

En cumplimiento de este deber general de Derecho del Medio Ambiente, en la actualidad existe un “Sistema Nacional de Información Ambiental”, un sistema informático de libre acceso, que administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, está conformado por un conjunto de bases de datos cartográficos, gráficos, documentales y legales. Cuenta además con equipos informáticos y humanos, programas y procedimientos dedicados a

160 Cfr. MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. Op. Cit.

gestionar la información acerca del ambiente y los recursos naturales del país, de manera integrada y comprensible a la población¹⁶¹.

En zonas de producción forestal, el manejo de información sobre extensión, especies, accesos, densidad, etc., son datos que la autoridad Administrativa competente (Corporación Nacional Forestal, CONAF) tiene a la vista en la definición de los instrumento de regulación dispuestos por la Ley: los planes de manejo. Esta información es útil a los actores involucrados en el combate del incendio, según ser verá más adelante, como es el caso de CONAF, Bomberos, propietarios o titulares de proyectos agrícolas y forestales aledaños, etc.

2.1.4.4. Campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Al igual que la participación ciudadana y el acceso de a la información ambiental, es un deber general del Estado en materia ambiental y un instrumento de gestión ambiental (artículo 4 LBGMA; Título II, Párrafo 1°).

161 Cfr. Sistema Nacional de Información Ambiental. [En línea] <goo.gl/ot6kLv> [Consulta: 13 junio 2015]

La principal causa de incendios forestales tiene un componente humano, derivados del descuido de elementos que permiten la ignición, principalmente el uso del fuego en sectores recreativos y agrícola¹⁶². Por ello, el cumplimiento de este deber general requiere necesariamente del desarrollo de una política consistente de educación de la población en general.

Hemos podido constatar la realización de campañas de sensibilización de la población efectuados por el Ministerio de Agricultura a través de CONAF, así como una importante inversión en materia de señalización en sectores turísticos, y la implementación de programas de educación a pequeños y medianos propietarios forestales. Asimismo CONAF ha trabajado en acciones de educación y difusión en materia de prevención de incendios forestales, potenciada mediante convenios con Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Bomberos, Corporación de la Madera

162 En ese orden de cosas, en Chile del 2003 al 2014, el 30,6% de los incendios forestales han sido intencionales, el 55,3% accidentales, sólo el 0,3% por causas naturales, y el restante 13,8% tienen una causa desconocida. Ver. CONAF. 2014. Estadísticas de Causas según Ocurrencia de Incendios Forestales 1987 -2014. [En línea] <<http://goo.gl/lJuJkt>> [Consulta: 13 junio 2015].

(CORMA), la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) y F.F.A.A. en la denominada Mesa de Trabajo para la Prevención de Incendios Forestales¹⁶³.

2.1.4.5. Ejercicio orientado de facultades ambientales y en la aplicación de Instrumentos de Gestión Ambiental.

La LBGMA establece un claro deber para los órganos del Estado: que en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender a la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (artículo 4, LBGMA).

Existe consenso respecto de que la diversidad biológica no se puede conservar sin la diversidad cultural, tan importante para la evolución de la civilización humana como lo es la biodiversidad para la evolución biológica. En este equilibrio, el vínculo entre la cultura y el medio ambiente

163 Memoria CONAF 2010-2014. [En línea] <www.conaf.cl> [Consulta: 10 febrero 2015] p. 124.

es evidente para los pueblos indígenas: todos ellos comparten una relación espiritual, cultural, social y económica con sus tierras tradicionales. Las leyes, costumbres y prácticas tradicionales reflejan tanto una adhesión a la tierra como la responsabilidad por la conservación de las tierras tradicionales para su uso por las generaciones futuras¹⁶⁴.

De lo anterior resulta patente la relación de este deber general de los órganos del Estado con los incendios forestales, puesto que estas catástrofes resultan especialmente lesivas a sus medios de vida y mantención de su cultura, al verse forzados a desplazarse y/o cambiar sus formas de vida. Por ello no es de extrañar que nuestro legislador al dictar un marco general y de referencia en materia medioambiental, instituyera este deber general para los órganos del Estado en el marco de sus competencias ambientales y de aplicación de instrumentos de gestión ambiental (generales y sectoriales): este deber les obliga a poner un especial énfasis con el fin de no solo

164 OFICINA PARA EL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 2-3.

preservar nuestra diversidad biológica, sino que también la diversidad cultural y lingüística.¹⁶⁵

2.1.4.6. Otros Instrumentos de Gestión Ambiental.

A este respecto, mantendremos el concepto de “Instrumento de Gestión Ambiental” previamente señalado, a saber: los mecanismos legales con los que la institucionalidad ambiental cuenta para lograr sus objetivos (*supra* Capítulo Uno. Título 4.)¹⁶⁶.

Regulados en el Título II, los instrumentos de gestión ambiental establecidos por la LBGMA, son los siguientes (algunos ya analizados brevemente): Educación e Investigación (párrafo 1°); Evaluación Ambiental Estratégica (párrafo 1° bis); Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (párrafo 2°); Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (párrafo 3°); Acceso a la información ambiental (párrafo 3° bis); Normas de Calidad Ambiental y de la Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental

165 *Ibíd.* p. 1.

166 Cfr. Sistema Nacional de Información Ambiental. [En Línea] <<http://goo.gl/ot6kLv>> [Consulta: 13 junio 2015].

(párrafo 4°); Normas de Emisión (párrafo 5°); y Planes de Manejo, prevención o descontaminación (párrafo 6°).

Ya habiéndonos referido a la educación y al acceso a la Información ambiental como deberes del Estado y a su relevancia en la materia en estudio, nos reduciremos a lo ya señalado en los apartados anteriores, pasando a continuación a analizar los instrumentos de gestión ambiental que estimamos relevantes con los incendios forestales, por las razones que se indican.

2.1.4.7. Investigación Ambiental.

El artículo 7 de la LBGMA, establece como instrumento de gestión ambiental la asignación de fondos de investigación científica, desarrollo tecnológico y social determinados por la Ley de Presupuesto. A este respecto, se establece que podrán financiar proyectos relativos al medio ambiente, los que obviamente pueden estar destinados a la investigación en el campo de la prevención y extinción de incendios.

2.1.4.8. Evaluación Ambiental Estratégica.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), es parte de los instrumentos de gestión ambiental y su objetivo es mejorar la integración de la dimensión ambiental en los procesos de toma de decisiones estratégicas, vinculados al diseño, elaboración e implementación de políticas, planes y programas normativos de carácter general¹⁶⁷.

Las decisiones son establecidas por un Consejo de Ministros, compuesto por los Ministros del Medio Ambiente, Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y Planificación (artículo 71, LBGMA).

Hemos constatado que a esta fecha no existe una política nacional de incendios forestales, siendo un factor clave el estado actual de la institucionalidad del sector forestal, a analizar más adelante (*Infra* Capítulo Dos Título 2.2.). Estimamos que la incidencia de este instrumento de gestión ambiental será fundamental cuando nuestra institucionalidad decida establecerla.

2.1.4.9. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

167 Cfr. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. “Evaluación Ambiental Estratégica”. Sitio Web [En línea] < <http://goo.gl/tTmMke> > [Consulta: 16 mayo 2015].

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “SEIA”) es un instrumento de gestión ambiental cuyo principal objeto es introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país. A través de él se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables¹⁶⁸.

Se trata de un procedimiento concentrado dirigido por el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante “SEA”), que permite la obtención coordinada de todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deben o puedan ser emitidos por el Estado (artículo 8, inciso segundo, LBGMA).

Se trata de un procedimiento administrativo concentrado pues la solicitud de los permisos o pronunciamientos se solicitan y conceden en una misma instancia, no obstante ser competentes un alto número de autoridades administrativas (“ventanilla única”), sirviendo así de plataforma

168 Cfr. SERVICIO EVALUACION AMBIENTAL. “¿Qué és el SEIA? ” [En Línea] <<http://goo.gl/pPQS4UZ>> [Consulta: 19 mayo 2015].

para la obtención de los permisos sectoriales otorgados por los órganos que la ley ha establecido como competentes.

Rige de forma general para los proyectos y actividades que la propia LBGMA señala, en virtud de ser susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases (artículo 10, LBGMA).

En relación a nuestro tema de estudio, no existen actividades que directamente digan relación con uso de fuego y quema controlada que deban ser ingresados al SEIA. Sin perjuicio, deben someterse a SEIA algunos proyectos que dicen relación con la propiedad y actividad forestal:

“Desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales” (artículo 10 letras m), LBGMA).

“Desarrollo, cultivo o explotación en las áreas mineras, agrícolas, forestales e hidrobiológicas que utilicen organismos genéticamente modificados con fines de producción y en áreas o confinadas” (artículo 10 letras r), LBGMA).

El ingreso de los proyectos al SEIA se efectúa en forma de una simple Declaración de Impacto Ambiental en la forma de una declaración jurada. En algunos casos deberá elaborarse un completo Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan algunos de los siguientes efectos (artículo 11, LBGMA):

- i. Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- ii. Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- iii. Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos,
- iv. Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- v. Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona,

vi. Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural

La propia LBGMA define por “Estudio de Impacto Ambiental”, el documento que contiene una descripción pormenorizada de las características del proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que se ejecutarán para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos (artículo 2, letra i, LBGMA).

El proceso de evaluación de impacto ambiental termina con la dictación de una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad denominada “Resolución de Calificación Ambiental” (en adelante “RCA”). Esta calificación es efectuada por una Comisión presidida por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, y de Planificación, y el

Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, que actuará como secretario (artículo 86, inciso primero, LBGMA).

La RCA debe ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, y será estrictamente obligatoria para el titular del proyecto, tanto durante la construcción como la ejecución del mismo (artículo 24, inciso primero, LBGMA).

Si la RCA es favorable certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. En cambio, si es desfavorable, dichas autoridades estarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental (artículo 24, incisos segundo y tercero, LBGMA).

Cabe señalar que los organismos del Estado, cada vez que se les solicite en el ámbito de sus competencia otorgar o pronunciarse sobre algún PAS, deberán informar a la Superintendencia del Medio Ambiente, indicando si ha adjuntado o no una RCA y los antecedentes que permitan identificar al proyecto o actividad e individualizar a su titular. Así las cosas, de existir

una solicitud que recaiga sobre algún proyecto o actividad que debiendo someterse al SEIA no lo ha hecho, los órganos del Estado con competencia sectorial deben abstenerse de otorgar cualquier permiso o autorización (artículo 24, incisos cuarto y quinto, LBGMA).

2.1.4.10. Planes de Manejo.

Regulados en el Párrafo 6° de la LBGMA conjuntamente con los Planes de Manejo, no están expresamente definidos. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 42 de la LBGMA señala que son un instrumento para la concreción de ciertos fines:

- i. Mantenimiento de caudales de aguas y conservación de suelos;
- ii. Mantenimiento del valor paisajístico;
- iii. Protección de especies según su clasificación por especie y estado de conservación;

Definida solo su finalidad, la propia LBGMA establece que sus disposiciones son sin perjuicio de lo establecido en otros cuerpos legales, razón por la cual nos remitiremos a la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo en busca de un concepto de Plan de Manejo. A este respecto, el artículo 2 N°

18 señala que “Plan de Manejo” es el instrumento que, reuniendo los requisitos legales, permite la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.

Los Planes de Manejo son parte del conjunto de permisos y autorizaciones que los órganos del Estado con competencia ambiental deben otorgar previo pronunciamiento en el marco del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (artículo 8, inciso segundo, LBGMA). Siendo estos especiales y de competencia de un órgano en particular, dentro de un procedimiento de carácter general, son denominados “Permisos Ambientales Sectoriales”, otorgados por un órgano del Estado específico, que por acto propio lo aprueba: la Corporación Nacional Forestal, CONAF¹⁶⁹.

Dado lo anterior, debemos distinguir entre los Planes de Manejo, como instrumentos de gestión sectoriales, de los otorgados en el marco de un

169 Cfr. CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. [En Línea] <<http://goo.gl/9umFM0>> [Consulta: 28 abril 2015].

instrumento de gestión ambiental general (el SEIA). Son gestionados a partir del modelo de “ventanilla única” que ofrece el SEIA, en el cual se emplea la denominación “Permiso Ambiental Sectorial” (“PAS”) junto al número del artículo del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecido mediante el Decreto N° 40 del 12 de agosto de 2013, dictado de conformidad al mandato establecido en el artículo 13 de la LBGMA.

Los PAS en materia ambiental que son gestionados a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental son los siguientes:

PAS 148: Permiso para corta de bosque nativo (Artículo 148 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

PAS 149: Permiso para la corta de plantaciones en terrenos de aptitud preferentemente forestal (Artículo 149 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

PAS 150: Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat (Artículo 150 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

PAS 151: Permiso para la corta, destrucción o descepa de formaciones xerofíticas (Artículo 151 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

PAS 152: Permiso para el manejo de bosque nativo de preservación que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país (Artículo 152 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

El otorgamiento de los PAS forestales –al igual que todos los demás– está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos. Entre los múltiples requisitos exigidos por el Reglamento, cabe hacer mención a dos, por guardar relación con la prevención y control de incendios forestales: el establecimiento de medidas de protección, íntimamente ligadas con la inclusión de medidas de prevención, detección y combate de incendios forestales (artículos 148, 149, 150, 151 y 152, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

Cabe aclarar que si bien se exigen requisitos para los PAS relacionados a materias forestales, estos están dispuestos solo genéricamente, y sin perjuicio de los requisitos establecidos en la legislación forestal (artículos

148, 149, 150, 151 y 152, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

A este respecto, debemos insistir en que el otorgamiento de los PAS es otorgado por la autoridad sectorial competente, teniendo al SEIA como escenario solo en los casos que la LBGMA lo establece. En todos los demás casos, serán otorgados por la autoridad sectorial conforme a la normativa específica, los que serán analizados en el siguiente párrafo (*infra* Capítulo Dos Título 2.2.1.).

2.1.5. Institucionalidad establecida por la Legislación Ambiental, con competencias relevantes en materia de incendios forestales.

Sin perjuicio de que ya hemos señalado que la legislación ambiental a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –en los casos que recibe aplicación- sirve de plataforma para el otorgamiento de permisos sectoriales otorgados por la institucionalidad del sector forestal, analizaremos brevemente las facultades relevantes en materia de prevención y combate de incendios forestales de la actual institucionalidad ambiental.

2.1.5.1. Ministerio del Medio Ambiente.

Es un organismo de carácter estrictamente político que tiene a su cargo entre otras las siguientes facultades relevantes en la materia de estudio:

i. Velar por el cumplimiento de Convenciones Internacionales (artículo 70 letra d, LBGMA). Se trata de una atribución relevante en el cumplimiento considerando las disposiciones del Convenio sobre Resguardo de Bosques Fronterizos contra Incendios Chile-Argentina (Decreto Supremo N° 254/1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores) y del Protocolo Específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente con Argentina (Decreto Supremo N° 1257/1997 Ministerio de Relaciones Exteriores), ambos ya analizados.

ii. Colaboración, promoción y difusión de promoción y difusión ambiental. Esta facultad está orientada a la creación de una conciencia nacional de protección ambiental, y preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental y a promover la participación ciudadana (artículo 70 letra m), y está en especial relación con los instrumentos de gestión ambiental Educación e Investigación Ambiental, el Acceso a la Información Ambiental y la Participación

Ciudadana establecidos por el Título II de la LBGMA, cuya relevancia en materia de incendios forestales ya hemos señalado previamente.

2.1.5.2. Servicio de Evaluación Ambiental.

Se trata de un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 80, letra a, LBGMA)

Como ya hemos señalado previamente, tiene dentro de sus competencias la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (artículo 81, letra a, LBGMA).

En el marco de las atribuciones precedentemente señaladas, tiene por deber fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, instrumentos de gestión ambiental establecidos en la LBGMA, cuya relevancia en materia de incendios forestales ya hemos señalado previamente. En este sentido, el Servicio de Evaluación Ambiental está facultado para administrar sistemas de información abiertos al público sobre

permisos y autorizaciones de contenido ambiental y línea de base (artículo 81, letras b y c, LBGMA).

2.1.5.3. Superintendencia del Medio Ambiente.

Se trata de un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 1, Ley 20.417, artículo segundo “Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente”, en adelante “LOCSMA”).

Este órgano del Estado tiene por objeto “ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley” (artículo 2, LOCSMA).

Las facultades generales de fiscalización en materia ambiental otorgadas a la Superintendencia del Medio Ambiente han sido otorgadas sin perjuicio de las facultades de los órganos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental. En este sentido, dichos órganos conservan sus facultades en todas las materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo 2 inciso segundo, LOCSMA). Sin perjuicio de lo anterior, los organismos sectoriales deben adoptar y respetar todos los criterios que la Superintendencia del Medio Ambiente en relación a la forma de ejecutar las actuaciones de finalización, pudiendo solicitar a ésta que se pronuncie al respecto (artículo 2 inciso segundo, LOCSMA).

El artículo 3 de la LOCSMA contiene un amplio catálogo de atribuciones que permiten el cumplimiento de su objeto y lo dispuesto en el artículo 64 de la LBGMA, que le otorga “la fiscalización del permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, así

como de los planes de manejo establecidos en la presente ley, cuando correspondan”.

Si bien el ámbito de sus atribuciones es amplio, tratándose de los planes de manejo en materia forestal otorgados exclusivamente por la institucionalidad forestal radicada fundamentalmente en CONAF, como veremos más adelante (apartado 2.2.1), sus atribuciones se ven reducidas a los planes de manejo (PAS) otorgados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y no de aquellos otorgados fuera de éste. Sin perjuicio de esto, cuenta con atribuciones para requerir informaciones y datos a los organismos sectoriales que cumplan labores de fiscalización ambiental (artículo 2, inciso segundo; artículo 3, LOCSMA). En este sentido, CONAF desarrolla inspecciones, mediciones y análisis que se requieren para el cumplimiento de los programas y subprogramas de fiscalización asignados por la Superintendencia del Medio Ambiente (Resolución Afecta N° 45 del 06 de Diciembre del año 2012). Para ello CONAF asume sectorialmente las funciones de fiscalización ambiental que le son asignadas, e informar semestralmente la SMA el grado de

cumplimiento de los procedimientos de fiscalización, en los términos establecidos en los programas y subprogramas de fiscalización ambiental¹⁷⁰.

2.2. Legislación e Institucionalidad Competente en Materia de Incendios Forestales: Normas del Sector Forestal.

Para el cumplimiento de las normas que guardan relación con los incendios forestales, y para lograr la ejecución de la política del Estado en la materia, se hace necesaria la existencia de una Institucionalidad, que debidamente facultada, lleve a cabo la actividad administrativa que resulte necesaria a sus fines, en el marco de sus competencias.

A este respecto, analizaremos primeramente las instituciones con competencias especialmente relevantes en materia de incendios forestales, para luego analizar aquellas que en menor medida las poseen. Para cada institución, analizaremos los cuerpos normativos especiales que les han otorgado sus facultades en la materia.

2.2.1. Corporación Nacional Forestal (CONAF).

170 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. “Supervisión y Fiscalización Ambiental”. [En Línea] <<http://goo.gl/1xs7UP>> [Consulta: 2 mayo 2015]. p. 1.

La Corporación Nacional Forestal (en adelante indistintamente “CONAF”) es la institución que posee el mayor número de facultades en materia forestal, razón por la cual se le asimila como “órgano con competencias especiales en el SEIA”, como ya se ha señalado.

Dada su relevancia, primeramente intentaremos señalar con precisión su naturaleza jurídica y objetivos. Luego, nos avocaremos a analizar sus competencias directas en el sector forestal, y más precisamente, en materia de incendios forestales. Posteriormente, analizaremos sus facultades en relación con los instrumentos de gestión forestal (planes de manejo) y su relación con los incendios forestales.

2.2.1.1. Naturaleza Jurídica y Objeto.

CONAF es una Corporación de Derecho Privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector¹⁷¹.

171 CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL Libro Corporativo. [En línea] <<http://goo.gl/ziixvl>> [Consulta: 14 agosto 2014]. p. 10.

Su creación tuvo lugar por el Estatuto Corporativo que consta en la escritura pública del 2 de Febrero de 1970 otorgada en la notaría de don Arturo Carvajal Escobar, aprobada por el Decreto Supremo N° 728 del 5 de mayo de 1970, publicado en el Diario Oficial de la República el 13 de mayo del mismo año¹⁷².

Es dirigida por un Consejo Directivo compuesto por:

- i. El Ministro o Ministra de Agricultura;
- ii. El Ministro o Ministra Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- iii. El Director Ejecutivo o Directora Ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal.
- iv. Dos representantes de la Corporación de Fomento de la Producción, designados por su Vicepresidente, o sus respectivos suplentes;

172 Según el Código Civil, las corporaciones de Derecho Privado, son aquellas distintas a las de Derecho Público, formada por una reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados (artículo 545 y 547 del Código Civil).

- v. El Director o Directora Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero, o quien designe como su representante;
- vi. El Director o Directora Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, o quien designe como su representante;
- vii. Dos representantes del sector privado, designados por el Ministro de Agricultura;
- viii. Un representante de los trabajadores de la Corporación, elegido en votación directa por éstos, conforme a un reglamento de elecciones aprobado por el Consejo, o su suplente.

Según el artículo tercero de su estatuto, su objeto consiste en fundamentalmente en contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país, de un modo sustentable, ya sea asumiendo directamente el cometido o participando del proceso. Expresamente se señala que es un objetivo de CONAF “elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de protección y

conservación de los recursos forestales del país, especialmente en cuanto se refiere a la prevención y combate de incendios”.

Al día de hoy en día la misión de CONAF es “contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y a la mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el fomento, fiscalización de la legislación forestal-ambiental; la protección de los recursos vegetacionales; y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones”.¹⁷³

2.2.1.2. Competencias otorgadas por el Derecho Positivo en materia de Incendios Forestales.

Están otorgadas por diversas fuentes normativas, entre las que se cuentan:

- i. Decreto 733/1982, Ministerio del Interior, que establece normas para la Prevención y Combate de Incendios Forestales.

173 CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL, Loc. Cit.

ii. Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura “Reglamento de Roce a Fuego”.

iii. Actual texto de la Ley de Bosques.

iv. El Decreto Ley 2565 que sustituye el Decreto Ley 701 de 1974 de Fomento Forestal (“Ley de Fomento Forestal”).

v. Ley 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

2.2.1.2.1. Decreto 733/1982, del Ministerio del Interior, que establece normas para la Prevención y Combate de Incendios Forestales.

Esta norma, dictada durante el año 1982, busca simplificar y actualizar la normativa de la materia, a partir de la creación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, y el creciente número de atribuciones de CONAF en el sector forestal.

Prevención y Combate ordinario de Incendios Forestales.

Expresamente señala que la prevención y combate de incendios forestal constituirá normal y fundamentalmente una tarea y responsabilidad del

Ministerio de Agricultura, quien las ejercerá por medio de la CONAF. A ésta última se le asigna la función de asegurar “el desarrollo de las actividades de protección contra incendios forestales” (artículo 1 y 2).

Para el cumplimiento de lo anteriormente expuesto, CONAF ha desarrollado acciones directas de prevención y combate de incendios forestales. Es así que en materia de prevención de incendios forestales, CONAF gestiona acciones de educación y difusión a la gente para la prevención de incendios forestales se potenciaron, incorporando la participación y compromiso de entidades como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Bomberos, Corporación de la Madera “CORMA”, Oficina Nacional de Emergencia y Protección Civil del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante “ONEMI”) y FF.AA. en la denominada “Mesa de Trabajo para la Prevención de Incendios Forestales”¹⁷⁴.

En materia de combate de incendios, CONAF ha debido adquirir directamente o por medio de terceros, medios destinados a la pronta

174 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. 2014. Memoria. [En línea] <www.conaf.cl> [Consulta: 10 febrero 2015]. p. 124.

detección y combate de incendios. A este respecto, en los últimos años se ha aumentado su presupuesto en casi siete mil millones de pesos, un incremento del 71,7 % de sus recursos¹⁷⁵. Estos medios han permitido a CONAF contar con mayor número de brigadistas, aeronaves, junto a medios destinados a la pronta detección y combate de incendios, como es el caso del “Sistema de Información Digital para el Control de Operaciones” (SIDCO 2.0), medio computacional web que apoya al combate de los incendios forestales con ingreso en tiempo real de datos de detección, combate y extinción de incendios forestales¹⁷⁶.

Combate de Incendios Forestales de Gran Magnitud.

Sin perjuicio de que el combate de incendios forestales es en principio de cargo exclusivo de CONAF, el Decreto 733/1982 contiene disposiciones especiales tratándose de incendios de “gran magnitud”. Según el propio cuerpo normativo en análisis, se entiende por incendio forestal de “gran magnitud” el que por su extensión o valores afectados o que amenacen la vida, salud o bienes de las personas, o que puedan llegar a constituir una

175 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. Op. Cit. p. 123.

176 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. Op. Cit. p. 129.

catástrofe por su cercanía con centros poblados u obras públicas (artículo 2).

En caso de incendios de gran magnitud, CONAF debe comunicar de inmediato su ocurrencia a Alcaldes, Gobernadores Provinciales, Intendentes, y al Gobierno Central, quienes calificarán la emergencia y dispondrán la movilización de los recursos técnicos y humanos disponibles (artículo 2).

Asimismo, CONAF, al igual que cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de las emergencias por incendios forestales, deberá prestar en los lugares que le sea solicitada, "colaboración y asesoría técnica" por medio de una estrecha colaboración con ONEMI (artículo 3). De lo anterior concluimos, que en caso de incendios forestales de gran magnitud, CONAF mantiene sus competencias, pero queda bajo las decisiones que el Gobierno central determine.

Actualmente, la coordinación entre CONAF y ONEMI, se ha logrado mediante la definición de un protocolo de colaboración para eventos de emergencias forestales, entre la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública con la Corporación Nacional Forestal, de fecha 13 de marzo del 2013¹⁷⁷.

Asimismo, hoy existe un convenio marco de cooperación desde el año 2003, ampliado en el año 2014 entre el Ejército de Chile, la Oficina Nacional de Emergencia y Protección Civil del Ministerio del Interior y Protección Civil, junto a la Corporación Nacional Forestal, que permitirá emplear las Brigadas Forestales del Ejército “BRIFEs”¹⁷⁸.

2.2.1.2.2. Ley de Bosques.

Su texto actual fue establecido por el Decreto N° 4363/1931 Ministerio de Tierras y Colonización. En su artículo 22, modificado por la Ley N° 20.653 del año 2013, establece sanciones privativas de libertad a quienes

177 Cfr. OFICIO N° 1325, del 29 de Agosto de 2014. Oficina Nacional de Emergencia. [En Línea] <<http://goo.gl/Ad6eGt>> [Consulta 10 febrero 2015].

178 Información obtenida de la web de ONEMI <<http://goo.gl/4Hg8R3>>

causen incendios forestales. Asimismo, establece sanciones de multas que son aplicadas por el Servicio Agrícola y Ganadero (artículo 23).

Si bien a CONAF no se le otorga la potestad de aplicar multas, se le entrega la tarea de supervigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rijan en materia de bosques (art. 28)¹⁷⁹.

2.2.1.2.3. Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura
“Reglamento de Roce a Fuego”.

Su texto fue establecido por el Decreto Supremo N° 276 del Ministerio de Agricultura, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Bosques que faculta al Presidente de la República a dictar un Decreto Reglamentario para fijar los requisitos y época en que el “roce a fuego” pueda ejecutarse.

179 Originalmente estas facultades estaban otorgadas al Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, pero fueron traspasadas a CONAF o a su Director, según corresponda, por el artículo 64 de la Ley 20.283 de Bosque Nativo.

No existiendo una definición expresa de “roce a fuego” en la Ley de Bosques y en el Reglamento de Roce a Fuego, deberemos considerar las nociones del mismo que precisan dichas normas.

La Ley de Bosques señala que la roza a fuego es un "método prohibido de explotación de terrenos forestales". Asimismo, habla del "empleo del fuego para habilitar suelos fiscales o particulares para la actividad agropecuaria" (artículo 17 inciso segundo, en relación con el artículo 1, Ley de Bosques). Por otra parte, el Reglamento de Roce a Fuego habla del "uso del fuego para la destrucción de la vegetación mediante el uso del fuego" (artículo 1, Reglamento de Roce a Fuego).

De la relación de las normas antes señaladas, estimamos posible concluir que el “roce a fuego” es el empleo del fuego para la destrucción de la vegetación, el cual solo puede emplearse para habilitar suelos fiscales o particulares a la actividad agropecuaria, y no como un medio para la explotación de terrenos forestales.

Según dispone la norma, el roce a fuego solo podrá efectuarse mediante “quemadas controladas”, esto es, aquellas destinadas a eliminar vegetación en forma dirigida, pero de forma circunscrita o limitada a un área previamente determinada (artículo 2, Reglamento de Roce a Fuego).

Para realizar una quema controlada es necesario comunicar a CONAF, la decisión de emplear el fuego en forma de Quema Controlada, con la “debida anticipación” mediante un formulario especialmente dispuesto al efecto (artículo 4). Actualmente CONAF ha dispuesto la creación de la plataforma web “Sistema de Asistencia a Quema” que facilita la presentación del formulario¹⁸⁰. Una vez presentado, CONAF deberá comunicar su ejecución, de inmediato y por la vía más rápida, a la unidad de Carabineros de Chile que corresponda a la ubicación del predio (artículo 6, Reglamento de Roce a Fuego).

Para efectos de la realización de quemadas controladas, CONAF debe dentro de los primeros quince días del mes de Octubre de cada año confeccionar un listado de comunas o sectores de ellas, con indicación de

180 Ver página web <<http://saq.conaf.cl/>>

los días y horas en los cuales se podrá usar el fuego en forma de quema controlada (artículo 7, Reglamento de Roce a Fuego).

Se ha facultado a CONAF a impedir, paralizar o postergar la ejecución de cualquiera de las quemas avisadas, si se comprueba que los datos contenidos en los formulario y comprobante de aviso son falsos o maliciosos, o que en el momento de emplearse el fuego, o con anterioridad, no se han tomado medidas de seguridad o cuando existiese peligro de incendio forestal atendidas las condiciones meteorológicas del momento (artículo 9, Reglamento de Roce a Fuego).

Finalmente se dispone que la fiscalización del cumplimiento del Reglamento de Roce a Fuego corresponda a CONAF, al Servicio Agrícola y Ganadero y a Carabineros de Chile (artículo 11, Reglamento de Roce a Fuego).

2.2.1.3. Facultades otorgadas a CONAF en relación a instrumentos de gestión ambiental relevantes en materia de prevención de incendios forestales.

Dada la relevancia de la prevención de incendios forestales, es de nuestro interés precisar hasta donde podemos ligar esta tarea claramente depositada en CONAF, con la regulación del sector forestal, la cual se extiende sobre un sector de nuestra economía, desarrollando incentivos a la forestación (legislación de fomento forestal establecida a partir del Decreto Ley 701/1974 de Fomento Forestal), al mismo tiempo que se establece una regulación que busca desarrollar un uso sustentable del patrimonio ambiental (legislación de protección del patrimonio ambiental-forestal, establecida a partir de la Ley 20.283 de Bosque Nativo)¹⁸¹.

El actual texto de la Ley de Bosques señala que los “terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal y los bosques naturales y artificiales” están sujetos a “planes de manejo” aprobados previamente por CONAF (artículo 1 y 2, Ley de Bosques). Esta norma pone de manifiesto que la actividad forestal en general involucra dos grandes aspectos: (a) el instrumento de gestión ambiental denominado “plan de manejo”; y (b) que CONAF es la autoridad competente para autorizarlos.

181 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. 43 pp.

Además, según veremos más adelante, CONAF es competente para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan de manejo, y las normas reguladoras de la propiedad y actividad forestal.

Actualmente y luego de importantes modificaciones, la Ley de Bosques establece un “marco mínimo” de protección de los bosques, mediante prohibiciones a la corta y sanciones con penas privativas de libertad y multas a los infractores de las normas en materia de uso del fuego en suelos de aptitud forestal.¹⁸². Por lo anterior, debemos analizar las nuevas normas reguladoras del sector forestal:

- i. Decreto Ley 2565 que sustituye el Decreto Ley 701 de 1974 de Fomento Forestal, “Ley de Fomento Forestal”;
- ii. Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.
- iii. Ley 18.362 de Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

182 GALLARDO, Op. Cit. p. 45.

Dado que los fines perseguidos por los tres principales cuerpos normativos de Derecho Forestal son diversos, la entidad de las obligaciones para los privados es diversa para un caso y otro. Esto ha llevado a que cada cuerpo legal tenga su propio concepto de plan de manejo. En razón de lo anterior, analizaremos estos aspectos por separado.

2.2.1.3.1. Facultades de CONAF en la Legislación de Fomento Forestal.

Previo a determinar las competencias otorgadas a CONAF por la legislación de Fomento Forestal, es necesario preciar los fines perseguidos por ésta. A este respecto, el Decreto Ley 2565 de 1979 que sustituye el Decreto Ley 701 de 1974 de Fomento Forestal (en adelante “Ley de Fomento Forestal”), señala que tiene por objetivo la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional, mediante la regulación de la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados, incentivando la forestación, particularmente de pequeños propietarios (artículo 1, Ley de Fomento Forestal).

Tanto la Ley de Bosques como la Ley de Fomento Forestal, definen por terrenos de aptitud preferentemente forestal, aquellos que por condiciones de clima y suelo no deben ararse en forma permanente, estén cubiertos o no de vegetación, excluyendo los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva (artículo 1 Ley de Bosques; artículo 2 inciso segundo Ley de Fomento Forestal). La anterior condición es igualada a la de los suelos degradados, esto es, aquellos “que presentan categoría de erosión de moderada a muy severa, susceptibles de ser recuperados mediante actividades, prácticas u obras conservacionistas del suelo” (artículo 1 y 2 inciso decimocuarto Ley de Fomento Forestal)¹⁸³.

La calificación de un terreno como aquellos que se encuentren en alguna de las circunstancias precedentemente señaladas es de competencia

183 Es preciso aclarar que la norma en comento además agrega a la definición “aquellos suelos de secano y los de clases IV de riesgo según la clasificación que utiliza el Servicio de Impuestos Internos en la tasación fiscal de los terrenos para determinar los avalúos agrícolas”, considerados irrelevantes para la materia en estudio. Asimismo, se define como “erosión moderada” aquella en que los suelos presentan signos claros de movimiento y arrastre de partículas del manto y surcos (inciso décimo sexto). A su vez, se define por “erosión severa” aquella en que los suelos presentan un proceso activo de movimiento y arrastre de partículas del manto y cárcavas.

exclusiva de CONAF, estableciéndose al respecto un procedimiento al cual no nos referiremos de acuerdo a los fines de la presente tesis (artículo 4 y ss. de la Ley de Fomento Forestal).

Luego de efectuarse la calificación de un terreno, se vuelven aplicables un conjunto de normas especiales, reguladoras de la actividad y la propiedad forestal. El cumplimiento de estas normas da lugar al otorgamiento de un importante número de incentivos económicos al propietario y/o al forestador, principalmente la bonificación y el establecimiento de beneficios tributarios.

Las bonificaciones consisten en prestaciones económicas del Estado que cubren un porcentaje de los costos netos de ciertas actividades propias de la forestación, tales como la forestación de suelos frágiles, en proceso de desertificación, degradados, actividades de recuperación, estabilización de dunas, cortinas cortavientos, poda y raleo (artículo 12, Ley de Fomento Forestal). También son procedentes importantes beneficios tributarios¹⁸⁴.

184 Cfr. <<http://goo.gl/bqOIES>> [Consulta: 11 de febrero de 2015].

Cabe señalar con fecha 31 de Diciembre de 2012 expiró la vigencia del sistema de incentivos que contempla el artículo 12 de Ley de Fomento Forestal, razón por la cual las forestaciones y otras actividades bonificables que se realicen a partir del 1 de enero de 2013 no son susceptibles de bonificarse. Actualmente existe un proyecto de ley orientado a apoyar a pequeños y medianos propietarios de tierras forestales descubiertas, mediante el pago de una bonificación para establecer las plantaciones, las cuales pueden ser con fines tanto productivas como netamente ambientales (Boletín N° 8603-01).¹⁸⁵

Como antes señalamos, los terrenos de aptitud preferentemente forestal y bosques naturales y artificiales quedan sujetos al cumplimiento de un plan de manejo aprobado por CONAF (artículo 1, Ley de Bosques). La propia legislación de fomento forestal define al plan de manejo como un “instrumento regulador del uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación,

185 CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. “Nueva Ley de Fomento Forestal”. [En Línea] <<http://goo.gl/aTLlje>> [Consulta 12 febrero 2015].

conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema, teniendo por requisito esencial su adecuación a las disposiciones legales” (art. 2, Ley de Fomento Forestal)¹⁸⁶.

¿Cuál es su relación con los incendios forestales? Estos instrumentos definen la forma en que será forestado un terreno, su explotación (corta) y su reforestación, factores todos que pueden influir en el riesgo de ignición de un área forestada (art. 8, Ley de Fomento Forestal). Pero más aún, es menester que el Plan de Manejo incorpore –entre otros requisitos- un conjunto de medidas de protección para prevenir daños por incendios (art. 29, Decreto 193/1998, Min. de Agricultura, de Reglamento General del Decreto Ley 701 de 1974 Sobre Fomento Forestal, en adelante, el “Reglamento de la Ley de Fomento Forestal”).

Aprobación de un Plan de Manejo.

186 Es importante aclarar al lector que la obligación de adecuación hoy se extiende a terrenos de uso preferentemente forestal, suelos degradados (art. 1 Ley de Fomento Forestal), así como también bosques naturales y artificiales (artículo 2 Ley de Bosques). Los aspectos particulares de los Planes de Manejo para los bosques “naturales”, entendiéndose por tales los “bosques nativos” tratados por la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo y Fomento Forestal, serán abordados en el siguiente apartado.

CONAF es actualmente competente autorizar u objetar los Planes de Manejo que le sean presentados (art. 4 y 10, Ley de Fomento Forestal). Este instrumento regula las actividades forestales de manejo, corta o explotación y reforestación de bosque¹⁸⁷.

Nos llama la atención que tratándose de un importante instrumento de gestión ambiental, se entienda aprobado si CONAF no lo objeta dentro de los 120 días siguientes desde su presentación. Solo en el caso en que CONAF objete el Plan de Manejo se da lugar a un procedimiento judicial de reclamación (art. 10, Ley de Fomento Forestal). A nuestra observación anterior sumamos el que disposición legal expresa, CONAF está obligada a facilitar el establecimiento de un plan de manejo al grado de reducirlo a un mero trámite para el caso de pequeños propietarios, para quienes ha de establecer planes tipo que permitan una mera adhesión, sin consideración a las particularidades del terreno y de las especies involucradas (art. 9, Ley de Fomento Forestal).

187 GALLARDO. Op. Cit. p. 65.

Actualmente, hemos podido constatar que tanto la Ley de Fomento Forestal y su Reglamento vigente (Decreto N° 193/1998 del Ministerio de Agricultura), al regular la elaboración y aprobación de Planes de Manejo, no considera de forma clara el análisis de aspectos relevantes en materia de prevención de incendios, no obstante de tratarse de una instancia privilegiada para considerar factores relevantes en la producción de ignición, tales como las especificaciones de forestación y reforestación, especies plantadas, humedad de la corteza de la especie a forestar, distancia entre individuos plantados, absorción de humedad que provoca la especie, requerimientos mínimos de seguridad, especificaciones en corta fuegos, etc.

A este respecto, es importante señalar que el monocultivo de extensas áreas con pino radiata, eucaliptus y otras especies introducidas entre la V y la X Región, ha generado una enorme relevancia económica al nutrir el crecimiento del sector forestal a nivel industrial, pero que a la vez ha sido un factor que ha incrementado el riesgo de incendios forestales¹⁸⁸. Sin duda,

188 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 52.

los Planes de Manejo tras dichos cultivos no llegaron a constituir una instancia cierta de revisión de factores de riesgo de incendio.

Sin perjuicio de lo anterior es que en la actualidad se ha constatado un avance en la materia a partir de iniciativas voluntarias efectuadas por algunas Empresas (autorregulación), al certificar sus plantaciones por estándares internacionales de Manejo Forestal Sustentable, situación que contribuye a disminuir los riesgos de incendios al mejorar sustantivamente las relaciones entre las empresas y las comunidades locales donde se insertan las actividades forestales.¹⁸⁹

Fiscalización y sanción al incumplimiento de planes de manejo.

La Ley de Fomento Forestal establece que corresponde a CONAF y a Carabineros de Chile la formulación de denuncias a la infracción de las disposiciones de la antedicha Ley y su Reglamento (artículo 24 Ley de Fomento Forestal). No obstante lo anterior, la fiscalización del cumplimiento de los planes de manejo corresponde exclusivamente a CONAF (artículo 31 Ley de Fomento Forestal). En razón de lo anterior,

189 CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. Op. Cit. p. 53.

estimamos que solo esta última tiene competencias para denunciar ante Tribunales competentes la infracción a los Planes de Manejo, y solicitar la aplicación de multas.

Los funcionarios de CONAF solo pueden ingresar a los predios previa autorización del encargado de la administración de los mismos, lo cual los priva de la posibilidad de imponerse sobre la realidad de la situación o de evitar la “preparación” ante la inspección (artículo 24 bis “B”, Ley de Fomento Forestal; artículo 45 Reglamento de la Ley de Fomento Forestal). Esta situación es *a priori* comprensible dado el carácter de corporación de derecho privado de CONAF, cuya orgánica no otorga garantías mínimas de respeto a la institucionalidad, como si lo hace la Administración del Estado.

2.2.1.3.2. Facultades en la Ley N° 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

A diferencia de la normas de fomento forestal, la Ley N° 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (en adelante “Ley de

Bosque Nativo”), tiene como objetivo la protección, recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos (artículo 1 Ley de Bosque Nativo).

La propia Ley en comento define por bosques nativos aquellos “formados por especies autóctonas, provenientes de la generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar” (artículo 2 N° 3 Ley de Bosque Nativo).

Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por CONAF, haciéndose exigibles las normas contenidas para éstos en la Ley de Fomento Forestal (artículo 5, Ley de Bosque Nativo). Según el Reglamento de esta ley, esta obligación se extiende a cualquier intervención de bosque nativo para fines de producción maderera o no maderera (artículo 13 del Decreto N° 93/2009 del Ministerio de Agricultura, que fija el Reglamento de la Ley de Bosque Nativo). Lo anterior es una importante diferencia en relación a las normas de fomento y regulación general de la actividad forestal, en las cuales la

obligación presentar y cumplir a un Plan de Manejo surge de la obligación de reforestar, aún cuando se inicie la corta sin autorización.

La Ley de Bosque Nativo establece un nuevo tipo de plan de manejo denominado "Plan de Manejo de Preservación", el cual tiene por objetivo fundamental el resguardo de la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción (artículo 2 N° 18, Ley de Bosque Nativo). No obstante de lo novedoso de este tipo de instrumento de gestión ambiental, este resulta voluntario mientras el bosque nativo no sea intervenido. No obstante se han establecido beneficios económicos mediante un fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo, que otorga bonificaciones, cuyo requisito es mantener un plan de manejo aprobado por CONAF (artículos 22 y 23 de la Ley de Bosque Nativo).

En relación a los planes de manejo, la Ley de Bosque Nativo introduce algunas diferencias, primeramente, al definirlos como instrumentos que permiten la “planificación de la gestión del patrimonio ecológico o el

aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos” (artículo 2, N° 18 Ley de Bosque Nativo).

La Ley de Bosque Nativo distingue entre “Planes de Manejo de Preservación” y “Plan de Manejo Forestal”. Los primeros están destinados a resguardar la diversidad biológica, manteniendo las condiciones que posibilitan la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas. Los segundos, destinado al aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica (artículo 2, N° 18 Ley de Bosque Nativo).

En materia de incendios forestales, se establece expresamente que los planes de manejo deben incluir medidas de prevención y combate de incendios forestales, situación que debe ser revisada por CONAF (artículo 16 Ley de Bosque Nativo). Además se les hacen aplicables las disposiciones establecidas por la Ley de Fomento Forestal, y consecuentemente, del Reglamento dictado para ésta (artículo 5 Ley de

Bosque Nativo). A este respecto, recordemos que el Reglamento de la Ley de Fomento Forestal establece la obligatoriedad del establecimiento de medidas de protección para prevenir daños por incendios, cuya suficiencia será analizada más adelante.(*Infra.* Capítulo Dos Título 2.4.2.1.1.)

Aprobación del Plan de Manejo.

Lamentablemente, nuevamente evidenciamos la minimización de las competencias de CONAF, al facultarla para rechazar o dar aprobación dentro del plazo de noventa días a contar del ingreso de la solicitud, reduciéndose así el plazo establecido por la Ley de Fomento Forestal. Para el caso de no existir pronunciamiento, también se entiende aprobada (artículo 8 Ley de Bosque Nativo; artículo 6 Decreto N° 93/2008, establece texto del Reglamento General de la Ley Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en adelante, “Reglamento de Ley de Bosque Nativo”).

Nuevamente hemos constatado que la aprobación del plan de manejo es reducida a un mero trámite al reiterarse el mandato legal a CONAF de

establecer “normas de manejo de carácter general y planes de manejo tipo, a los que podrán acogerse los propietarios, debiendo únicamente entregar datos sobre la superficie a intervenir y una cartografía digital georeferenciada” (artículo 11 Ley de Bosque Nativo). Lo anterior contradice lo dispuesto en la misma Ley de Bosque Nativo al establecer la obligatoriedad de establecer medidas de prevención y combate de incendios forestales (artículo 16, Ley de Bosque Nativo).

Una vez aprobado el plan de manejo, resta únicamente la comunicación del inicio de las faenas para dar ejecución al proyecto. Luego, el interesado debe mantenerse ajustado a su plan de manejo, dando aviso a CONAF del estado de avance del mismo por medio de informe (artículo 8 Ley de Bosque Nativo; artículo 9 Reglamento de Ley de Bosque Nativo).

Finalmente, es necesario precisar que aprobado el plan de manejo, CONAF deberá comunicar dicha situación al Conservador de Bienes Raíces respectivo para ser anotado al margen de la inscripción de dominio del predio afecto. Esta medida de publicidad hace exigible el cumplimiento del

plan de manejo a quien adquiriera posteriormente el predio a cualquier título (artículo 13, Ley de Bosque Nativo).

Fiscalización y sanción al incumplimiento de Planes de Manejo.

En relación a la fiscalización y sanción al incumplimiento de los Planes de Manejo, se evidencia un tratamiento similar al dado por las normas de fomento y regulación de la actividad forestal, con algunas diferencias.

El deber de fiscalización del cumplimiento de la norma y su denuncia pesa sobre CONAF y Carabineros de Chile, a quienes se les considera ministros de fe en relación a los hechos que constaten, una innovación que se contrapone a limitación al ingreso a los predios solo previa autorización del administrador a cargo, idéntica a la establecida en la Ley de Fomento Forestal (artículo 47 Ley de Bosque Nativo; artículo 24 bis “B”, Ley de Fomento Forestal; artículo 45 Reglamento de la Ley de Fomento Forestal).

La fiscalización del cumplimiento de los Planes de Manejo se radica de forma exclusiva en CONAF, razón por la que resulta ser la única entidad competente para denunciar la infracción a los Planes de Manejo y solicitar

la aplicación de sanciones pecuniarias, por medio de su Director Regional (artículo 45 Ley de Bosque Nativo; artículo 36 Reglamento de la Ley de Bosque Nativo).

2.2.1.3.3. Facultades en Ley N° 18.362. que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), es un programa de cobertura nacional, ejecutado y administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que desde 1984 con la creación de la Ley N° 18.362 – que aún no ha entrado en vigencia – se encuentra regulado en sus funciones y objetivos.

La presente, si bien está promulgada y publicada, no se encuentra vigente, puesto que su plena vigencia está supeditada a su vez a la vigencia de la Ley N° 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Renovables (CONAF "Pública"). La citada Ley N° 18.348 tampoco está vigente, porque su vigencia está condicionada a la disolución de la CONAF actualmente en funcionamiento. Sin perjuicio de

esto, los objetivos del SNASPE se encuentran ratificados en la Ley Marco del Medio Ambiente N°19.300.

Esta situación constituye una inconsistencia institucional que supera los alcances de la presente evaluación.

De esta forma, y a pesar de que esta ley no está en vigencia, es útil su análisis ya que *de facto* se ha utilizado como un marco de referencia para algunas actuaciones de la CONAF actualmente vigente.

De esta forma, la Ley 18.362 que creó el denominado Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, en adelante “LSNASPE”, contempló objetivos esencialmente de conservación, entre los que se cuentan los siguientes (artículo 1, LSNASPE):

- i. Mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugar con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de

los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente;

ii. Mantener y mejorar recursos de la flora y la fauna silvestres y racionalizar su utilización;

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

iv. Mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales, y

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

La LSNASPE define a las “áreas silvestres protegidas” como aquellos ambientes naturales, terrestres o acuáticos, pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja. Cada uno de ellos considerado individualmente le denomina “unidad de manejo”, respecto a los cuales congrega según categorías definidas según sus dimensiones, características y objetivos definidos en su creación (artículo 2, LSNASPE).

Cada unidad de manejo es creada por Decreto Supremo dictado por el Ministerio de Bienes Nacionales con la firma del Ministro de Agricultura, y del Ministro de Defensa Nacional si incluye porciones de mar, terrenos de playa fiscales o de playas de mar, en cualquier caso, previo informe de CONAF. El Decreto debe además definir la superficie y deslindes de la unidad de manejo, punto en el cual el informe de CONAF es relevante (artículo 8, LSNASPE).

Facultades de CONAF de administración, vigilancia y control de las aéreas silvestres protegidas del Estado.

La administración, vigilancia y control de las unidades de manejo ha sido otorgada al Ministerio de Agricultura por medio de CONAF, lo que la faculta para tomar medidas de prevención y combate de los incendios forestales que pudieran ocurrir dentro de un aérea silvestre protegida. A este efecto, se le ha facultado para celebrar toda clase de actos y contratos que tengan por objeto la realización de investigación, ejecución de obras, prestación de recreación o educación, “y en general, los que sean necesarios

para el eficiente manejo de cada una de las unidades” (artículo 11, LSNASPE).

Para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control otorgadas a CONAF, se ha facultado a que sus funcionarios, previa dictación de resoluciones internas de CONAF, cuenten con facultades para disponer las medidas necesarias destinadas a velar por el resguardo e integridad de las áreas silvestres. Así es que se les autoriza a examinar y registrar envases, cajas y vehículos, e incluso retener cualquier objeto cuyo ingreso se encuentre prohibido, para ponerlos a disposición del tribunal que conozca de la denuncia que CONAF deberá efectuar (artículo 15 LSNASPE).

Cabe preguntarnos, ¿cómo nuestro Derecho ayuda a determinar la suficiencia de las medidas de prevención y combate efectuadas por CONAF? Pues bien, es obligación de CONAF la elaboración de un plan de manejo para cada unidad conforme a las definiciones y objetivos señalados según la categoría de la unidad de manejo.¹⁹⁰ Una vez presentados, deben

190 Los artículos 3 a 7 de la LSNASP definen: a) “Reserva de Región Virgen” como un área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y

ser aprobados por decreto dictado por el Ministerio de Agricultura, facultándose al Director Ejecutivo de CONAF a modificar aspectos técnicos específicos de cada plan de manejo ya aprobado, otorgando así un cierto grado de flexibilidad en su elaboración e implementación (artículo 14, LSNASPE).

Cabe señalar que si bien la ley define con claridad cada uno de los tipos de unidades de manejo, deja supeditado a la dictación de un Reglamento aún inexistente el establecimiento de normas generales para cada categoría

vedada a toda explotación comercial. El objetivo de esta categoría de manejo es mantener dichas reservas inviolables en cuanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para la inspección por parte de la Corporación, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada; b) “Parque Nacional” un área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Los objetivos de esta categoría de manejo son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos, y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación o recreación; y c) “Monumento Natural o Reserva Nacional” como un área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico. El objetivo de esta categoría de manejo es la preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, y, en la medida compatible con esto, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

de manejo, así como las materias y actividades que deberán contener los planes de manejo.¹⁹¹

Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de que la Ley no está en vigencia, hemos podido constatar en tres planes de manejo de parques nacionales de parques nacionales ubicados en las regiones del Biobío y la Araucanía – categoría de unidad de manejo escogida por su mayor envergadura territorial y su ubicación geográfica mayormente predispuesta al riesgo de incendio- CONAF ha introducido especificaciones en materia de incendios bajo la denominación de “Planes de Protección” contra incendios forestales, ya sea en su prevención como en su combate¹⁹².

Facultades de CONAF ante la infracción de las prohibiciones establecidas por la LSNASPE.

Entre otras prohibiciones, la LSNASPE prohíbe expresamente:

191 A este respecto, fueron consultadas las bases de datos de la biblioteca del congreso de la República www.leychile.cl, tanto en los vínculos dispuestos para la LSNASPE, como empleando criterios de búsqueda asociados a la norma, tales como su título, número de ley y materia.

192 Información disponible en <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/> Última visita el 11-05-2015, a las 23:42 horas.

- i. Vaciar o depositar basuras, productos químicos, desperdicios o desechos de cualquier naturaleza en lugares no habilitados para el efecto.
- ii. Pernoctar, merendar, encender fuego o transitar en los lugares o sitios que no se encuentren expresamente habilitados o autorizados para ello.
- iii. Ejecutar cualquier otra acción contraria a los objetivos de la categoría o unidad de manejo respectiva.

La transgresión de estas prohibiciones, relacionadas a actividades que generan un riesgo de ignición de fuego, puede ser denunciada por cualquier persona. No obstante, las denuncias efectuadas por CONAF y Carabineros de Chile cuentan con una presunción de haberse efectuado la infracción. Asimismo, se le faculta hacerse parte en las denuncias efectuadas por Carabineros y cualquier tercero (artículo 30 y 31, LSNASPE).

2.2.1.4. La constitucionalidad de las competencias otorgadas a CONAF.

La Ley 18.348 creó la “CONAF pública”, como servicio de la administración del Estado con funciones y competencias más amplias. Sin

embargo, su vigencia se encuentra suspendida hasta que la Corporación de derecho privado se disuelva, evento que a la fecha no ha tenido ocurrencia.

Durante el control de constitucionalidad del proyecto de la actual Ley 20.283 de Bosque Nativo (Boletín N° 669-01), el Tribunal Constitucional en sentencia del 1 de Julio de 2008, constató que se estaba incrementando el número de facultades otorgadas por ley y reglamentos a CONAF, una corporación de derecho privado. Esta situación mereció el calificativo de “constitucionalmente anómala”, puesto que se insiste en otorgar un conjunto creciente de potestades de clara naturaleza pública a un ente de naturaleza y administración privadas, (considerando vigésimo tercero y vigésimo cuarto).

En efecto, se ha constatado que la Ley de Bosque Nativo ratifica la competencia técnica, administrativa y fiscalizadora en materia forestal a CONAF, entregándole calidad de autoridad certificadora y fiscalizadora del cumplimiento de la legislación sobre los bosques nativos de Chile. Asimismo, la Ley de Bosque Nativo le otorga a CONAF en esta materia, nuevas y numerosas potestades públicas, no obstante su condición de

“persona jurídica de derecho privado”, calidad que detenta desde 1970, año de su creación al concentrar las funciones forestales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), y desde 1972 también, las de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)¹⁹³.

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional por razones de prudencia necesaria y para evitar que la declaración de inconstitucionalidad produzca efectos que puedan resultar lesivos a nuestra institucionalidad forestal, declaró constitucional en definitiva el proyecto de ley, con la prevención a los poderes colegisladores, y especialmente 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 N°18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el gobierno estime adecuado¹⁹⁴.

De lo anterior podemos concluir que el principal ente a cargo del desarrollo de la política nacional de incendios forestales, así como del manejo de los

193 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 140.

194 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 141.

instrumentos de regulación del sector, carece de una constitución real, sino que sujeta a compromisos y declaraciones de voluntad del legislador y del ejecutivo en torno a resolver esta irregularidad.

2.2.1.5. Naturaleza jurídica de la denuncia de CONAF y del procedimiento de aplicación de multas en la Jurisprudencia.

Durante mucho tiempo se discutió sobre la naturaleza jurídica de la denuncia efectuada por CONAF y si debía tramitarse como denuncia de autoridad o denuncia de particulares. Asimismo, la discusión alcanzó a determinar la propia naturaleza del procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, competentes para conocer de estas denuncias y de la aplicación de las multas establecidas por la Ley, en relación a si se trata de un procedimiento civil o penal¹⁹⁵.

La Corte Suprema por sentencia del 24 de noviembre de 1998, rechazando en definitiva una denuncia interpuesta por la CONAF. En opinión del máximo Tribunal la denuncia de CONAF debe tramitarse como denuncia de particulares “habida consideración de que

195 GALLARDO, Op. Cit. p. 120.

CONAF es una corporación de derecho privado y sus funcionarios son empleados de una corporación de esta naturaleza, cuyas declaraciones no pueden equipararse con el testimonio de Carabineros, Inspectores Fiscales o Municipales a que se refieren los artículos 3° y 14° de la Ley N° 18.287 de procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, ni considerarse testigos privilegiados”¹⁹⁶.

Asimismo, consideró que la denuncia de CONAF por infracción a la Ley de Fomento Forestal se equipararía a una denuncia de infracción penal, en un sentido lato, debiendo los jueces ser extremadamente diligentes en la comprobación del hecho punible y en la determinación de la participación dolosa del imputado, atendida la presunción de inocencia que establece el artículo 19° N°3 inciso 6 de la Constitución Política de la República¹⁹⁷.

Sobre esta misma materia, en el 8° Congreso de Jueces de Policía Local, desarrollado en Iquique entre el 8 y 11 de noviembre de 1999, la Comisión sobre Ley de Fomento Forestal, no se puso de acuerdo sobre la naturaleza de la denuncia de CONAF. Sin embargo el plenario del Congreso,

196 Citada en GALLARDO, Op. Cit. p. 120.

197 Citada en GALLARDO, Op. Cit. p. 120.

considerando la mencionada jurisprudencia de la Corte Suprema, estimó conveniente hacer suya la sentencia que considera como “denuncia de particulares” la que efectúa la CONAF¹⁹⁸.

Sin perjuicio de la claridad del criterio de la Corte Suprema, es interesante contrastarla con las nuevas competencias de CONAF otorgadas por el artículo 47 de la Ley de Bosque Nativo no vigentes a la época de dictación de la sentencia del máximo tribunal. En dicha norma expresamente se confiere a los funcionarios de CONAF designados para la fiscalización el carácter de ministro de fe de todas las actuaciones que deban realizar para el cumplimiento de esta labor. Esto es llamativo considerando que las facultades administrativas otorgadas a CONAF merecieron importantes reparos ante el Tribunal Constitucional al efectuar control de constitucionalidad de la actual Ley de Bosque Nativo, declarando que son constitutivas de situaciones constitucionalmente anómalas, como ya

198 GALLARDO, Op. Cit. p. 120.

hemos precisado al analizar la constitucionalidad de las competencias de CONAF, en el apartado 2.2.1.4¹⁹⁹.

2.2.2. Alcaldes, Gobernadores, Intendentes y el Ministerio de Interior y Seguridad Pública, a través de la Oficina Nacional de Emergencias.

Primeramente, debemos recordar las disposiciones del Decreto 733/1982 del Ministerio del Interior que si bien –como ya analizamos en el apartado 2.2.1.2.1– contiene disposiciones especiales tratándose de “incendios forestales de gran magnitud”, frente a los cuales CONAF debe comunicar de inmediato su ocurrencia a Alcaldes, Gobernadores Provinciales, Intendentes, y al Gobierno Central, quienes calificarán la emergencia y dispondrán la movilización de los recursos técnicos y humanos disponibles. En este escenario, a requerimiento del Intendente Regional, la Oficina Nacional de Emergencia (en adelante “*ONEMP*”) inicia sus competencias en la materia, al entrar en aplicación de “las disposiciones del Decreto Ley N° 369 del año 1974 y la Ley 16.282 y sus modificaciones”.

199 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Control Constitucionalidad sobre Ley de Bosque Nativo. Rol N° 1024-08-CPR. 1 de julio de 2008.

ONEMI fue creada por el Decreto Ley N° 369 del año 1974, haciéndola dependiente directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, entregándosele la tarea de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes (artículo 1, Decreto Ley N° 369 del año 1974).

Las funciones que competen al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en virtud de lo dispuesto en el Ley 16.282 de Sismos y Catástrofes, son ejercidas por medio de ONEMI (artículo 2, Decreto Ley N° 369 del año 1974). Estas facultades son la planificación previa, gestión y coordinación de toda actividad de los órganos del Estado en relación con la solución de emergencias derivadas de la ocurrencia de un sismo o catástrofe (artículo 3, Decreto Ley N° 369 del año 1974; artículo 19, Ley 16.282 de Sismos y Catástrofes).

Consecuentemente con lo antes expuesto, la Ley 16.282 de Sismos y Catástrofes establece que las competencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública surgen frente a “catástrofe que provoque daños de

consideración en las personas o en los bienes” (artículo 1 Ley 16.282 de Sismos y Catástrofes).

2.2.3. Junta Nacional y Cuerpos de Bomberos de Chile.

Sin perjuicio de su evidente rol público, ha conservado desde sus orígenes una naturaleza propia del Derecho privado. No obstante lo anterior, reconociendo su invaluable aporte en el control de los incendios, el Estado de Chile le ha otorgado progresivamente un mayor reconocimiento y un creciente aporte al desarrollo de sus gestiones.

2.2.3.1. Normas reguladoras y Naturaleza Jurídica.

Actualmente se encuentran regulados por la Ley N° 20.564 que establece Ley Marco de los Bomberos de Chile (en adelante “Ley Marco de Bomberos”), su Reglamento establecido en el Decreto Supremo N° 95/2013 del Ministerio de Justicia, así como por sus Estatutos Internos.

En cuanto a su naturaleza, se les define como un servicio de utilidad pública, destinado a atender “gratuita y voluntariamente, las emergencias

causadas por la naturaleza o el ser humano, tales como, incendios, accidentes de tránsito u otras” (artículo 1 y 2, Ley Marco de Bomberos).

No obstante ser claro el carácter de los servicios que presta, su organización surge desde la iniciativa privada que da lugar a la creación de personas jurídicas de conformidad a lo dispuesto por la Ley Marco de Bomberos y el Libro I del Código Civil (artículo 3, Ley Marco de Bomberos; artículo 5, Reglamento de la Ley Marco de Bomberos). A este respecto, y en ausencia de normas especiales, entendemos que cada Cuerpo de Bomberos está constituido en la forma de Corporación de Derecho Privado, al igual que CONAF (artículo 545, Código Civil).

2.2.3.2. Atribuciones otorgadas por Ley.

Los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile por ley están habilitados para prestar asesoría técnica a los órganos del Estado que lo requieran, estando a este respecto bajo la coordinación con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (artículo 4, Ley Marco de Bomberos).

En virtud del reconocimiento al carácter técnico de los Cuerpos de Bomberos, es que se obliga a las empresas e instituciones con la obligación de contar con planes de emergencia a actuar en forma coordinada con el Cuerpo de Bomberos local (artículo 8, Ley Marco de Bomberos). Esta obligación, estimamos sería exigible a los titulares de terrenos y proyectos forestales sujetos a planes de manejo con medidas de protección de incendios forestales.

Finalmente, es importante señalar que para el caso de Bomberos, más propiamente que hablar de competencias, es más preciso hablar de injerencias, dado que no hemos encontrado disposiciones que permitan coactivamente exigir a los particulares el actuar coordinado con Bomberos, resultando sus pronunciamientos preventivos meras sugerencias.

Sin perjuicio de la débil injerencia que se reconoce legalmente de Bomberos, el otorgamiento de potestades públicas correría el riesgo de inconstitucionalidad ya constatado anteriormente en el caso de CONAF (*supra* 2.2.1.4).

2.2.4. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG.

El Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante “SAG”) es un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura (artículo 1, Ley 18.755 Orgánica del SAG). Tiene por objeto contribuir al desarrollo agropecuario del país mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias (artículo 2, Ley 18.575 Orgánica del SAG).

En su origen mantuvo una mayor relación con la gestión forestal. Luego de las últimas reformas legales del sector, sus facultades quedaron reducidas al ámbito de la sanidad forestal: la generación de políticas y

normas en materia fitosanitarias (artículos 1-3, Decreto Ley N° 3557/1980 sobre protección agrícola; artículo 2, Ley 18.575 Orgánica del SAG).²⁰⁰

Sin perjuicio de lo anterior, hemos podido constatar que aún existen atribuciones para el SAG en materia de incendios forestales, luego de que la Ley de Bosque Nativo las entregara a CONAF (artículo 64, Ley Bosque Nativo).

2.2.4.1. Atribuciones conferidas por la Ley de Bosques.

Corresponde al SAG la aplicación de las sanciones administrativas de multas por el empleo de fuego en contravención a las normas de roza a fuego establecidas por la Ley de Bosques y su Reglamento dictado al respecto (artículo 24, Ley de Bosques, no modificado por el artículo 64 de la Ley de Bosque Nativo)²⁰¹.

200 GALLARDO, Enrique. Op. Cit. p. 234.

201 El Reglamento al que hacemos referencia es al Decreto Supremo N° 100/1990 del Ministerio de Agricultura que prohíbe el empleo del fuego para destruir la vegetación en las provincias que se indican durante el periodo que se señala y la quema de neumáticos u otros elementos contaminantes.

2.2.4.2. Atribuciones conferidas por el Reglamento Sobre Roce a Fuego (D.S. 276/1980 del Ministerio de Agricultura).

Antes analizado en el estudio de las atribuciones de CONAF, extiende las facultades de fiscalización de su cumplimiento al SAG y Carabineros de Chile (artículo 11). Dado que este es el Reglamento al que hace alusión el artículo 18 de la Ley de Bosques, el órgano de la administración encargado de fiscalizar su cumplimiento y sancionar la infracción a sus disposiciones es el SAG.

2.2.4.3. Reglamento de Prohibición de empleo de fuego para evitar la contaminación.

Su texto está fijado por el Decreto Supremo 100/1990 del Ministerio de Agricultura, y prohíbe el empleo del fuego para destruir vegetación durante la temporada de invierno en la Región Metropolitana y en la Provincia del de Cachapoal de la Región de O'Higgins.

Este cuerpo normativo no señala el órgano encargado de velar por su cumplimiento. No obstante, estimamos que dicho cometido recae en el

SAG, pues la dictación surge de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Ley 3.557 de 1980 sobre Protección Agrícola, cuerpo normativo que establece expresamente que la fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones y la aplicación de multas, se efectuará por el SAG, de acuerdo con el procedimiento señalado en su Ley orgánica (artículo 1 Decreto Ley 3557 de 1980 sobre Protección Agrícola).

Al no tener una multa específica asociada, la vulneración de las disposiciones de este cuerpo normativo es sancionada con multa de hasta 75 UTM (art. 42, inciso final Decreto Ley 3.557 de 1980 sobre Protección Agrícola).

2.2.5. Las Policías.

En virtud de que CONAF no cuenta con facultades para sancionar directamente la infracción a las normas de regulación forestal relevantes en materia de incendios forestales, es necesario precisar el alcance y naturaleza de las competencias de las policías, el Ministerio Público y los Tribunales

de Justicia en materia de incendios forestales, precisando en las normas que las establecen, así como en la naturaleza de las mismas.

2.2.5.1. Facultades otorgadas por el Decreto 733-1982 del Ministerio del Interior a las Policías.

En su artículo 1 inciso segundo establece la competencia de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones en materia de fiscalización –en el orden estrictamente policial- de todas las normas que guardan relación con incendios forestales, y practicar la investigación de las causas de éstos. Resulta ser el correlato de lo dispuesto en la Ley de bosques, de Fomento Forestal y de Bosque Nativo.²⁰²

2.2.5.2. Guardería de bosques.

A este respecto, se le otorga a Carabineros de Chile la función de “guardería de los bosques” (artículo 20, Ley de Bosques).

202 <http://www.conaf.cl/incendios-forestales/prevencion/investigacion/> Visitada el 10-02-2015; 22:50 horas.

¿Qué debemos entender por “guardería de bosques”? A este respecto, consultadas la doctrina y jurisprudencias nacionales, no existe un desarrollo de esta idea. Ante esto, para efectos ilustrativos recurriremos al Diccionario de la Real Academia Española, para el cual la “guardería” es la ocupación y trabajo de conservación de algo, situación que al tenor de su lenguaje lo pone en una estrecha relación con la protección del bosque frente a los incendios forestales.

2.2.5.3. Denuncia por Infracción a las normas forestales.

Durante el análisis de las facultades de CONAF en materia del cumplimiento de normas e instrumentos de gestión forestal, nos referimos a como estos permiten el establecimiento de cuidados mínimos tendientes a la prevención de incendios forestales, razón por la cual nos remitiremos a lo ya señalado sobre la entidad de dicha relación (*supra* 2.1.1.5).

Atendida la ubicación privilegiada que le otorga la función de guardería de bosques frente a una infracción de la normativa, el legislador otorgó

facultades a Carabineros de Chile al igual que a CONAF facultades para efectuar denuncias por infracción a la normativa forestal.

La Ley de Fomento Forestal faculta a Carabineros de Chile a efectuar denuncias a la infracción de las disposiciones de la antedicha Ley y su Reglamento (artículo 24 Ley de Fomento Forestal; artículo 45 Reglamento de la Ley de Fomento Forestal). Igual facultad le otorga la Ley de Bosque Nativo, que además les otorga –al igual que a los funcionarios de CONAF- la condición de “ministros de fe en relación a los hechos que constaten” (artículo 47 Ley de Bosque Nativo).

Finalmente, la Ley 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado le otorga a las denuncias efectuadas por CONAF y Carabineros de Chile una "presunción de haberse efectuado la infracción" (artículo 30, Ley 18.362 crea Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado).

2.2.6. Juzgados de Policía Local.

Dado que CONAF y las Policías no están facultadas para sancionar con multa las infracciones a la normativa forestal, sino que solo se les faculta a denunciarlas. Las denuncias dan lugar a un procedimiento judicial que determinará la aplicación de multas, resultando competente para su conocimiento y resolución los Juzgados de Policía Local del lugar de la infracción, siempre que cuenten con un Juez letrado. Ante la falta de éste, será competente el Juez de Policía Local de la capital provincial. Este esquema de competencias se repite en la Ley de Bosques, de Fomento Forestal, de Bosque Nativo y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (artículo 24 Ley de Fomento Forestal; artículo 43 del Reglamento de la Ley de Fomento Forestal; artículo 45 de la Ley de Bosque Nativo; artículo 37 Reglamento General de la Ley de Bosque Nativo; artículo 29, Ley 18.362 que crea el Sistema Nacional de Aéreas Silvestres Protegidas del Estado).

2.2.7. Ministerio Público y Tribunales con competencia penal.

Tanto el Código Penal como en las leyes del sector se establecen sanciones privativas de libertad. Es el caso del delito de incendio forestal, la infracción de las normas de quema de bosques, falsificación de

instrumentos públicos en materia forestal y delitos de abuso de oficio por falsedad, estos últimos en relación a la aprobación de instrumentos de gestión forestal (Artículo 476 N° 3 y N° 4 Código Penal; artículos 40, 49 y 50 de la Ley de Bosque Nativo). Tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones cumplen un rol fundamental en la realización de pericias, siempre bajo la conducción del Ministerio Público. Finalmente, la determinación de las responsabilidades penales será de competencia de los Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, según corresponda conforme a normas de Derecho Procesal.

Cabe señalar que la especialización de las policías ha surgido tanto del esfuerzo de estas instituciones, como de la propia CONAF, quien ha destinado importantes recursos a la realización de capacitación en la investigación de incendios forestales²⁰³.

2.3. Obligaciones de los Privados en Relación a la Prevención y Combate de Incendios Forestales, sanción a su incumplimiento.

203 Cfr. <<http://goo.gl/1Tsm71>> [Consulta: 29 agosto 2014].

2.3.1. Obligaciones generales a los privados del sector forestal establecidas por el Decreto 733/1982 de prevención y combate de incendios forestales.

En caso de ocurrencia de incendios forestales de gran magnitud, esto es, aquellos que por su extensión o valores afectados o que amenacen la vida, la salud o bienes de las personas o que puedan llegar a constituir una catástrofe por su cercanía con centros poblados y obras públicas, surgen importantes obligaciones para los privados del sector forestal.

El Decreto 733/1982 de prevención y combate de incendios forestales extiende a los privados que tengan relación con la solución de los problemas derivados de las emergencias por incendios forestales, a obligación de prestar en los lugares que le sea solicitada, colaboración y asesoría técnica por medio de una estrecha colaboración con la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (artículo 3).

Si entendemos que la norma extiende esta obligación a cualquier privado que tenga relación con la solución del problema, no solo se refiere a los propietarios de suelos forestados, con bosque nativo, o titulares de proyectos de explotación de terrenos forestados. Esta norma se extiende aún a quienes proveen de los servicios necesarios para dar cumplimiento a las medidas de protección según los planes de manejo.

En este sentido, podemos considerar que estarán obligados a prestar colaboración y asesoría técnica las empresas prestadoras de servicios de extinción de incendios forestales, brigadas privadas de combate terrestre, profesionales que hayan participado en la elaboración de solicitudes de declaración de terreno de aptitud preferentemente forestal, planes de manejo, etc.

Esta obligación, constituye una verdadera carga pública para todas las personas que están en posición de ser útiles en el combate del incendio.

Estimamos en todo caso, que dicha obligación será constitucional, siempre y cuando se observe el respeto de los Derechos Constitucionales, especialmente la Igual Distribución de las Cargas Públicas (Art. 19 N° 22

de la Constitución) y del Derecho de Propiedad (Art. 19 N° 24), que daría lugar a las indemnizaciones correspondientes cuando existan requisiciones o limitaciones al dominio en el contexto de estados de excepción (Art. 45 de la Constitución).

2.3.2. Presentación de un Plan de Manejo y su cumplimiento.

Según hemos señalado previamente, la principal forma en cómo nuestro Derecho impone a los particulares acciones o abstenciones tendientes a la prevención y combate de incendios forestales, es mediante la obligación de presentar un plan de manejo con medidas de protección (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.2), y su posterior cumplimiento.

2.3.2.1. Privados obligados a presentar y cumplir planes de manejo.

Previo a examinar la extensión de dichas obligaciones o la existencia de otras, estimamos necesario señalar qué privados resultan obligados a presentar y cumplir los planes de manejo.

La Ley de Fomento Forestal y la Ley de Bosque Nativo extienden esta obligación a tres grupos de privados susceptibles de cumplir esta obligación:

- i. Propietarios y titulares de proyectos forestales para la corta o explotación de terrenos de aptitud preferentemente forestal o bosques nativos;
- ii. CONAF, como administrador de las áreas silvestres protegidas del Estado, en su condición de de corporación de derecho privado;
- iii. Concesionarios, titulares de servidumbres o concesiones para la construcción de caminos, mineras, de servicios eléctricos, gas, ductos y otras otorgadas por la ley, que impliquen la corta de bosque nativo.

Asimismo, debemos recordar que la presentación y aprobación de planes de manejo puede efectuarse en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sin son susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases enumerados por la actual redacción del artículo 10

de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (“LBGMA”), que como ya hemos visto previamente, es el caso de las letras m) y r):

Proyectos de desarrollo o explotación forestal 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 (artículo 10 letra m);

Proyectos de desarrollo, cultivo o explotación, en las áreas mineras, agrícolas, forestales e hidrobiológicas que utilicen organismos genéticamente modificados con fines de producción y en áreas no confinadas (artículo 10 letra r).

La solicitud efectuada en sede de evaluación de impacto ambiental ingresará en la forma de Declaración de Impacto Ambiental, pero en algunos casos requerirá la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, en los casos individualizados en el artículo 11 de la LBGMA, ya analizados previamente (*supra* 2.1.4.1).

2.3.2.1.1. Propietarios y titulares de proyectos forestales para la corta o explotación de terrenos de aptitud preferentemente forestal, y bosques nativos.

A este respecto, podemos distinguir tres situaciones:

i. La corta de especies forestales de un terreno de aptitud preferentemente forestal está supeditada a la reforestación de un terreno igual a lo menos al cortado o explotado (artículo 22, Ley de Fomento Forestal). Las especificaciones de la reforestación son determinadas por medio de un plan de manejo, que debe ser aprobado por CONAF. No es necesario presentarlo previamente, pues puede ser presentado a mas tardar en los 60 días subsiguientes a la denuncia de corta no autorizada (artículo 8, Ley de Fomento Forestal).

ii. En cambio, la corta o explotación de bosque nativo solo puede realizarse previo plan de manejo aprobado por CONAF (artículo 21, Ley de Fomento Forestal; artículo 5, Ley de Bosque Nativo). La Ley de Bosque Nativo define “bosque nativo” aquel formado por especies

autóctonas, provenientes de la generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar (artículo 2 número 3, Ley de Bosque Nativo).

iii. Ahora bien, ¿qué sucede con los propietarios de terrenos con bosque nativo que no sean destinados a la explotación o corta? La Ley de Bosque Nativo introduce un mecanismo de bonificaciones destinadas a solventar parcialmente el costo de actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación, con el fin de mantener la diversidad ecológica (artículo 22, letra A, Ley de Bosque Nativo). La entrega de estas bonificaciones no tiene por requisito la aprobación de un plan de manejo, sino que más bien está supeditado a la entrega de incentivos. Así es que el artículo 23 establece expresamente que se bonificará la elaboración de planes de manejo.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que los privados que no destinen sus predios con bosque nativo de preservación a su corta y explotación no están obligados a la presentación y cumplimiento de un plan de manejo aprobado por CONAF.

2.3.2.1.2. Concesionarios, titulares de servidumbres o concesiones para la construcción de caminos, mineras, de servicios eléctricos, gas, ductos y otras otorgadas por la ley, que impliquen la corta de bosque nativo.

Según dispone el inciso tercero del artículo 7 de la Ley de Bosque Nativo, estos privados están obligados a presentar un plan de manejo, y una vez aprobado, a cumplirlo.

La entidad de la corta realizada por estos particulares puede ser importante tratándose de la instalación de grandes infraestructuras, razón por la cual la reforestación que se lleve a cabo puede requerir de medidas de protección asociadas a la prevención y extinción de incendios forestales.

2.3.2.2. Régimen de presentación y aprobación de Planes de Manejo.

La regulación de los planes de manejos es el mismo para todos los casos anteriormente señalados. Por el establecimiento de un norma de reenvío de la Ley de Bosque Nativo, los planes de manejo son definidos conforme a las disposiciones de la Ley de Fomento Forestal y a las reglas sobre calificación de los mismos establecidas en el Reglamento de ésta última (artículo 5, Ley de Bosque Nativo; artículo 11 Ley de Fomento Forestal).

Ya hemos analizados la naturaleza y fines tras de los planes de manejo al abordar las competencias de CONAF establecidas en la Ley de Fomento Forestal, razón por la que no nos referiremos nuevamente a procedimientos y a las facultades de CONAF para rechazarlos y/o presentar observaciones (*supra* Capítulo Dos Título 2.2.1.3.1). Solo recordaremos para efectos de lo sucesivo el que su presentación debe ser acompañada de una descripción de las actividades a realizar y las medidas de preservación y de protección a adoptar (artículo 29 letra F, Reglamento de la Ley de Fomento Forestal)²⁰⁴.

En el caso de CONAF, como sujeto pasivo de la obligación de presentar planes de manejo, éstos deben ser aprobados por decreto dictado por el

204 GALLARDO. Op. Cit. p. 114.

Ministerio de Agricultura, facultándose al Director Ejecutivo de CONAF a modificar aspectos técnicos específicos de cada plan de manejo ya aprobado, otorgando así un cierto grado de flexibilidad en su elaboración e implementación (artículo 14, LSNASPE).

2.3.2.3. Cumplimiento del plan de manejo y las medidas de protección establecidas.

Una vez que CONAF aprueba el Plan de Manejo, ya sea expresamente o por el mero transcurso del plazo dispuesto por la ley, surge una nueva obligación: cumplirlo (art. 17 Ley de Fomento Forestal).

Esta obligación surge de la relación entre los artículos 4 de la Ley de Fomento Forestal referidos a la calificación de un terreno como un de aptitud preferentemente forestal, y el artículo 17 que sanciona los incumplimientos a los planes de manejo y que considera expresamente, el no cumplimiento de las medidas de protección contenidas en el estudio técnico que acompaña la solicitud de calificación de terrenos de aptitud

preferentemente forestal²⁰⁵. De acuerdo a lo anterior, no solo son obligatorias las disposiciones establecidas en el plan de manejo, sino que también las medidas de protección, relacionadas a la prevención y combate de incendios.

El “Manual de Medidas Prediales de Protección de Incendios Forestales”²⁰⁶, publicación elaborada por CONAF destinada a “proporcionar un apoyo a los consultores forestales, para establecer las medidas necesarias para la protección contra los incendios forestales, que deben ser consideradas en la formulación de los Planes de Manejo Forestal a nivel predial” insiste en lo anteriormente descrito, vinculando a los planes de manejo con el “Sistema de Protección contra Incendios Forestales del Estado” establecido por el Decreto Supremo 733/1982.

205 GALLARDO. Op. Cit. p. 115.

206 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. 2006. Manual de Medidas Prediales de Protección de Incendios Forestales. [En línea] <<http://goo.gl/j5ckQX>> [Consulta: 14 junio 2015]. p. 3.

Según el manual precedentemente individualizado, la idoneidad de un plan de manejo, estará determinado por la implementación de los siguientes aspectos²⁰⁷:

i . Prevención y Mitigación del Riesgo: Conjunto de medidas destinadas a intervenir en el Riesgo, vale decir, previas a la ocurrencia del incendio forestal, a fin de evitarlo (Prevención) y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos potenciales (Mitigación) sobre las personas, los bienes y el medio ambiente.

ii. Detección y aviso oportuno: Conjunto de medidas destinadas a detectar oportunamente un foco y dar aviso rápido a CONAF. Es importante recalcar que las acciones de combate aumentan su dificultad según el tiempo transcurrido, por lo tanto, es fundamental una detección y aviso en el menor tiempo posible.

iii. Primer ataque: Conjunto de medidas destinadas a combatir en su inicio el fuego, con el objetivo de evitar que aumente de superficie y complejidad. Es el primer trabajo de extinción que se efectúa en un

207 *Ibíd.* p. 6.

incendio. Una vez que se ha dado el aviso correspondiente, en espera de los recursos (CONAF u otros), se pueden establecer mecanismos para enfrentar la situación.

Asimismo, el Manual dispone que las Medidas de Prevención y Mitigación del Riesgo Predial deben considerar al menos los siguientes factores, en consideración a las especificidades del predio²⁰⁸:

- i. Preparación de la cartografía;
- ii. Identificación de sectores críticos;
- iii. Complementación de la información con lugareños;
- iv. Definición de las medidas a implementar, entre las que se cuentan: cortafuegos, cercos, letreros, disposición de franjas de seguridad, formas de detección de incendios forestales, así como medidas para un primer ataque al fuego. Estas últimas son principalmente establecidas mediante brigadas terrestres y mediante medios aéreos (aviones y helicópteros).

208 *Ibíd.* p. 7.

2.3.2.4. La situación actual del combate de incendios forestales en el sector privado. Medios empleados como parte de las medidas de protección implementadas en planes de manejo.

Actualmente, las empresas del rubro forestal y CONAF cuentan con planes de manejo que consideran medidas de protección asociadas a la pronta detección de los incendios, así como el despacho y la coordinación de los recursos técnicos y humanos destinados a su combate²⁰⁹.

El combate de incendios actualmente y al igual que en la mayor parte del mundo, se efectúa mediante cuadrillas terrestres capacitadas especialmente al efecto en conjunto con equipos aéreos (aviones y helicópteros), siempre de forma complementaria²¹⁰. Esta circunstancia se repite tanto en el mundo empresarial como en el de CONAF, y es

209 Fiscalía Nacional Económica, FNE. Minuta de archivo del 6 de febrero de 2014. Causa rol 2246-13 FNE, sobre presuntas conductas asociadas al ilícito económico de abuso de posición dominante en contra de la sociedad FAASA Servicios Aéreos Limitada. p. 2.

210 CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. La Brigada de Heliataque y los Procedimientos de Trabajo con Helicópteros., Documento de Trabajo N° 553. Abril de 2010. p. 11.

consistente con los países de alta incidencia de incendios forestales, como es el caso de Estados Unidos y Portugal.²¹¹

2.3.2.4.1. La Corporación Nacional Forestal.

En el caso de CONAF, para el cumplimiento del mandato legal sobre la prevención y el control de incendios forestales, aplica una política de mejoramiento continuo a través de su Departamento de Protección Contra Incendios Forestales (DEPRIF). Por otra parte, el Sistema Básico de Protección de CONAF contempla una unidad de heliatraque en cada una de las Regiones más afectadas por los incendios forestales. Para ello, se establece al personal de estas unidades una serie de requisitos técnicos, tanto desde un punto de vista aeronáutico como de control de incendios forestales²¹².

Actualmente, CONAF ha reforzado y potenciado la capacidad de la institución para el combate terrestre. Se ha incrementado los recursos desde 10,9 mil millones del año 2010 a 16,9 mil millones para el 2014. Este

211 Fiscalía Nacional Económica, *Ibíd.* p. 5.

212 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. *Ibíd.* p. 7.

incremento del 55 % se ha destinado principalmente a aumentar el número de brigadistas y su equipamiento y logística, permitiendo una mayor cobertura mensual y diaria de recursos de combate terrestre²¹³.

Por otra parte, en materia de material aéreo, CONAF opera directamente tres acciones cisterna y un helicóptero institucionales (propios). A esto se suma la contratación de seis a siete helicópteros especialmente diseñados al combate de incendios, para operar desde la Región de Valparaíso hasta los Lagos²¹⁴.

2.3.2.4.2. La Empresa Privada Forestal.

Las empresas del sector forestal poseen a su vez planes de manejo con medidas de protección, que por lo general contemplan planes de capacitación a la comunidad, entrenamiento y capacitación de brigadistas, e infraestructura aérea y terrestre²¹⁵. La acción del sector forestal privado, donde grandes empresas forestales, como CELCO, Forestal Mininco,

213 CORPORACION NACIONAL FORESTAL. 2014. Memoria. [En línea] <www.conaf.cl> [Consulta: 10 febrero 2015]. p. 19.

214 Cfr. Operaciones Aéreas de la Corporación Nacional Forestal. [En línea] <<http://goo.gl/ykamRw>> [Consulta: 9 febrero 2015].

215 Fiscalía Nacional Económica. *Ibíd.* p. 7.

MASISA, Bosques Cautín, protegen con sus propios recursos más de un millón y medio de hectáreas de plantaciones forestales, principalmente desde la Región del Maule a la de La Araucanía.²¹⁶

Existe una tendencia más marcada a la externalización de los servicios de combate aéreo.²¹⁷ Así es que hoy en día los servicios de extinción aérea de incendios se verifica, tanto para el mercado privado (empresas) como el público (CONAF) mediante servicios de empresas privadas especializadas, en donde existe una enorme influencia de sociedades extranjeras, particularmente de España²¹⁸.

2.3.3. Actuación coordinada con el Cuerpo de Bomberos Local.

Según dispone la Ley Marco de Bomberos, las empresas e instituciones con la obligación de contar con planes de emergencia están bajo la obligación de coordinación con el Cuerpo de Bomberos local (artículo 8,

216 Cfr. Operaciones Aéreas de la Corporación Nacional Forestal. [En línea] <<http://goo.gl/ykamRw>> [Consulta: 9 febrero 2015].

217 En igual sentido, TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA. Caso "Helicópteros del Pacífico Limitada con CONAF". Sentencia 17 de junio de 2008. Rol 67 / 2008. Considerando Vigésimo Segundo.

218 Fiscalía Nacional Económica. *Ibíd.* p. 4.

Ley Marco de Bomberos). Este sería el caso de los titulares de terrenos y proyectos forestales sujetos a planes de manejo con medidas de protección. Lamentablemente no hemos constatado la existencia de sanciones al incumplimiento de esta disposición.

2.3.4. Los Seguros Forestales.

2.3.4.1. Introducción.

Por muy perfectos que sean los planes de protección o por muy eficientes que sean los medios de combate, siempre quedará la posibilidad que se produzca un incendio forestal en un determinado predio, o un grupo de predios, que convierta en cenizas una plantación forestal²¹⁹.

Cuando un pequeño propietario se decide a establecer una plantación recurre a un sistema crediticio para cumplir dicho objetivo, lo habitual es que opere finalmente con un crédito, lo que deja al propietario sujeto a la

219 BRAVO Valenzuela, Rodrigo. “El seguro en Chile contra Incendios Forestales”. Tesis (Licenciatura en Derecho). Santiago, Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1982. p. 76.

posibilidad de ocurrencia de siniestros, las cuales dejan al propietario en condición de endeudamiento, que difícilmente puede pagar²²⁰.

De esta forma el seguro para predios forestales, en palabras simples, permite a los propietarios de plantaciones resguardarse de daños ocurridos por incendios forestales. El nivel de prevención requerido para que el seguro opere, ya no sólo se basa en la normativa legal vigente, sino que se basaría igualmente en las "políticas de asegurabilidad" que impone la compañía aseguradora.

Una compañía no va a asegurar, con una prima razonable, a un predio que pueda incendiarse frecuentemente, por lo tanto, la fijación de obligaciones para el asegurado constituye una suerte de regulación privada, y de mercado, de la prevención y manejo de incendios forestales. Esta afirmación se desarrollará a continuación, analizando como operan los seguros en nuestra legislación y práctica.

2.3.4.2. Elementos de los Seguros

220 Cfr. Información de CONAF sobre "El Seguro Forestal" [En Línea] <<http://goo.gl/WIRAdQ>> [Consulta: 3 mayo 2015].

De acuerdo al artículo 512 del Código de Comercio: “Por el contrato de seguro se transfieren al asegurador uno o más riesgos a cambio del pago de una prima, quedando éste obligado a indemnizar el daño que sufiere el asegurado, o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones pactadas.”.

De los múltiples elementos que contiene esta definición, se deben destacar 3 elementos relevantes para la presente tesis: Riesgo, Prima, Indemnización del Daño, que son a su vez elementos de la esencia del contrato²²¹:

- i. Riesgo²²², es la eventualidad de un suceso²²² que ocasione al asegurado o beneficiario una pérdida o una necesidad susceptible de estimarse en dinero.
- ii. Prima²²³, es la retribución o precio del seguro.

221 Código de Comercio en su artículo 521.

222 Código de Comercio en su artículo 513.

223 Código de Comercio en su artículo 513.

iii. Indemnización del Daño, de acuerdo al artículo 512 del Código de Comercio, se refiere a que el asegurador deberá resarcir el daño a un asegurado, reincorporar un capital, renta u otras prestaciones pactadas. Este elemento, en base al contrato respectivo, podrá estar limitado a un monto máximo.

Como dicta el sentido común, para que el contrato de seguro tenga una prima razonable (“precio”), y por lo tanto sea un negocio rentable económicamente, el riesgo debe estar circunscrito a eventos poco previsibles que realmente sean poco o difícilmente evitables de manera adecuada. Cuando el riesgo es muy alto, la prima debería ser más alta. Por otra parte, si el monto a indemnizar tiene un límite alto, la prima debería aumentar igualmente. En el fondo, la prima se construye por el riesgo y por el monto máximo que desembolsará la aseguradora en caso que deba concurrir con dinero al asegurado.

Dentro de las posibilidades del Código de Comercio para justamente regular el monto del daño y las condiciones de pago del seguro, se define la “garantía” por el Código de Comercio, como los “requisitos destinados a

circunscribir o disminuir el riesgo, estipulados en un contrato de seguro como condiciones que deben cumplirse para que haya lugar a la indemnización en caso de siniestro” (artículo 513, Código de Comercio).

Las garantías en los contratos de seguro, como condiciones exigibles a un asegurado para que el monto sea transferido, actúan como una verdadera regulación para-estatal de la actuación de los privados. Si un privado, razonable por cierto, desea obtener cobertura, debe someterse a lo que se le impone.

Las compañías de seguro, debido a su poder de negociación, no están llanas a negociar cada cláusula de los contratos, sino que más bien su mecánica es manejar contratos por adhesión²²⁴, dejando al asegurado que no es una gran empresa, a las condiciones unilaterales impuestas por las aseguradoras.

Es importante destacar, junto con esta breve definición de los elementos centrales de los seguros, el concepto de subrogación. El Código de

224 En base al artículo 1, numeral 6 de la Ley N° 19.496 del Consumidor, Contrato de adhesión es "aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido".

Comercio en su artículo 534 establece que “Por el pago de la indemnización, el asegurador se subroga en los derechos y acciones que el asegurado tenga en contra de terceros en razón del siniestro.”. Esta subrogación en términos generales, indica que el responsable último del daño a asegurar, no sale impune de su actuar, y será el asegurador por regla general, quien buscará la indemnización correspondiente.

2.3.4.3. Aplicación a los Seguros de Incendios Forestales: POL 190006.

De acuerdo a los elementos generales de los seguros antes descritos, cabe realizar una precisión en cuanto a su uso en incendios forestales.

De esta forma, el Riesgo cubierto en este tipo de seguros será justamente la ocurrencia de incendio forestal. La Prima y la Indemnización serán variables de acuerdo al valor de lo asegurado. Las Garantías por su parte, son aquellas condiciones que se le obliga al asegurado para que el asegurador pague lo acordado.

Si bien las condiciones y los detalles del seguro forestal se verán en cada caso, existe una Póliza que se aplica a Incendios y que es aplicable por ende a la regulación de este seguro: La póliza 190006.

La POL 190006 registrada en la Superintendencia de Valores y Seguros²²⁵. es una póliza general de Incendios, que con las modificaciones correspondientes es idónea para asegurar el riesgo de los Incendios Forestales.

De acuerdo a la información comercial disponible de Aseguradora Magallanes²²⁶, quien vende el “Seguro de Incendios Forestales”, aplicando la POL190006 y una serie de cláusulas adicionales modificatorias de la póliza que amplían la cobertura a otros orígenes de incendios²²⁷, se pueden asegurar pinos o eucaliptus, con un monto dependiente de su edad: En los primeros años de formación del árbol se asegura el Costo de Formación,

225 POL 190006 [En Línea] <<http://goo.gl/laCIME>> [Consulta: 12 mayo 2015].

226 Cfr. Ver oferta de seguro en <<http://goo.gl/sDraIg>> [Consulta: 12 mayo 2015].

227 Incendios ocurridos por Aeronaves CAD 1 90 007, Incendios ocurridos por huelga, saqueos y desordenes populares CAD 1 02 069, Incendios por combustión espontánea CAD 190021, Incendios ocurridos por fenómenos de la naturaleza CAD 191003, Incendios causados por explosión CAD 191004, Incendios por Avalanchas, Aluviones y Deslizamientos. CAD 190017 e Incendios provocados por Vientos, Inundación y Deslizamiento de Cauces CAD 198033.

posteriormente se asegura el Valor Comercial. La Prima va desde un 8 por mil hasta un 15 mil del valor asegurado dependiendo de la zona en donde se ubiquen los árboles. O sea, en otras palabras, si lo asegurado en \$1.000, la primera correspondería entre \$8 a 15 mil.

En lo que a nosotros nos convoca, es interesante hacer notar que las medidas de prevención que le impone la aseguradora al asegurado, mediante la póliza analizada, son generales y están establecidas en la cláusula 17, numeral 1):

"1) Prevención del siniestro.

El asegurado está obligado a emplear todo el cuidado y celo de un diligente padre de familia para prevenir el siniestro.

El asegurado también estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para evitar un siniestro inminente. En tal evento el asegurador estará obligado a pagar los gastos que sean justificados y razonables en que haya incurrido el asegurado para cumplir con esa obligación.

Aparte de tal financiamiento el asegurador no tendrá ninguna otra obligación por gastos de prevención del siniestro."

De la lectura anterior, claramente este seguro de incendio forestal no está orientado a la prevención específica, sino que está orientado a indemnizar daños que ocurran cuando se han tomado los riesgos básicos.

Este seguro, si bien necesario para resguardar inversiones, no aporta nada significativo en la prevención, sino que opera principalmente para suplir monetariamente lo que vale un bosque de pinos o eucaliptus, en caso de que este se incendie.

Es más, si tomamos en cuenta la subrogación, la compañía de seguros buscará *ex post* perseguir la responsabilidad de los presuntos autores del incendio, lo que no ayuda a la prevención. Es más, muchas veces no existen autores identificables en un incendio forestal.

2.3.4.4. Intervención del Estado: El Seguro de Prendimiento Forestal bajo la

POL 109043.

Además del seguro general de incendios, existe el llamado Seguro de Prendimiento Forestal²²⁸ que está administrado por Aseguradora Magallanes, y que cuenta con un subsidio estatal específico introducido por la Ley N° 20.326²²⁹.

El Seguro de Prendimiento Forestal, también llamado simplemente Seguro Forestal por CONAF, surge “producto de la necesidad de los pequeños propietarios por tener seguridad en el pago de los créditos de enlace solicitados tanto a INDAP [Instituto de Desarrollo Agropecuario] como a la banca privada, y que no quedaran impagos por acontecimientos no atribuibles a su gestión, como son los eventos climáticos adversos e incendios forestales que los dejaban en condición de mora”²³⁰.

De esta forma este seguro es una garantía tanto para los inversionistas (INDAP o Bancos) como para los deudores de la inversión (propietarios) de que en caso de ocurrencia de un siniestro, ambas partes puedan tener

228 POL 109043 [En Línea] <<http://goo.gl/LEsUko>> [Consulta: 12 mayo 2015].

229 Ley N° 20.326, establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo.

230 Cfr. Información de CONAF sobre “El Seguro Forestal” [En Línea] <<http://goo.gl/WIRAdQ>> [Consulta: 3 mayo 2015].

resguardos, la primera en recuperar su inversión y la segunda en poder cubrir lo adeudado. Nada dice relación con el resguardo en sí de lo siniestrado, el Bosque.

El objeto del seguro no es la destrucción de bosques por incendio, sino que “ampara a las plantaciones que no lleguen a establecerse con la densidad adecuada, por haber sido afectada por alguno de los riesgos identificados”²³¹. En otras palabras, este seguro está dirigido a recuperar la pérdida de la producción (densidad adecuada) por la ocurrencia de un hecho adverso, no limitado a lo forestal ni a un incendio.

De esta forma los riesgos cubiertos, además de los incendios, serán sequías, lluvias excesivas, inundaciones, heladas, granizo, nevada o vientos.

La prima se determina en base a las características particulares del cultivo, pudiendo variar entre \$10.000 y \$25.000 por hectárea²³². Este Seguro Forestal además puede ser objeto de un subsidio del Estado, de

231 Artículo 1 POL 109043.

232 Artículo 1 POL 109043.

acuerdo a la modificación ingresada por la Ley N° 20.326 al DL 2565, por un 75% de la prima²³³.

La indemnización corresponderá al costo de reforestación²³⁴ si el daño constituye más de un 25% del predio asegurado. Así, si el daño es menor al 25% este seguro no es aplicable²³⁵.

En relación las obligaciones del asegurado, es importante notar el artículo 12 letra b):

“La obligación de dar a las plantaciones aseguradas el cuidado y atención que requieren, incluyendo la mantención de todas las medidas de prevención y combate de incendios que el asegurado haya tenido vigentes al momento de la celebración del contrato.”

Asimismo, junto con esta obligación es necesario tener a la vista la exclusión de riesgos, específicamente el siguiente contemplado en el artículo 3.6.

233 Artículo 12 y 15. POL 109043.

234 Artículo 6. POL 109043.

235 Artículo 8 POL 109043.

“Artículo 3. Riesgos Excluidos

No están cubiertos los daños causados por cualquier riesgo no descrito en el artículo 2º anterior o excluido en las Condiciones Particulares de la póliza y, en todo caso, no están cubiertos los siguientes:

(...)

3.6.- Los daños a la plantación forestal que sean consecuencia directa de acciones u omisiones deliberadas o de actos constitutivos de culpa grave provenientes del propio asegurado, sus directores, ejecutivos, empleados o dependientes."

En relación a los deberes de prevención, nuevamente esta póliza de seguro nada aporta a la prevención de incendios forestales, por lo menos más allá de las regulaciones vigentes. Es más, el artículo 12 de la póliza se remite, más o menos explícitamente, a las medidas de prevención ya establecidas (y analizadas *supra* 2.3.4.2.), y que presumiblemente son requeridas por la autoridad forestal.

Por otra parte, este seguro no cubre hechos atribuibles a dolo o culpa grave de personas relacionadas con la empresa. Esto implica una suerte de imposición a los propios asegurados de no ser extremadamente negligentes o maliciosos, lo que en realidad tampoco agrega obligaciones nuevas en materia de prevención.

2.3.4.5. Los seguros son insuficientes para prevenir y manejar incendios forestales.

Aunque se ha dejado medianamente claro manifiesto en este apartado, es preciso decir explícitamente que los seguros forestales en general, y en particular los dos tipos de seguros antes abordados (POL 190006 y POL 109043) son instrumentos económicos que cautelan inversiones, y no están destinados de forma alguna a la prevención, en sí misma, de “Lo Forestal” en el nuestro país.

Los seguros de este tipo están pensados para el momento posterior al incendio, y no en las medidas anteriores para prevenirlos.

Asimismo, si pensamos que la necesidad material de los seguros es la cautela de una inversión forestal, destruida por el fuego, lo que se está asegurando son bosques comerciales, que generalmente están en manos de privados. Los privados prevendrán los incendios forestales, o buscarán asegurarse, por el principal interés de cautelar su propiedad privada y no por consideraciones ambientales o de otro tipo.

Incluso, por la misma lógica descrita anteriormente, no existen seguros para bosques sin aptitud comercial, como por ejemplo el Bosque Nativo.

Así las cosas, los seguros forestales están destinados específicamente a cubrir un nicho en materia forestal: La protección de la inversión luego de un incendio en un bosque privado con finalidades comerciales.

2.3.5. El caso de las servidumbres eléctricas.

Nuestro marco regulatorio del sector eléctrico ofrece importantes garantías a los titulares de proyectos del sector, con el fin de facilitar la instalación de equipamiento base. De ahí que se otorguen servidumbres especiales para la instalación de instalaciones, obras anexas, postaciones y

líneas eléctricas (artículo 2, DFL 4/20018, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 1, de Minería, de 1982, “Ley General de Servicios Eléctricos”).

Dado que las instalaciones eléctricas son consideraras una fuente de riesgo de incendio forestal, la regulación sectorial eléctrica establece obligaciones para el dueño del predio afecto por servidumbres eléctricas. Así es que el dueño del predio sirviente no puede hacer plantaciones, construcciones ni obras que perturben el libre ejercicio de las servidumbres. En caso de infracción, la Ley General de Servicios Eléctricos habilita al titular de la servidumbre podrá subsanar la infracción a costa del dueño del suelo (artículo 57, “Ley General De Servicios Eléctricos”).

2.4. Régimen Sancionatorio e Indemnizatorio.

2.4.1. Conductas de Uso de Fuego sancionadas por la Ley.

2.4.1.1. Código Penal.

Nuestro Código Penal desde larga data ha establecido el delito de incendio. Luego de las modificaciones introducidas por la Ley 20.653 de 2013 se han establecido las sanciones que hoy dispone.

2.4.1.1.1. Delito de incendio forestal.

El Código Penal establece el delito de incendio forestal, entendiéndose por tal el que intencionalmente se afecte por la vía del fuego bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la Ley de Bosque Nativo, o que afecte gravemente las condiciones de vida animal o vegetal de un Área Silvestre Protegida (artículo 476, N° 3 y 4)²³⁶.

236 GALLARDO. Op. Cit. p. 224.

La actual redacción, que incluye la afectación grave a las condiciones de vida animal o vegetal de un Área Silvestre Protegida, y las zonas xerofíticas definidas en la Ley de Bosque Nativo (Ley 20.283) fue introducida por la Ley 20.653.

Para efectos del tipo penal en comento, debemos entender por zona xerofítica las formaciones vegetales, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas dentro del territorio ubicado entre las regiones de Arica y Parinacota y del Libertador Bernardo O'Higgins, inclusive ambas, y en las depresiones interiores de las Regiones del Maule y el Biobío (artículo 2, N° 14 Ley de Bosque Nativo).

La inclusión de las zonas xerofíticas, que extiende el tipo más allá de lo estrictamente forestal, surge como una necesidad frente a una estadística muy esclarecedora: el 43% de los incendios forestales corresponde a praderas y matorrales, un 27% arbolado nativo, y un 20% a plantaciones

forestales. El 10% restante corresponde a desechos y otros componentes vegetales, tanto agrícolas como forestales²³⁷.

Luego de las modificaciones introducidas por la Ley 20.653, la sanción asociada al delito de incendio forestal es de una pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados, el que oscila entre los cinco años y un día a los veinte años.

Finalmente, debemos considerar la disposición del artículo 482 dispone que el culpable de incendio o estragos no se eximirá de las penas de los artículos anteriores, aunque para cometer el delito hubiere incendiado o destruido bienes de su pertenencia.

Finalmente, el inciso segundo del artículo 482 excluye la aplicación de pena a quien rozare a fuego, incendiare rastrojos u otros objetos en tiempos, cuando pueda manifiestamente excluirse todo propósito de propagación y el cumplimiento de las normas reguladoras del uso del fuego (artículo 482, Código Penal).

237 Historia de la Ley N° 20.653. Op. Cit. Mensaje Presidencial N° 447-359.

2.4.1.1.2. Delito de porte de elementos para incendiar o causar estragos.

El artículo 481 del Código Penal establece una sanción de de presidio menor en sus grados mínimo a medio (sesenta y un días a tres años) para quien “fuere aprehendido con artefactos, implementos o preparativos conocidamente dispuestos para incendiar o causar alguno de los estragos” expresados en el Párrafo Nueve “Del Incendio y Otros Estragos” contenido del Libro II “Crímenes y Simples Delitos contra la Propiedad”.

Hace excepción a esta disposición el segundo acápite del artículo en comento, que dispone “salvo que pudiendo considerarse el hecho como tentativa de un delito determinado debiera castigarse con mayor pena”.

2.4.1.1.3. Falta por infracción a reglas de uso del fuego.

Se sanciona con multa de hasta una unidad tributaria mensual la infracción a las normas para la quema de bosques, rastrojos u otros productos de la tierra, o para evitar la propagación de fuego en máquinas de vapor, calderas, hornos u otros lugares semejantes. Esta disposición guarda

especial cercanía con las disposiciones de la Ley de Bosques, según veremos a continuación.

2.4.1.2. Sanciones especiales establecidas en la Ley de Bosques.

El actual texto de la Ley de Bosques establecido por el Decreto 4363 de 1931 del Ministerio de Tierras y Colonización establece multas y delitos especiales. Estos últimos fueron modificados luego de las modificaciones introducidas por la Ley 20.283.

El empleo del Roce a fuego como método de explotación de terrenos forestales declarados como preferentemente de aptitud forestal está expresamente prohibido por la Ley de Bosques (artículo 17, Ley de Bosques).

Sin perjuicio de lo anterior, el uso del fuego para la destrucción de la vegetación arbórea en suelos fiscales o particulares está permitido, siempre que se cuente con un permiso otorgado por la Gobernación, previo informe del Agrónomo respectivo del Ministerio de Agricultura (a través de CONAF), y su empleo se efectúe de acuerdo a las disposiciones de la propia

Ley de Bosques y su principal Reglamento (Decreto 276/1980 del Ministerio de Agricultura, regula el Roce a Fuego).

Ahora bien, el empleo en contravención a estas disposiciones está sancionado con penas privativas de libertad y multas cuya aplicación corresponde a los Tribunales de Justicia en materia penal (artículo 18 y siguientes, Ley de Bosques).

Para la aplicación de estas sanciones se establecieron un sinnúmero de delitos especiales que a continuación se señalan.

2.4.1.2.1. Empleo del roce a fuego como método de explotación de terrenos forestales o en contravención la Ley de Bosques y su Reglamento con resultado en destrucción de bienes particulares (artículo 18 inciso 2° Ley de Bosques).

El empleo del roce a fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y el Reglamento de roce a fuego, y que tenga como consecuencia la destrucción de bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos, ganados, construcciones u otros bienes pertenecientes a terceros,

será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado mínimo a medio (sesenta y un días a tres años).

2.4.1.2.2. Empleo imprudente o negligente del fuego en terrenos de uso público con resultado en incendio y destrucción de ciertos bienes privados (artículo 18 inciso 3° Ley de Bosques).

Se sanciona la provocación de incendios que cause daño en bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos, ganados, construcciones u otros bienes pertenecientes a terceros, teniendo con causa en la mera imprudencia o negligencia en el uso del fuego en zonas rurales, o en terrenos urbanos o semi urbanos destinados al uso público.

La pena es de prisión en su grado máximo (cuarenta y uno a sesenta días). Esta pena es conmutable en multa de un décimo de sueldo vital mensual para empleado particular de la industria y el comercio del departamento de Santiago: \$3.000.- (tres mil pesos) por cada día de prisión, esto es entre \$123.000.- (ciento veintitrés mil pesos) a \$180.000.- (ciento

ochenta mil pesos), en todos los casos según valores aproximados a la fecha de redacción de la presente tesis.

2.4.1.2.3. Empleo del fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y sus Reglamentos sin resultado en incendio (artículo 22, inciso 1°, Ley de Bosques).

El empleo del fuego, en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y sus Reglamentos sin resultado en incendio -y/o daños a bienes- es castigado con presidio menor en sus grados mínimo a medio (sesenta y un días a tres años) junto a una multa de once a cincuenta unidades tributarias mensuales.

Esta disposición fue introducida por la Ley 20.653, pues en su antigua redacción disponía la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados y multas de seis a diez unidades tributarias mensuales.

2.4.1.2.4. Roce a fuego con infracción a las disposiciones legales y reglamentarias con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22, inciso 2°, Ley de Bosques).

Sanciona el roce a fuego efectuado con infracción a las disposiciones legales y reglamentarias de la materia, con resultado en destrucción de bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la Ley de Bosque Nativo, ganado, construcciones u otros bienes pertenecientes a terceros o afectare gravemente el patrimonio forestal del país.

Se aplica una pena de presidio menor en sus grados medio a máximo (quinientos cuarenta y un días a cinco años) sumada a una multa de cincuenta a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales.

Esta disposición fue modificada por la Ley 20.653, aumentándose la multa accesoria, antes de once a veinte unidades tributarias mensuales.

2.4.1.2.5. Uso de fuego o fuentes de calor en lugares no autorizados señalizados al interior de las Áreas Silvestres Protegidas (artículo 22 bis, inciso 2°, Ley de Bosques).

El incumplimiento de esta clara prohibición está asociada a quien utilizare el fuego o cualquier fuente de calor en la pena de presidio menor

en su grado mínimo a medio (sesenta y un días a tres años), junto a una multa de once a cincuenta unidades tributarias mensuales.

2.4.1.2.6. Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en terrenos de uso público con resultado en incendio con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22 ter, inciso 2º, Ley de Bosques).

Una variante de los tipos penales especiales antes señalados, tiene asociada una pena mayor de presidio menor en su grado medio a máximo (quinientos cuarenta y un días a cinco años) y multa de cincuenta a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales.

2.4.1.2.7. Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en terrenos de uso público con resultado en incendio en un Área Silvestre Protegida (artículo 22 ter, inciso 2º, Ley de Bosques).

Idéntico al tipo anterior, ante la producción de un incendio en un Área Silvestre Protegida o por propagare al interior de ésta. Tiene asociada una

pena de presidio menor en su grado máximo (tres años y un día a cinco años) y multa de cien a doscientas unidades tributarias mensuales.

2.4.1.2.8. Multas en sede administrativa por el empleo de fuego en contravención a normas reguladoras establecidas en la Ley de Bosques y Reglamento de Roce a Fuego.

El mero empleo del fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y al Reglamento de Roce a Fuego, es sancionada con una multa de “hasta doce sueldos vitales mensuales para empleado particular de la industria y el comercio del departamento de Santiago”, cifra que a la fecha de redacción de la presente tesis varía entre los treinta mil a trescientos mil pesos (artículo 18, Ley de Bosques).

Para facilitar la aplicación de estas multas, se establece la presunción legal de autoría de la infracción sobre quien explotando el predio en su beneficio, hubiere ordenado, permitido o tolerado la preparación del roce en el cual se produjo el incendio (artículo 18, inciso primero, Ley de Bosques).

Las disposiciones precedentemente señaladas no obstan de la obligación de indemnizar los daños causados a terceros, estableciéndose nuevamente una presunción, esta vez de responsabilidad civil sobre quien se hubiere sancionado administrativamente por infracción a las normas de uso de fuego (artículo 18, inciso cuarto, Ley de Bosques). Esta disposición debemos relacionarla con el régimen de responsabilidad por daño ambiental de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, que será analizada al final de este apartado (infra 2.6).

La infracción a las disposiciones a la Ley de Bosques que no tenga una sanción especial son sancionadas con una multa de uno a diez sueldos vitales mensuales, cifra que a la fecha de redacción de la presente tesis oscila entre treinta mil a trescientos mil pesos (artículo 23, Ley de Bosques).

Finalmente, y como ya lo hemos señalado, es competente para conocer y sancionar administrativamente las multas anteriormente señaladas el Ministerio de Agricultura a través del Servicio Agrícola y Ganadero (artículo 24, Ley de Bosques; apartado 2.2.4).

2.4.2. Sanciones a la infracción a normas de regulación propiamente forestal, relevantes en materia de incendios forestales.

2.4.2.1. Multas al incumplimiento de planes de manejo.

Como ya hemos señalado, la aplicación de estas multas son una atribución de los Juzgados de Policía Local, razón por la que nos remitiremos a lo ya señalado, abordando directamente a la naturaleza y entidad de las sanciones al incumplimiento de planes de manejo.

2.4.2.1.1. Ley de Fomento Forestal.

En relación a las multas de posible aplicación, estas que oscilan entre cinco a quince unidades tributarias mensuales por hectárea afectada, considerando como “incumplimiento grave” la omisión de las medidas de protección contenidas en los planes de manejo, entre los que se cuentan las medidas de prevención de incendios forestales (artículos 17, 24 y 31 Ley de Fomento Forestal; art. 43 Reglamento de la Ley de Fomento Forestal).

2.4.2.1.2. Ley de Bosque Nativo.

La omisión de las obligaciones contenidas en el plan de manejo –entre las que se cuentan las de prevención de incendios- alcanza un valor distinto según se trate del tipo de infracción. Así es que el incumplimiento de una obligación contemplada en el plan de manejo forestal distinta de la obligación de reforestar, tiene asociada una multa de entre dos a cinco unidades tributarias mensuales por cada hectárea incumplida. Mientras tanto, el incumplimiento de planes de manejo de preservación es sancionado con multa por el “doble del costo de la acción incumplida”, esto es, el doble del valor de las inversiones que debieron implementarse (artículo 54, letras C y D, Ley de Bosque Nativo).

2.4.2.1.3. Ley 18.362 que creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

En relación al uso de fuego y la prevención de incendios forestales, existe una prohibición expresa de encender fuego en sitios no expresamente habilitados o autorizados para ello (artículo 25, letra D, Ley SNASPE). El incumplimiento de esta prohibición es sancionada con una multa de un

cuarto a cincuenta unidades tributarias mensuales (artículo 26, Ley SNASPE).

Es competente para conocer de estas infracciones el Juez de Policía Local letrado con jurisdicción en la comuna donde se produzca la infracción, previa denuncia de cualquier persona. Tratándose de denuncias de funcionarios de planta de CONAF o Carabineros de Chile, las denuncias constituirán presunción de haberse cometido la infracción (artículo 29, Ley SNASPE).

CONAF es un sujeto pasivo de la obligación de contar con un plan de manejo, según las disposiciones de la Ley 18.362 que creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (administradas por CONAF). Dada esta condición de sujeto pasivo, ¿Qué sucede si no lo cumple?

La Ley 18.362 no establece sanciones para CONAF, como sujeto privado. Una alternativa poco viable sería perseguir la determinación de responsabilidades administrativas de funcionarios que no forman parte de la

Administración del Estado. Nuevamente nos encontramos con evidencia de la contradicción entre las facultades que posee y su propia naturaleza.

2.4.3. Esquema de Sanciones Penales y Administrativas

SANCIONES RELACIONADAS CON LOS INCENDIOS FORESTALES²³⁸		
Delito-Falta-Infracción	Sanción	Órgano Competente
Delito de incendio forestal (artículo 476 N°3 y 4, Código Penal).	Presidio mayor en cualquiera de sus grados (cinco años y un día a los veinte años)	Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal

²³⁸ Se sigue idea de GALLARDO, Op. Cít. 227 pp.

<p>Delito de porte de elementos para incendiar o causar estragos (artículo 481, Código Penal).</p>	<p>Presidio menor en sus grados mínimo a medio (sesenta y un días a tres años)</p>	<p>Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal</p>
<p>Empleo del roce a fuego como método de explotación de terrenos forestales o en contravención la Ley de Bosques y su Reglamento con resultado en destrucción de bienes particulares (artículo 18 inciso 2° Ley de Bosques).</p>	<p>Reclusión menor en su grado mínimo a medio (sesenta y un días a tres años)</p>	<p>Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal</p>
<p>Empleo imprudente o negligente del fuego en terrenos de uso público con resultado en</p>	<p>Prisión en su grado máximo (cuarenta y uno a</p>	<p>Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio</p>

<p>incendio y destrucción de ciertos bienes privados (artículo 18 inciso 3° Ley de Bosques).</p>	<p>sesenta días)</p>	<p>Oral en lo Penal</p>
<p>Empleo del fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y sus Reglamentos sin resultado en incendio (artículo 22, inciso 1°, Ley de Bosques).</p>	<p>Presidio menor en sus grados mínimo a medio (sesenta y un días a tres años) Multa de 11 a 50 UTM</p>	<p>Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal</p>
<p>Roce a fuego con infracción a las deposiciones legales y reglamentarias con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22, inciso 2°, Ley de</p>	<p>Presidio menor en sus grados medio a máximo (quinientos cuarenta y un días a cinco años) Multa de 50 a 150</p>	<p>Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal</p>

Bosques).	UTM	
Uso de fuego o fuentes de calor en lugares no autorizados señalizados al interior de las Áreas Silvestres Protegidas (artículo 22 bis, inciso 2°, Ley de Bosques).	Presidio menor en su grado mínimo a medio (sesenta y un días a tres años) Multa de 11 a 50 UTM	Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal
Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en terrenos de uso público con resultado en incendio con destrucción de bienes de valor ambiental y forestal (artículo 22 ter, inciso 2°, Ley de Bosques).	Presidio menor en su grado medio a máximo (quinientos cuarenta y un días a cinco años) Multa de 50 a 150 UTM	Juzgado de Garantía / Tribunal de Juicio Oral en lo Penal
Uso imprudente del fuego u otras fuentes de calor en	Presidio menor en su grado máximo	Juzgado de Garantía /

terrenos de uso público con resultado en incendio en un Área Silvestre Protegida (artículo 22 ter, inciso 2°, Ley de Bosques).	(tres años y un día a cinco años) Multa de 100 a 200 UTM	Tribunal de Juicio Oral en lo Penal
Falta por infracción a reglas de uso del fuego (495 N° 11, Código Penal).	Multa de hasta 1 UTM	Juzgado de Garantía
El mero empleo del fuego en contravención a las disposiciones de la Ley de Bosques y al Reglamento de Roce a Fuego (artículo 18, Ley de Bosques).	Multa de entre 0,7 a 8,36 UTM (aproximada según conversión)	Servicio Agrícola y Ganadero
Infracción a las disposiciones a la Ley de Bosques que no tenga una sanción especial	Multa de entre 0,7 a 7 UTM (aproximada según	Servicio Agrícola y Ganadero

(artículo 23, Ley de Bosques).	conversión)	
--------------------------------	-------------	--

Multas al incumplimiento de planes de manejo.
Ley de Fomento Forestal.

Incumplimiento grave por omisión de las medidas de protección contenidas en los planes de manejo (Artículos 17, 24 y 31 Ley de Fomento Forestal; art. 43 Reglamento de la Ley de Fomento Forestal).	Multa de 5 a 15UTM por hectárea afectada	JPL (Letrado)
--	--	------------------

Ley de Bosque Nativo.

<p>Incumplimiento de una obligación contemplada en el plan de manejo forestal distinta de la obligación de reforestar (Artículo 54, letras C y D, Ley de Bosque Nativo).</p>	<p>multa de entre 2 a 5 UTM por cada hectárea incumplida</p>	<p>JPL (Letrado)</p>
<p>Incumplimiento de planes de manejo de preservación (Artículo 54, letras C y D, Ley de Bosque Nativo).</p>	<p>multa por el “doble del costo de la acción incumplida”</p>	

Ley 18.362 Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

<p>Prohibición de encender fuego en sitios no expresamente</p>	<p>Multa de 0,25 a 50 UTM</p>	<p>JPL (Letrado)</p>
--	-------------------------------	--------------------------

<p>habilitados o autorizados para ello (artículo 25, letra D, y artículo 26 Ley 18.362)</p>		
---	--	--

2.4.4. Responsabilidad por Daño Ambiental.

Una vez analizada las sanciones existentes en materia de incendios forestales, es preciso analizar como nuestro Derecho se hace cargo de la reparación del daño causado, con el fin de restablecer el estado del medio ambiente al menos parcialmente, en la forma de responsabilidad civil.

En este sentido, la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente (“LBGMA”) aporta innovación respecto de las disposiciones existentes en el Código Civil.

2.4.4.1. Las acciones civiles ligadas al daño ambiental.

En atención a su objeto, en el Derecho chileno es posible distinguir tres tipos de acciones civiles en materia ambiental, que podemos relacionar con

los incendios forestales en virtud del daño que producen: (a) unas destinadas a impedir o hacer cesar el daño ambiental, cuyo objeto es poner fin a los hechos que generan los perjuicios; (b) una acción ambiental especial para que se repare en naturaleza el bien dañado; y (c) una acción indemnizatoria para obtener la reparación de los daños causados por una conducta ajena²³⁹.

2.4.4.2. Acciones para impedir o hacer cesar el daño ambiental.

En el primer grupo, encontramos la acción constitucional de protección (“recurso de protección”) al cual ya nos hemos referido (*supra* 2.1.1.4). A estas se suman un conjunto de acciones posesorias especiales del título XIV del Código Civil²⁴⁰. Pero dada la velocidad y aleatoriedad en que se producen los incendios forestales, difícilmente resulten eficaces precaviendo los daños que estos producen, razón por la cual desistiremos de darles análisis.

2.4.4.3. Acción ambiental especial.

239 BARROS, Enrique. Tratado de Responsabilidad Extracontractual. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2006. p. 792.

240 BARROS. Loc. Cit.

Producido el daño ambiental, la ley concede acción para obtener la preparación del medio ambiente afectado, la cual no obsta al ejercicio de las acciones indemnizatorias por los demás efectos dañosos que haya provocado ese daño ambiental, que veremos en el siguiente apartado (infra 2.4.4.4.)²⁴¹.

Para la reparación del medio ambiente dañado, se ha establecido un sistema de responsabilidad a partir del principio de Derecho Ambiental “quien contamina paga”, modificado levemente en términos de “quien contamina debe reparar materialmente el daño causado a su costo”.

Este régimen especial de responsabilidad civil tiene por requisito principal la culpa o el dolo, existiendo una remisión expresa a las normas generales del Código Civil, lo cual en la esencia no la diferencia del régimen general de la responsabilidad civil (artículo 51, incisos primero y tercero, LBGMA).²⁴² Sin perjuicio de lo anterior, se visualizan importantes diferencias: su objeto, el plazo de prescripción, y la aplicación especial de la

241 BARROS. Op. Cit. p. 809.

242 BARROS. Op. Cit. p. 799.

culpa infraccional mediante el establecimiento de una presunción legal de responsabilidad.

En cuanto al objeto, a diferencia de la acción indemnizatoria que busca la preservación y/ la reparación del medio ambiente dañado, “in natura”. Así, se establece para quien dolosa o culposamente causa daño ambiental estará obligado a reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenía con anterioridad al daño causado o en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedad básicas (artículo 2, letra S, y artículo 3, LBGMA)²⁴³.

La extinción de la acción se produce en cinco años, el plazo de prescripción extintiva ordinaria, pero cuyo plazo se cuenta desde a manifestación evidente del daño (artículo 63, LBGMA), y no desde la perpetración del hecho (artículo 2332, Código Civil)²⁴⁴.

243 VIDAL OLIVARES, Álvaro. 2008. Las Acciones emanadas del daño ambiental y el régimen de responsabilidad aplicable. Cuadernos de análisis jurídicos. Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho. Santiago de Chile. p. 191 - 192.

244 BARROS. Op. Cit. p. 808.

La introducción de una presunción legal de responsabilidad, es por la infracción a planes de prevención ambiental o de descontaminación, a regulaciones especiales en situaciones de emergencia ambiental, normas de presentación o conservación ambientales establecidas en la propia Ley de Bases Generales del Medioambiente y otras disposiciones legales o reglamentarias (artículo 52, LBGMA).

Un caso de aplicación clara de la presunción de responsabilidad se encuentra en la infracción a la prohibición de encender fuego en sitios no expresamente habilitados o autorizados para ello del artículo 25, letra D, y artículo 26 Ley 18.362 que establece el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. En este caso, el artículo 26 inciso tercero establece la obligación de los infractores a la reparación de los daños que hubieren ocasionado.

No obstante lo anterior, la falta de sistematicidad de nuestra legislación en la materia queda de manifiesto tratándose del uso de fuego en contravención a la regulación sectorial, conducta sancionada en los términos antes señalados (*supra* 2.4.1.2). Las sanciones que se aplican en

estos casos son sin perjuicio de la obligación del infractor de indemnizar los daños causados a terceros, presumiéndose responsable de los perjuicios a la persona a quien se hubiere sancionado administrativamente (inciso final del artículo 18, Ley de Bosques).

Entonces, si bien se otorga una importante presunción de responsabilidad, la limita a la obligación de indemnizar a terceros. Si a esto sumamos que el inciso segundo del artículo 51 de la LBGMA hace prevalecer a las disposiciones de responsabilidad por daño al medio ambiente contenidas en leyes especiales, podemos llegar a concluir que el infractor de uso de fuego solo estará obligado a indemnizar económicamente a particulares (acción indemnizatoria, *infra* 2.4.4.4.). Esta peligrosa conclusión, estimamos, podrá ser contra restada a partir de una interpretación minuciosa al inciso segundo del artículo 51 de la LBGMA, solo referida a “responsabilidad por daño al medio ambiente”, no pretendida por la Ley de Bosques.

Por otra parte, es necesario analizar la procedencia de la presunción de responsabilidad en comento frente a la infracción a los planes de manejo

forestales establecidos por la legislación forestal “sectorial” (Ley de Bosques, Ley de Fomento Forestal y Ley de Bosque Nativo), sancionados administrativamente con multas (*supra* 2.4.2). Primeramente, debemos determinar si se puede considerar a estos como parte de los instrumentos de gestión ambiental a los que hace alusión el artículo 52 de la LBGMA. Sin perjuicio de que el texto de dicha norma no menciona expresamente a los planes de manejo, el tenor de la norma es clara al referirse a las “normas de protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias.

Para el caso de que el responsable acredite el íntegro y cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas en los planes o regulaciones que le resulten exigibles, quedará indemne de la procedencia de esta acción, a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el respectivo plan, caso en el que resultará plenamente aplicable. En el caso de que no resulte aplicable, igualmente es procedente la acción indemnizatoria ordinaria que veremos más adelante (*infra* 2.4.4.4.).

Finalmente, hemos de referirnos a titularidad de la acción ambiental. En función de su naturaleza privada y pública, que pertenece tanto a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que hayan sufrido el daño, como es típico del derecho privado, y a las Municipalidades y al Consejo de Defensa del Estado, en resguardo del bien general²⁴⁵.

2.4.4.4. Acción indemnizatoria.

A diferencia de la anterior, esta acción no tiene por objeto la preservación y/o reparación ambiental, sino a reparar económicamente los efectos que causa un daño ambiental en los intereses de quien exige la responsabilidad.

Tiene por tanto su antecedente en el daño ambiental analizado en el apartado anterior (*supra* 2.4.4.3.). Los daños que busca reparar surgen como consecuencia de daños ambientales, a causa de pérdidas, disminuciones,

245 BARROS. Op. Cit. p. 810.

detrimentos o menoscabos significativos al medio ambiente o a algunos de sus componentes.²⁴⁶

Finalmente, debemos hacer hincapié en la compatibilidad entre la acción ambiental y la indemnizatoria. Hernán Corral estima que existe una “duplicidad de acciones”, pero que entre las dos acciones que existen para lograr la reparación del daño provocado, la acción ambiental tendría por objeto exclusivo la reparación del medio ambiente dañado (art. 53, LBGMA)²⁴⁷. Tras la posición de Corral encontramos la formulada por Enrique Barros, quien si bien se manifiesta a favor de una mayor compatibilidad entre las acciones indemnizatoria y ambiental, introduce como límite la eventual superposición de sus objetos, situación imposibilitada por la naturaleza y finalidad de la acción ambiental²⁴⁸.

246 BARROS. Op. Cit. p. 798 y 803.

247 Hernán CORRAL. 1999. El Sistema de Impacto Ambiental y la Responsabilidad Civil por daño al Medio Ambiente. Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. I, N° 1. Enero-Junio 1999. p. 84.

248 BARROS. Op. Cit. p. 809.

CAPÍTULO TRES: PROYECTOS DE LEY PENDIENTES

Prefacio al capítulo

En el presente capítulo, se abordarán los Proyectos de Ley en tramitación en el Congreso, y que dicen relación a las materias tratadas en la presente tesis.

1. Boletín N° 7486-01 del 26 de enero de 2011²⁴⁹.

Por Mensaje Presidencial N° 596-358 del 26 de enero de 2011 del Presidente Sebastián Piñera Echeñique intenta la creación del “Servicio Nacional Forestal”, continuador de CONAF. Este proyecto venía a solucionar ligados a la actual institucionalidad forestal encabezada por la actual CONAF, ya señalados (*supra* 2.2.1.4).

Actualmente su tramitación se vio truncada cuando se rechazó la idea de legislar por 17 votos en contra frente a 14 votos a favor, una abstención y un pareo. Entre los motivos de su rechazo encuentran resumidas en lo expuesto por la Senadora Sra. Rincón: “su articulado no da la debida relevancia a temas claves para la nueva institucionalidad, como, por

249 [En línea] <http://goo.gl/7ki8VU> [Consulta: 22 mayo 2015].

ejemplo, la sustentabilidad en el desarrollo del área forestal, que es mucho más que temas productivos; las deficiencias en la determinación de competencias del Servicio; la falta de especificidad de funciones y objetivos, y las condiciones laborales de los trabajadores del nuevo organismo”,²⁵⁰.

Lamentablemente, la anormalidad institucional que sufre el sector forestal seguirá existiendo, dado que no se han efectuado nuevas iniciativas para el sector.

2. Boletín N° 8164-01 del 05 de marzo de 2012²⁵¹.

Este proyecto presentado por el Diputado Sr. José Pérez Arriagada, busca modificar el Decreto Ley N° 2.565 de 1979, actual texto de la Ley de Fomento Forestal (DL. 701 de 1974), con el fin de establecer la obligación de establecer cortafuegos en cualquier tipo de predio de tipo forestal.

250 DIARIO DE SESIONES DEL SENADO. PUBLICACIÓN OFICIAL. LEGISLATURA 360ª. Sesión 17ª, en martes 15 de mayo de 2012. p. 75. [En línea] <http://goo.gl/lzf14z> [Consulta 22 mayo 2015]

251 [En línea] <http://goo.gl/LwIBFo> [Consulta 22 mayo 2015].

En su único considerando expone la importancia del cortafuego como herramienta para la prevención y el combate de incendios forestales, denunciando que a nivel nacional no existe una norma general que obligue a los predios forestales a contar con cortafuegos, pues solo considera como voluntaria su construcción, como requisitos para poder optar a los medios de incentivo que la ley contempla.

La modificación legal pretende consagrar la obligatoriedad del uso de cortafuegos en los predios de carácter forestal, de cualquier naturaleza jurídica, público o privado, y sin importar si se acojan o no a los incentivos que el Estado pueda otorgar.

Específicamente, el texto señala que será una obligación de carácter general para cualquier predio de tipo forestal y todos los Planes de Manejo elaborados y presentados en virtud de la Ley de Fomento Forestal, contemplar la existencia de cortafuegos de a lo menos seis metros de ancho, libre de bosques y matorrales, en las calles o vías colindantes con vegetación continua. Esta obligación también se extiende para los predios sean contiguos a caminos vecinales y de uso público.

3. Boletín N° 8768-13 del 04 de enero de 2013²⁵².

Este proyecto de ley fue iniciado por moción de los Senadores Alejandro Navarro, Ximena Rincón, Juan Antonio Gómez, Pedro Muñoz Aburto y Jaime Quintana. Busca incorporar en el Código del Trabajo el contrato especial de trabajadores brigadistas combatientes de incendios forestales, respecto del cual se establecen requisitos mínimos para su operación, entre los que se cuentan:

- (1) Requisitos objetivos del trabajador contratado, entre los que se cuentan el haber cumplido servicio militar y salud física y psicológica compatible, a desarrollar más específicamente por un Reglamento de posterior dictación.
- (2) Capacitación obligatoria y previa de un año, con contenidos mínimos, tanto en aspectos técnicos propios del combate del fuego a nivel forestal, primeros auxilios, y en el uso de los dispositivos electrónicos de posicionamiento geográfico, estado del clima, geografía, y otros necesarios para garantizar su seguridad.

252 [En línea] <http://goo.gl/BOr0DI> [Consulta 23 mayo 2015].

(3) Herramientas e implementos mínimos de seguridad en terreno y en equipos de transporte, indispensables para el ejercicio de las funciones en forma segura, a explicitar más específicamente por Reglamento.

(4) Obligatoriedad de contratación de un seguro de vida y seguro de accidentes, a costo del empleador, y con cobertura a la atención psicológica para los eventuales sobrevivientes de un siniestro con víctimas fatales.

Del examen de la moción parlamentaria en comento se distingue con claridad que la finalidad del proyecto es la plausible búsqueda de mayores garantías a los trabajadores abocados a la difícil y riesgosa tarea de enfrentar el incendio forestal.

Sin perjuicio de que no es su finalidad principal, la aprobación de este proyecto podría contribuir al desarrollo personal más efectivo y con una mayor capacidad de coordinación con los distintos actores en el evento de la ocurrencia de incendios forestales.

4. Boletín N° 9239-12 del 21 de Enero de 2014²⁵³.

Proyecto de ley que surge de la moción parlamentaria de los Diputados Cristián Campos Jara, Lautaro Carmona Soto, Clemira Pacheco Rivas, Denise Pascal Allende y Patricio Vallespín López. Busca establecer medidas obligatorias de mitigación, prevención, pesquisa y combate inicial de incendios forestales.

En sus consideraciones previas, analiza las mismas estadísticas tenidas a la vista en el primer capítulo de la presente tesis, y llega a conclusiones lapidarias sobre la prevención de incendios en Chile, cuya precisión nos invitan a reproducir textualmente:

“2.- Que al costo económico de viviendas, especies vegetales e instalaciones industriales dañadas, debe sumarse el gasto en que se incurre en el combate de estos siniestros, especialmente por parte del Estado, a través de las brigadas de CONAF y también aquellas establecidas por particulares.

253[En línea] <http://goo.gl/5Nb72V> [Consulta 23 mayo 2015]

3.- Que, lamentablemente, pese a que esta dramática realidad resulta reiterada en el tiempo, nuestro país carece de exigencias relevantes tendientes a la prevención de los siniestros forestales. Por el contrario, las medidas de mitigación, prevención, pesquisa y combate inicial resultan voluntarias.

4.- Que debe considerarse, además, los efectos de la incorporación de monocultivos tales como el pino y eucaliptus altamente inflamables, al tiempo de utilizar en forma intensiva los recursos hídricos de las napas subterráneas y cauces colindantes, lo que afecta tanto la producción agrícola en sitios aledaños como el combate de incendios.

5.- Que creemos que la gravedad de estos hechos y su habitualidad amerita adoptar medidas más enérgicas tendientes a evitar la ocurrencia de estos siniestros y minimizar sus efectos.

6.- Pese a que esta dramática realidad resulta reiterada en el tiempo y en algunas zonas de nuestro territorio, nuestro país carece de exigencias relevantes tendientes a la prevención de los siniestros forestales. Por el contrario, las medidas de mitigación, prevención, pesquisa y combate

inicial resultan voluntarias”.

Para enfrentar esta grave realidad, los legisladores proponen modificar el actual texto de la Ley de Bosques, haciendo responsables a los propietarios de predios de aptitud forestal de la implementación de medidas indispensables para prevenir y mitigar el riesgo de incendios al interior del predio y su propagación a terrenos colindantes.

Para cumplir con estas exigencias, el propietario de predios de aptitud forestal deberá elaborar un croquis simple que considere:

- (1) Los recursos y bienes que pueden ser afectados por el fuego,
- (2) Las principales fuentes potenciales de origen de incendios forestales,
- (3) Datos generales de referencia del lugar.

Lo anterior considerará la existencia de senderos, caminos y vías internas, líneas férreas, tendido eléctrico balnearios, zonas de picnic o camping y poblados cercanos, construcciones y cursos de agua.

El propietario forestal deberá además elaborar un cuadro explicativo del antedicho croquis señalando la localización de los sectores críticos desde

donde pueden originarse los incendios, y la causa probable de un incendio forestal, contemplando, asimismo, las medidas de prevención y mitigación que se implementarán.

Un punto relevante del proyecto es que establece la obligación de remitir una copia del croquis y cuadro explicativo al Cuerpo de Bomberos correspondiente al domicilio y en la municipalidad respectiva, debiendo actualizarse cada cinco años y con ocasión de cualquiera modificación relevante en los riesgos. Esta coordinación con el Cuerpo de Bomberos es algo que ya se ha señalado anteriormente al analizar las competencias otorgadas a dicha entidad (*supra* 2.3.3).

Entre las medidas destinadas a prevenir o mitigar el riesgo de siniestros que deberán implementarse se incluirán:

- (1) Instalación de cercos para impedir el tránsito de personas o vehículos desde sectores de uso y tránsito hacia el bosque o cubierta vegetal a proteger.
- (2) Instalación de letreros con señalización, advertencias y medidas

básicas de prevención.

(3) Prohibición de fogatas o quemas.

(4) Limpieza de senderos y vías en sectores de uso intensivo.

(5) Habilitación y mantención de cortafuegos en lugares aledaños a sitios de permanencia habitual y tránsito de personas o vehículos; en los linderos de los predios y en las cercanías de cursos de agua.

La obligatoriedad del empleo del cortafuego es establecida respecto de:

(6) Los alrededores de la carpeta de rodado de vías internas o caminos públicos;

(7) Los alrededores de líneas férreas;

(8) Los linderos que separen el predio del inmueble contiguo;

(9) Las cercanías de cursos de agua; y

(10) El perímetro de zonas de uso intensivo con fines turísticos, residenciales, industriales, comerciales o de tránsito que involucren un mayor riesgo.

Un punto relevante del proyecto es el desarrollo del cortafuego, ya

propuesta previamente en el Boletín N° 8164-01, ya analizado. Para este efecto, el proyecto de ley en comento define el cortafuego como el sector de terreno desprovisto natural o artificialmente de vegetación con el objeto de detener o reducir la propagación del fuego, permitiendo en su reemplazo el empleo de una cubierta vegetal de especies ignífugas, siempre en una medida de al menos 6 (seis) metros de ancho, al igual que se señalara en el Boletín N° 8164-01.

Se establecen además para el propietario forestal la obligación de implementar medidas para la detección, pesquisa y comunicación de siniestros. En este sentido, se propone establecer como obligatorio el empleo de casetas de observación en altura, personal de vigilancia, cámaras, sensores u otros dispositivos, todos con equipos de comunicación que permitan la información oportuna de los focos iniciales de incendios forestales, con miras a generar una red de información para la pronta comunicación de la ocurrencia de incendios.

Asimismo, se establece la obligación al propietario de disponer de recursos humanos capacitados, elementos y planes de acción para el primer

ataque al fuego en caso de producirse un siniestro. Este punto encuentra especial consonancia con el boletín N° 8768-13, antes analizado.

Las características específicas de cortafuegos y otras medidas de mitigación y prevención quedan relegadas a un Reglamento a dictar por el Ejecutivo, permitiéndose extender su extensión hasta un triple, en consideración a las especies plantadas, la pendiente del terreno y otros factores de riesgo.

Sin perjuicio de la exactitud de las apreciaciones efectuadas por los legisladores, un tema recurrente que a prima facie no es considerado, es que si habiendo el Estado otorgado un sinnúmero de beneficios a la reforestación, que progresivamente fueron extendidos a pequeños propietarios forestales, ¿será económicamente viable exigirles a éstos el establecimiento de deberes en material de medidas de prevención y mitigación?

En este sentido, el propio proyecto de ley propone soluciones en la graduación de la exigibilidad de las obligaciones que establece. Por ello, expresamente dispone que las medidas de mitigación y protección deban ser

implementadas en conjunto por diversos propietarios de inmuebles colindantes. Se establece que en sede reglamentaria podrá establecerse plazos graduales, de hasta dos años adicionales, para la implementación de las medidas para la detección, pesquisa y comunicación y la capacitación de personal de combate de siniestros.

5. Boletín N° 9391-14 del 11 de Junio de 2014²⁵⁴.

Proyecto de ley iniciado por moción parlamentaria de los Diputados Sergio Aguiló Melo, Karol Cariola Oliva, Aldo Cornejo González, Fidel Espinoza Sandoval, Rodrigo González Torres, Daniel Melo Contreras, Yasna Provoste Campillay, Guillermo Teillier Del Valle y Camila Vallejo Dowling.

Busca crear un área de prevención de incendios forestales y protección urbana, mediante la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, siendo la primera iniciativa de reforma legal que aborda la problemática de incendios forestales en relación a sus posibles efectos sobre sectores urbanos.

254 [En línea] <http://goo.gl/urozQV> [Consulta 23 mayo 2015]

El proyecto desarrolla un breve pero acertado texto en que se expone los antecedentes tenidos a la vista para la presentación del proyecto. El hito más importante es el incendio del 12 de abril de 2012, que afectó a casi trece barrios emplazados en los cerros de Valparaíso, siendo uno de los eventos más catastróficos en la historia del país.

Según señala el texto del proyecto, en un Seminario organizado por la Diputada Camila Vallejo Dowling, en colaboración con otros parlamentarios, se reunió a un importante número de profesionales especialistas en geografía, ingeniería forestal, arquitectura, urbanismo y planificación urbana, entre otros, quienes realizaron un diagnóstico y una proyección de la ciudad de Valparaíso, post-incendio. En la antedicha instancia, una tesis compartida resultó ser que la catástrofe pudo haberse evitado al menos en sus dimensiones, de mediar una planificación estratégica y adecuada gestión urbano-ambiental. En este sentido, se insiste en dos puntos fundamentales:

- (1) Casi totalidad de los incendios forestales son de origen antrópico, bien sean generados intencionalmente, o bien, por negligencia al no

tomar las precauciones adecuadas.

(2) El empleo de especies con mayor potencial de combustión frente a aumentos de temperatura, aumenta la probabilidad de incendio y su expansión. Es el caso de las plantaciones de pinos o eucaliptos, especies típicamente pirogénicas, respecto de las cuales se insiste en la necesidad de su control, de forma que se minimice la vulnerabilidad a incendios, especialmente en época seca. A este respecto, el proyecto denuncia la existencia de plantaciones de eucaliptus y pinos en las inmediaciones de las zonas urbanas del gran Valparaíso afectadas por el incendio de abril de 2014.

El proyecto hace una categórica evaluación a la responsabilidad del Estado de Chile frente a “la ausencia de planificación y ordenamiento territorial que prevenga, en lo posible, el acaecimiento de tragedias, incluidas las derivadas de los periódicos desastres naturales que ocurren en nuestro país” (Punto 2, apartado “Antecedentes”).

Para hacerse cargo de la omisión denunciada, se propone introducir modificaciones a la normativa de planificación urbana, con miras a

desarrollar instrumentos de prevención y control de incendios forestales integralmente, promoviendo “la responsabilidad estatal en la planificación urbana del país”.

El proyecto introduce un inciso final al artículo 52 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo que en la determinación del límite urbano, se deberá considerar un radio de 1,5 kilómetros adicionales, donde estará prohibida la forestación de predios con especies arbóreas pirogénicas (como es el caso del pino y eucalipto). A esta área la denomina “área de prevención de incendios forestales y protección urbana”, que se destinará preferentemente como zona de cobertura vegetal nativa, de menor valor pirogénico, a modo de cortafuegos naturales (artículo único).

Para el caso de los dueños de predios que estuvieren forestados con especies pirogénicas y que se encontraren en total o parcialmente en el nuevo radio de protección a las zonas urbanas que crea el proyecto, se les otorga el plazo de un año desde la entrada en vigencia, para proceder a reforestar dichas zonas con especies arbóreas nativas. Para efectos de minimizar el costo de corta y reforestación, se les otorga el derecho a

solicitar los beneficios que se conceden en el artículo 9° de la Ley de Bosques, entre las que se cuentan la entrega de semillas, rebajas de precios de las plantas criadas en Viveros Fiscales, y la ejecución de estudios previos y proyectos de plantación (artículo transitorio segundo).

Si los propietarios de los predios no procedan a la corta y reforestación, se dispone que será causa y objeto suficiente para proceder a la expropiación de los terrenos, de conformidad al artículo 8° de la Ley de Bosques (artículo transitorio segundo).

Las modificaciones introducidas a la Ley General de Urbanismo y Construcciones que hace el proyecto se aplicarán a los permisos y autorizaciones que ingresen a tramitación con posterioridad a su entrada en vigencia (artículo transitorio primero).

Para el caso de los permisos ya vigentes, se establece que deberán adecuarse a las nuevas exigencias en un plazo máximo de un año contado desde la vigencia del proyecto de ley. La contravención será sancionada con la cancelación del permiso respectivo (artículo transitorio primero).

6. Boletín N° 9404-12 del 18 de junio de 2014²⁵⁵.

Proyecto de ley, iniciado en mensaje de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Al Servicio que propone crear, se le otorga la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrando las que corresponden al Estado y supervisando las áreas protegidas privadas (artículo 6, letras A y B). Consecuentemente, se le da competencia para elaborar y velar por el cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas, junto con aprobar y velar por el cumplimiento de los planes de manejo en las áreas protegidas privadas (artículo 6, letras C y D).

Una innovación importante es que los planes de manejo de áreas protegidas son obligatorios, para áreas públicas y privadas, estableciéndose un procedimiento para su aprobación, registro y revisión cada cinco años

255 [En línea] <http://goo.gl/cKzCCp> [Consulta 20 junio 2015].

(artículo 29). Lo anterior, en lo que se refiere a terrenos privados, supone un cambio respecto de lo señalado por la Ley de Bosque Nativo para planes de protección forestal, los cuales son solo un requisito para acceder a los beneficios económicos del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo sustentable del Bosque Nativo (artículo 22 de la Ley de Bosque Nativo; *supra* 2.2.1.3.2). Lamentablemente, no se hace alusión a contenidos mínimos en materia de prevención y combate de incendios forestales para los planes de manejo, postergándose la definición de contenidos a la posterior dictación de un Reglamento.

En materia de incendios forestales, existe una remisión expresa a la normativa especial en materia de prevención y combate de incendios forestales. Esto no es de extrañar, puesto que el artículo primero dispone: “La presente ley tiene por objeto la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas (...) no se incluyen dentro del objeto la sanidad vegetal y animal ni la prevención y combate de incendios forestales, materias que se rigen por las respectivas normas legales”.

Por otra parte, el artículo quinto dispone que “el Servicio tendrá por objeto asegurar la conservación de la biodiversidad en el territorio nacional, especialmente en aquellos ecosistemas de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación (...) Los organismos sectoriales con competencia en sanidad vegetal y animal y en prevención y combate de incendios forestales mantendrán sus atribuciones en esas materias”.

De lo anterior podemos concluir que el proyecto lo que hace es crear un nuevo órgano del Estado especialmente facultado para aplicar el marco normativo forestal existente, en particular, la Ley de Bosque Nativo. En materia de incendios forestales, si bien no hace diferencias en lo sustantivo, supone un avance al crear a una auténtica autoridad administrativa sectorial encargada de dar aplicación a la normativa sectorial sustantiva en el ámbito de las Áreas Silvestres Protegidas.

7. Boletín N° 9810-01 del 17 de diciembre de 2014²⁵⁶.

Proyecto de ley presentado por el Senador Alejandro Navarro Brain, y

256 [En línea] <http://goo.gl/9zJoEU> [Consulta 23 mayo 2015].

que busca modificar la Ley de Bosques para establecer la obligación de elaborar planes de prevención y combate de incendios forestales a los dueños de predios con aptitud forestal.

Entre sus consideraciones, recurre a datos y argumentaciones similares a las señaladas en el Boletín 9239-12 ya analizada. Denuncia que para las plantaciones forestales se ha empleado especies de tipo resinosas, como es el caso del pino, altamente inflamables y que expuestas a altas temperaturas generan explosiones que extienden rápidamente el fuego, además de revestir un enorme riesgo para brigadistas. A esto se suma el estado de abandono de las zonas de transición entre áreas urbanas y la vegetación el lugar en que mayormente se producen los incendios forestales.

Ante estos factores de riesgo creados por privados, se estima que los Planes de Prevención de CONAF a nivel nacional, regional y local, deben ser complementados con obligaciones de mayor entidad para los dueños de los predios forestales en que los incendios se producen. En este sentido, el Senador Navarro señala que son ellos quienes “se benefician de una actividad productiva lucrativa, y por ende, deben destinar las ganancias

esperadas al diseño e implementación de medidas de prevención y de combate de incendios forestales, junto al Estado y de manera coordinada con él”.

En cuanto a medidas que deban ser tomadas por los dueños de predios forestales, tales como las distancias mínimas en lugares de interfaz, cortafuegos, vías de acceso y escape, señalética, identificación de lugares críticos, planes de combate de incendios diseñados por profesionales del área, etc., estas no son exigibles a los propietarios de los predios, situación que anteriormente hemos señalado con anterioridad en la presente tesis (*supra* Capítulo Dos. Título 2.3.2.3). Un caso es el del distanciamiento, que la ley chilena omite regularla en términos generales. Es el caso de los árboles y arbustos nativos, que a la Ley de Bosques y la Ley de Bosque Nativo, solo recibe tratamiento en relación a la protección de suelos adyacentes a recursos hídricos, tales como ríos, vertientes, manantiales y glaciares.

Así las cosas, se propone introducir nuevos artículos al actual texto de la Ley de Bosques, introduciendo como requisito previo a la explotación de

predios de aptitud forestal, el contar con un Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales (nuevo artículo 5 bis propuesto). Se establecen como requisitos generales:

(1) Ser entregado a la autoridad competente (CONAF o su continuador) y a Bomberos de Chile (nuevo artículo 5 bis propuesto).

(2) Debe ser concordante con la planificación efectuada por la autoridad forestal (nuevo artículo 5 bis quinquies propuesto).

(3) Deberá estar complementado por una cartografía del terreno, que identificará cada punto relevante para el éxito del plan propuesto (nuevo artículo 5 bis quinquies propuesto).

(4) Ser elaborado por profesionales del área de la ingeniería forestal (nuevo artículo 5 bis quinquies propuesto).

(5) La elaboración de los planes está sujeta a previa consulta a la población local (nuevo artículo 5 bis quinquies propuesto).

(6) La distancia mínima entre los predios forestales y asentamientos rurales o urbanos y carreteras, será de 500 metros (nuevo artículo 5

sexies propuesto).

En cuanto a prevención, el nuevo artículo 5 ter propuesto establece que el Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales debe contener:

(1) Identificación y creación de una red de áreas cortafuegos, entendiéndose por tal porciones del territorio sin vegetación o donde existe algún elemento que detiene o reduce la propagación del fuego.

(2) Identificación y construcción de una red viaria forestal para efectos de vigilancia y monitoreo.

(3) Identificar los lugares e instalar en ellos señalética que indique vías de acceso y escape.

(4) Identificación y construcción de red hídrica para la mejora y mantenimiento de las instalaciones de suministro de agua para su utilización por los servicios de extinción de incendios forestales.

(5) Identificación, diseño y ejecución de sistemas de seguridad en torno a núcleos habitados, campings, zonas de picnic, playas y balnearios, recintos turísticos, industriales u otros, cursos o cuerpos de agua, redes

de tendido eléctrico, rutas, senderos, y redes viales o de transporte terrestre de cualquier tipo.

(6) Identificación de lugares de alta incidencia y peligro de inicio de incendios forestales, sea por factor humano o ambiental.

En cuanto a combate, el nuevo artículo 5 quarter propuesto establece que el dispone que el Plan de Combate de Incendios Forestales debe considerar:

(7) Identificación del número de brigadistas y equipo necesario para el combate de incendios forestales en el predio.

(8) Identificación de autoridades y colaboradores para el combate del fuego.

(9) Sistema de coordinación y acción conjunta con los actores señalados en el punto anterior, identificando los distintos escenarios teóricos y que indiquen experiencias anteriores en caso de incendio forestal.

(10) Identificación y construcción de una red viaria forestal para efectos de acceso y escape inmediato y seguro de los equipos de extinción.

La única excepción de cumplir con un Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales radicaría en los predios pertenecientes a pequeños propietarios forestales, en razón de su menor solvencia para costear los planes. Para estos efectos, se remite a la definición de “pequeño propietario forestal” establecida en el N° 17 del artículo 2 de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, que lo define de la siguiente manera:

“La persona que tiene título de dominio sobre uno o más predios rústicos cuya superficie en conjunto no exceda de 200 hectáreas, o de 500 hectáreas cuando éstos se ubiquen entre las Regiones I y IV, incluida la XV; o de 800 hectáreas para predios ubicados en la comuna de Lonquimay, en la IX Región; en la provincia de Palena, en la X Región; o en la XI y XII Regiones, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 unidades de fomento; que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola o forestal y que trabaje directamente la tierra, en su predio o en otra propiedad de terceros. Se entenderán incluidas entre los pequeños propietarios forestales las

comunidades agrícolas reguladas por el decreto con fuerza de ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura; las comunidades indígenas regidas por la ley N° 19.253; las comunidades sobre bienes comunes resultantes del proceso de Reforma Agraria; las sociedades de secano constituidas de acuerdo con el artículo 1° del decreto ley N° 2.247, de 1978, y las sociedades a las que se refiere el artículo 6° de la ley N° 19.118, siempre que, a lo menos, el 60% del capital social de tales sociedades se encuentre en poder de los socios originales o de las personas que tengan la calidad de pequeños propietarios forestales, según lo certifique el Servicio Agrícola y Ganadero.

Sólo para efecto de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 22 y en el inciso primero del artículo 25, se entenderá como pequeño propietario forestal a aquel poseedor que cumpla con los requisitos establecidos en el inciso primero y que haya adquirido la calidad de poseedor regular de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N° 2.695 de 1979. Esta circunstancia deberá ser acreditada por medio de una copia de la inscripción de la resolución que otorgó la posesión regular del predio del Conservador

de Bienes Raíces que corresponda.”

8. Boletín N° 9867-01 del 13 de enero de 2015²⁵⁷.

Proyecto suscrito por el diputado Marcelo Chávez Velásquez, pero en coautoría con los diputados de la bancada del partido Democracia Cristiana, señores Fuad Chahín Valenzuela, Iván Flores García, Sergio Ojeda Uribe, Jaime Pilowsky Greene, Ricardo Rincón González, Jorge Sabag Villalobos, Víctor Torres Jeldes y Matías Walker Prieto.

Este proyecto busca modificar la Ley de Bosques y la Ley General de Servicios Eléctricos, con el objeto de establecer medidas para prevenir los incendios forestales y los cortes de tendidos eléctricos que los originan.

El proyecto en su parte considerativa incluye estadísticas de la propia CONAF, en relación a que el 80% (ochenta por ciento) de los incendios forestales comienza en el área de interface forestal-urbana, áreas donde se encuentran terrenos forestales y construcciones, existen además un número significativo de incendios forestales que se originan a partir del corte de

257 [En línea] <http://goo.gl/Fw04EQ> [Consulta 24 mayo 2015].

tendidos eléctricos. Esto porque muchas veces el viento produce el corte del tendido eléctrico generando una combustión inmediata con la vegetación existente en el lugar; sea esta viva o muerta, por lo que se hace necesario contar con planes y programas de prevención para mantener en buen estado las fajas de seguridad y los tendidos eléctricos.

El proyecto continúa explicando las razones para insistir en la prevención desde la perspectiva de la planificación territorial y regulación urbanística, para evitar el impacto de los incendios forestales en sectores urbanos. En este sentido, se señala que es necesario el uso de materiales de construcción con mayor resistencia al fuego, y la revisión de los diseños con miras a reducir factores de riesgo, la adopción de medidas de prevención, limpieza y prevención.

8.1. Modificaciones a la Ley de Bosques (Decreto N° 4.363 del Ministerio de Tierras y Colonización del año 1931).

Recoge al menos parcialmente lo propuesto en el Boletín 9810-01 antes analizado. Así es que se propone un nuevo “artículo 21 bis” estableciendo para los propietarios de predios de aptitud forestal la obligación de

implementar medidas indispensables para prevenir y mitigar el riesgo de incendios y su propagación a terrenos colindantes, con un conjunto de medidas específicas:

(1) Elaboración de un croquis que considere los recursos y bienes que puedan ser afectados por el fuego, los principales factores de riesgo que puedan originar incendios forestales, datos referenciales del lugar, definición de senderos, caminos y vías internas, líneas férreas, servidumbres eléctricas, instalaciones de líneas aéreas eléctricas existentes independiente de la existencia de servidumbres, zonas de picnic o camping y poblados cercanos, construcciones, y cursos y cuerpos de agua.

(2) Un cuadro explicativo del croquis con la localización de los sectores críticos desde donde pueden originarse los incendios, expresados en coordenadas UTM (siglas en inglés de “Universal Transverse Mercator”, Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator”), y la causa probable de un incendio forestal, contemplando, asimismo, las medidas de prevención y mitigación que

se implementarán, definidas por el propuesto “artículo 21 ter”:

- Instalación de cercos para impedir el tránsito de personas o vehículos desde sectores de uso y tránsito hacia el bosque o cubierta vegetal a proteger,.
- Instalación de letreros con señalización, advertencias y medidas básicas de prevención.
- Prohibición de fogatas o quemas.
- Limpieza de senderos y vías en sectores de uso intensivo.
- Habilitación y mantenimiento de cortafuegos, y el manejo adecuado de la vegetación, en lugares aledaños a sitios de permanencia habitual y tránsito de personas o vehículos; en los linderos de los predios, en las cercanías de cursos y cuerpos de agua.
- El uso de materiales de construcción que aporten mayor resistencia al fuego.

(3) En el caso de la existencia de instalaciones de líneas aéreas eléctricas, el propietario del predio de aptitud forestal deberá obtener la opinión por escrito del operador de instalaciones eléctricas respecto al

corte y poda de los árboles que puedan afectar la seguridad de sus instalaciones. En caso de que el propietario del predio no cumpla con esta obligación, el operador de instalaciones eléctricas afectada podrá entregar su opinión y programa de mantenimiento directamente a la municipalidad y cuerpo de Bomberos respectivo, a la oficina regional de la Corporación Nacional Forestal y a la Oficina Regional de Emergencia.

(4) Una copia de dichos documentos deberán ser entregados a la municipalidad y cuerpo de Bomberos respectivo, a la oficina regional de la Corporación Nacional Forestal y a la Oficina Regional de Emergencia, debiendo actualizarse cada 5 años o con ocasión de cualquier modificación relevante en los riesgos.

El propuesto artículo “21 quater” efectúa la necesaria definición del cortafuego, una medida esencial para evitar la propagación de incendios forestales. Para ello lo define como “el sector de terreno desprovisto natural o artificialmente de vegetación con el objeto de detener o reducir la propagación del fuego. En casos calificados, podrá cumplirse ese mismo

objetivo con el establecimiento de una cubierta vegetal de especies ignífugas”.

Asimismo, se establece la obligación de habilitar un cortafuego de al menos seis metros de ancho en los siguientes lugares:

- (1) En los alrededores de la carpeta de rodado de vías internas o caminos públicos.
- (2) En los alrededores de líneas férreas.
- (3) En los linderos que separen el predio del inmueble contiguo.
- (4) En las cercanías de cursos y cuerpos de agua.
- (5) En el perímetro de zonas de uso intensivo con fines turísticos, residenciales, industriales, comerciales o de tránsito que involucren un mayor riesgo.

En el propuesto artículo “21 quinquies” hace exigible al propietario forestal el uso de medidas para la detección, pesquisa y comunicación de siniestros, como es el caso de:

- (1) Casetas de observación en altura.

(2) Personal de vigilancia.

(3) Cámaras, sensores u otros dispositivos.

(4) Uso de equipos de comunicación.

(5) Disponer de recursos humanos capacitados, elementos y planes de acción para el primer ataque al fuego en caso de producirse un siniestro.

El proyecto pospone la definición de las especificidades de las medidas a la dictación de un Reglamento por el Ministerio de Agricultura.

Con el fin de no hacer tan gravosas las medidas y acciones que impone a los propietarios de terrenos de aptitud forestal, el propuesto “artículo 21 *sexies*” permite la implementación de aquellas en conjunto por los diversos propietarios de inmuebles colindantes.

Finalmente, se establece un régimen sancionatorio a la infracción de las disposiciones que se introducen. Para ello se establece una multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, y se faculta a la municipalidad respectiva a fiscalizar el cumplimiento de todas las medidas, disposición

que nos parece acertada con el fin de suplir las falencias institucionales de CONAF.

8.2. Modificaciones a la Ley General de Servicios Eléctricos (D.F.L. N° 4/20.018 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción).

Como hemos analizado anteriormente, el artículo 57 de la Ley General de Servicios Eléctricos establece la prohibición al dueño del predio sirviente de servidumbre eléctrica, de no hacer plantaciones, construcciones ni obras de otra naturaleza que perturben el libre ejercicio de las servidumbres establecidas por esta ley. Actualmente la infracción a esta norma habilita al titular de la servidumbre para subsanar la infracción a costa del dueño del suelo (*supra* Capítulo Dos Título 2.3.5).

En este contexto, el proyecto de ley innova importantemente al reemplazar la segunda parte del artículo 57, adicionando la sanción en el carácter de infracción grave o gravísima de acuerdo a las disposiciones de la Ley 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, esto es una multa de hasta cinco mil unidades tributarias mensuales para las

graves, y de hasta diez mil para las gravísimas.

Se incorporan disposiciones novedosas, estableciendo criterios objetivos y técnicos para determinar la distancia entre las plantaciones o árboles y los conductores de las líneas aéreas eléctricas, en particular consideración a la potencia transportada (nuevo artículo 139 bis).

Asimismo, se establece la obligación de cortar o podar las plantaciones a su costo para el operador de instalaciones eléctricas y el dueño del predio, tanto dentro como fuera de la faja de seguridad de acuerdo a lo indicado en los dos artículos anteriores (nuevo artículo 139 quater). Además se faculta a la municipalidad respectiva a hacerse cargo del corte o poda en casos de emergencias o cuando el retraso pueda resultar en daños, pudiendo exigir la devolución de los costos asociados a quién tenga la obligación de hacerlo.

Finalmente, y como un nuevo esfuerzo por suplir las deficiencias institucionales del sector forestal, se le otorga competencias a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones que se pretende introducir, y sancionarlas en el carácter de infracción grave o gravísima de acuerdo a las

disposiciones de la Ley 18.410, con multas de hasta cinco mil unidades tributarias mensuales para las graves, y de hasta diez mil para las gravísimas (nuevo artículo 139 sexies).

9. Boletín N° 10.030-01 del 05 de mayo de 2015²⁵⁸.

Presentado por moción parlamentaria de los Senadores Antonio Horvath Kiss, Lily Pérez San Martíny Francisco Chahuán Chahuán, Alejandro Guillier Álvarez y Ricardo Lagos Weber.

Recogiendo al menos conceptualmente lo propuesto en el Boletín 9391-14 ya analizado, es el proyecto de ley más reciente en relación a la materia al momento de la redacción de la presente tesis, y tiene por objeto regular el manejo de bosques de especies muy combustibles colindantes con zonas urbanas.

Para lo anterior, se establece la obligación de reemplazo y la prohibición de plantación de todas las especies vegetales pirogénicas o que por su composición, puedan inflamarse rápidamente por causa de los

258 [En línea] <http://goo.gl/pHWKdB> [Consulta 24 junio 2015].

incendios forestales o del accionar directo del hombre, y que se encuentren en un espacio contiguo o dentro a los límites urbanos en al menos 1.000 (mil) metros (artículo 1). Según el propio texto de la moción, se entenderá por especies vegetales pirogénicas a las especies de eucaliptus y pino exótico (artículo 2).

Asimismo, se establece como obligación de contar con un plan de prevención y alarma de incendios forestales para todo propietario de predios colindantes a centros urbanos donde se emplacen bosques de carácter pirogénico (artículo 3). Asimismo, se propone introducir un “artículo 21 bis” al texto de la Ley de Bosques (Decreto 4.363 del Ministerio de Tierras y colonización del año 1931), que consagra la obligación para los propietarios de predios de aptitud forestal emplazados en la zona contigua a los límites urbanos, de implementar todas las medidas necesarias para prevenir el origen y propagación de incendios forestales.

Finalmente, se establece un régimen sancionatorio:

(1) Si algún propietario no efectúa el reemplazo de las especies vegetales, será sancionado con multa de 20 Unidades Tributarias Mensuales por cada Hectárea y fracción superior de terreno no reemplazado, multa a aplicar por el Juzgado de Policía Local respectivo.

(2) El propietario de predios colindantes a centros urbanos con bosques de carácter pirogénico que no contemple plan de prevención de incendios forestales será sancionado con multa equivalente a 10 Unidades Tributarias Mensuales por cada Hectárea y fracción superior de terreno boscoso que posea, multa a aplicar por el Juzgado de Policía Local respectivo.

(3) Sin perjuicio de lo anterior, si producto de un incendio se produjesen actos constitutivos de delito o cuasidelito de incendio, o de aquellos contra la vida y salud de las personas o contra la propiedad, el incumplimiento de las normas a que alude esta ley, será constitutivo de agravante en materia penal.

CONCLUSIONES: LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE DE INCENDIOS FORESTALES EN EL DERECHO CHILENO

Presentación

En los tres capítulos anteriores se analizó: cuales era las características y fundamentos de la prevención de Incendios Forestales; luego cuál es la normativa vigente en esta materia; para finalizar con los proyectos de ley en actual tramitación.

El Derecho Forestal, como una rama del Derecho Público, está construido a partir de la normativa dictada por el Estado de Chile para su funcionamiento. La normativa de rango legal, como potestad del Estado, no solo existe como una manifestación de consensos políticos determinados, sino que también existe (o debe existir) en concordancia con las finalidades del Estado, que son expresados en la Constitución Política, como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico.

Tal como se dijo en el Capítulo Uno, título 2, el Estado de Chile tiene deberes constitucionales que lo habilitan a crear instituciones con potestades suficientes para enfrentar la problemática de los Incendios Forestal, específicamente su prevención y combate. Sin embargo, del análisis efectuado en el Capítulo Dos, la regulación e institucionalidad del sector forestal parece insuficiente para abordar el fenómeno de los Incendios Forestales. Si bien existen proyectos de ley en tramitación que podrían constituir avances en la regulación, estos están detenidos indefinidamente sin expectativas que puedan llegar a ser ley en el corto plazo.

A continuación se darán las conclusiones divididas en los siguientes títulos:

Título 1: La Prevención de los Incendios Forestales.

Título 2: El Combate de los Incendios Forestales.

Título 3: Reformas Pendientes

1. La Prevención de los Incendios Forestales.

1.1. Normativa de la Prevención.

A nivel Constitucional existen claros mandatos en los cuales se pueden derivar una obligación del Estado de prevenir la ocurrencia de los Incendios Forestales (*supra* Capítulo Dos, Título 2.1.1). Sin embargo, estos deberes no se han traducido en normas claras de prevención.

En esta materia, no hay un cuerpo normativo comprensivo que aborde la prevención de los Incendios Forestales en Chile, sino que existe una dispersión normativa que establecen mínimas obligaciones en torno a la prevención. Esto obedece a que la finalidad de la mayor parte de las normas no es la prevención de los incendios forestales, sino que en el establecimiento de un marco mínimo para la explotación de recursos madereros (Ley de Bosques), el fomento de la reforestación y el crecimiento de la industria forestal (Ley de Fomento Forestal) y la protección del patrimonio forestal (Ley de Bosque Nativo).

La Ley de Bosques se limita a establecer normas sobre empleo del fuego y las consecuentes sanciones en caso de incendios producidos por infracción a dichas normas. (*supra* Capítulo Dos, Título 1.3).

El Decreto Ley de Fomento Forestal, modificado en 1979, a pesar de estar referido a la actividad forestal, no contiene disposiciones que directamente aborden la problemática de los Incendios Forestales. Solo se limita a señalar las medidas de protección, que vía Reglamento algo se han desarrollado sin establecer mínimos de suficiencia e idoneidad (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.3.1).

La Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, ha significando un avance, al incluir la definición de Incendio Forestal (*supra* Capítulo Uno, Título 1.1), e integrar en los Planes de Manejo deberes de prevención y combate. Sin embargo, los Planes de Manejo son obligatorios solamente cuando existe explotación de Bosque Nativo. Los Planes de Manejo de Preservación son solamente voluntarios y están establecidos para acceder a Fondos Públicos. (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.3.2 y Capítulo Dos, Título 2.3.2.1)

El Reglamento de Roce a Fuego establece medidas de prevención, facultando a la institucionalidad involucrada a impedir, paralizar o postergar la ejecución de la quema, cuando las medidas de seguridad o las condiciones climáticas pudieran ocasionar un incendio forestal. Sin embargo, estos deberes de prevención están asociados a las Quemadas Controladas y no a medidas en general. (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.2.3.)

El Decreto N° 733 de 1982 que establece normas de Incendios Forestales cuando constituyen catástrofes (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.2.1. y *supra* Capítulo Uno, Título 1.3), establece una obligación general de prevención y combate "ordinaria" radicada en CONAF que ha servido de fundamento para medidas de educación, difusión, y para la constitución de una Mesa de Coordinación, que no es otra cosa, que un espacio para definir la utilización de los recursos fiscales en el marco de la competencia de cada institución participante. En relación a la prevención "catastrófica" de Incendios Forestales, esta no es diferenciada a la prevención "ordinaria" de Incendios en materia de este derecho.

La Ley sobre el Sistema Nacional Áreas Silvestres Protegidas del Estado, es una ley que establece un marco interesante sobre el manejo de incendios (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.3.3.), sin embargo, esta es insuficiente para la prevención adecuada por la sencilla razón que no está vigente. Sin embargo, y si lo estuviera, solamente abarcará a las Áreas Protegidas del Estado, que no alcanzan a constituir la totalidad de los terrenos forestales en el país.

De esta forma la normativa de prevención es prácticamente inexistente, y la que existe, está vinculada a explotación económica, al acceso a recursos públicos o la coordinación de competencias sectoriales.

1.2. Instrumentos de Prevención.

Existen instrumentos derivados de la ley forestal y del Derecho en general, que tienen aptitud en relación a la prevención. Típicamente serán los Planes de Manejo, los Seguros Forestales y los Regímenes Sancionatorios e Indemnizatorios.

En relación a los Planes de Manejo, ya se ha establecido en las conclusiones anteriores que no son exigibles de manera general a los terrenos forestales, sino cuando existen actividades de explotación de Bosque Nativo o se busca acceder a fondos públicos (bonificación). Pero junto con la aplicabilidad de los Planes de Manejo, existe una crítica de fondo, y es que la ley ni los reglamentos definen los requisitos mínimos de los Planes de Manejo, reduciendo este Plan a un mero procedimiento de informe y aprobación, y a la adopción de medidas específicas de prevención a meras sugerencias (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.3.2.).

En relación a los Seguros Forestales, como instrumento de prevención de mercado, la Póliza de Seguro de Incendio Forestal y la Póliza de Prendimiento Forestal no establecen medidas adicionales de prevención, remitiéndose a deberes generales de cuidado y de la normativa vigente. (*supra* Capítulo Dos, Título 2.3.4.).

En relación a los regímenes sancionatorios, si uno adscribe a las teorías de la pena relacionadas con la prevención, se podría pensar que el establecimiento de sanciones podría lograr un efecto disuasivo. Sin

embargo, independiente de la teoría, los tipos penales están dirigidos a una persona determinada y en general por conductas relacionadas con el uso imprudente del fuego (*supra* Capítulo Dos, Título 2.4.1. y 2.4.2.). Cuando no existe imputado identificable o derechamente no existe ofensor, los tipos penales son inútiles para la prevención. Por otra parte, la disuasión es general y los tipos penales no establecen medidas concretas de prevención, y es más, muchas veces las sanciones derivan del incumplimiento de otros instrumentos preventivos.

Con respecto a los regímenes indemnizatorios, la aptitud preventiva de las demandas civiles son vagas, ya que la procedencia de la indemnización está vinculada al incumplimiento de deberes generales de cuidado o de deberes establecidos en otros. instrumentos. (*supra* Capítulo 2.4.4.).

Tanto los regímenes sancionatorios como indemnizatorios, en general, se pueden entender como consecuencias del incumplimiento de otros instrumentos, que refuerzan la observancia de éstos, pero que en sí mismo, no aportan medidas de prevención adicionales.

1.3. Institucionalidad de la Prevención.

La Institucionalidad específicamente establecida para la prevención y combate de Incendios Forestales es la CONAF (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1). Todas las otras instituciones analizadas a lo largo de esta tesis (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2) son coadyudantes a las atribuciones de CONAF, como las Policías y los Juzgados de Policía Local, o contienen atribuciones sectoriales que tangencialmente se aplican al sector forestal, como el SAG (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.4).

En relación a CONAF, se puede hacer una primera y gran crítica, ya recogida por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional: CONAF no es una institución pública, sino que una corporación de derecho privado, que opera como un servicio público "de hecho", con potestades públicas de manera reñida con la legalidad (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.4).

Junto con lo anterior, las únicas medidas legales de prevención que ostenta CONAF son las relacionadas con la aprobación y fiscalización de

los Planes de Manejo, por lo tanto, las exigencias "obligatorias" de prevención están condicionadas a la exigibilidad de un Plan de Manejo.

CONAF, como institución privada que ejerce potestades públicas de gran relevancia para el país, carece de la robustez institucional necesaria y de las potestades de prevención general en materia de Incendios Forestales.

2. El Combate de los Incendios Forestales.

De manera independiente a las medidas preventivas, una vez que el Incendio Forestal está desatado, el Estado tiene la obligación de combatir por todos los medios necesarios dicho fenómeno, haya alcanzado o no la condición de catástrofe. (*supra* Capítulo Uno, Título 2), a continuación se verán las conclusiones relacionadas con el Combate del Fuego.

1.1. Normativa del Combate.

A nivel de combate de incendios, de la misma forma que ocurre con la prevención, no hay un cuerpo comprensivo que regule el desarrollo del combate de incendios forestales, dejado en gran parte a la iniciativa privada el desarrollo del tema, como lo es CONAF, Bomberos Locales y los

servicios particulares de combate de incendios. (*supra* Capítulo Dos. Título 2.2.1, Título 2.2.3 y Título 2.3).

En este sentido, es CONAF quien contrata o presta directamente servicios de detección y combate de incendios, con un aumento sostenido en el tiempo (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.2.1)

La única hipótesis de intervención del Combate de Incendio en donde concurren organismos públicos de nivel local, regional y central, es en relación al Decreto 733 de 1982, cuando el Incendio Forestal reviste caracteres de desastre (*supra* Capítulo Dos. Título 2.2.1.2.1 y Título 2.2.2).

Así, la normativa sobre combate de incendios es muy general y hace recaer la responsabilidad principalmente en privados, a menos que, el incendio se considere de gran magnitud.

1.2. Instrumentos e Institucionalidad del Combate de Incendios "Ordinarios"

En relación a quien presta directamente los servicios de detección y combate, estos pueden ser principalmente de dos procedencias, de CONAF

o de empresas particulares, o sea, en el fondo, son de dos entidades privadas. Evidentemente CONAF podrá ocuparse de los incendios "ordinarios" en la medida de sus recursos y en general sobre áreas que no son de explotación económica, ya que en caso de esto último, los privados que se benefician del bosque serán los interesados en contratar a brigadistas propios y a establecer sistema de combate internos. Asimismo, los privados serán quienes sometan, cuando correspondan, los Planes de Manejo con disposiciones de combate (*supra* Capítulo Dos. Título 2.3.2), que será aprobado por CONAF.

CONAF, en general, no tiene obligaciones de presentar planes de manejo, pero lo ha hecho, a propósito de Áreas Silvestres Protegidas. (*supra* Capítulo Dos. Título 2.2.1.3.3.), contiendo normas de Combate de Incendio.

La Institucionalidad del combate ordinario, tanto en la aprobación de Planes como en la prestación directa de servicios, será CONAF misma, con las críticas ya realizadas en relación a la prevención (*supra* Conclusiones. Título 1.3.).

En el fondo, y sin perjuicio de la misión pública de CONAF, el combate de Incendios Forestales "ordinarios" está regidos eminentemente por el Derecho Privado y por intereses privados, cuando estas materias son de Derecho Público y de interés público.

Sin lugar a dudas, esta regulación privada es una clara omisión del Estado frente a su innegable rol en materia de combate de todo tipo de Incendios Forestales.

1.3. Instrumentos e Institucionalidad del Combate de Incendios "de Gran Magnitud".

En caso de que el Incendio se convierta en catastrófico, o sea, de gran Magnitud, los Instrumentos y la Institucionalidad cambian. Ya no será solo CONAF quien se debe encargar, sino que será toda la institucionalidad definida por el Decreto 733 de 1982 (*supra* Capítulo Dos, Título 2.2.1.2.1 y Título 2.2.2.), además de los privados que se encuentren en condiciones de ser útiles para el combate del Incendio, a requerimiento de la autoridad competente (*supra* Capítulo Dos, Título 2.3.1).

El combate de Incendios Forestales catastróficos, por su relevancia, permite entender el uso de todas las medidas al alcance, incluso el de una imposición de cargas públicas a los privados. Solamente en estas ocasiones existe una verdadera intervención de Derecho Público, con autoridades "realmente" públicas. Sin embargo, esta intervención está precedida de una eventual insuficiencia del combate "ordinario" de Incendios Forestales, por lo que realmente es una medida de emergencia que no puede ser entendida como un cumplimiento del Estado de sus obligaciones de combate de Incendios Forestales.

3. Reformas Pendientes

Como se ha señalado en el Capítulo Tres de este texto, existen numerosos proyectos de ley en tramitación que podrían tener influencia en Incendios Forestales, sin embargo, los más relevantes están sujetas a una tramitación para nada expedita, por lo que no existe esperanza de que sean promulgados en el mediano plazo.

Con todo, es de opinión de los autores de esta tesis que tanto la prevención y combate de Incendios Forestales, a nivel normativo resultan claramente insuficiente, y no existe voluntad del Estado de revertir esta situación.

BIBLIOGRAFIA

Cuerpos Normativos

1. Constitución y Códigos de la República

CHILE. Constitución Política de la República de Chile.

CHILE. Código Civil.

CHILE. Código Penal.

CHILE. Código de Comercio.

2. Leyes

CHILE. Ministerio de Hacienda. Ley N° 16.282: Fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes. 28 de julio de 1965.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley N° 18.348: Que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Renovables. 19 de octubre de 1984.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley N° 18.362. Que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado. 27 de diciembre de 1984.

CHILE. Ministerio del Interior. Ley N° 18.575: Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. 5 de diciembre de 1986.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley N° 18.755: Orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero. 7 de enero de 1989.

CHILE. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. 9 de marzo de 1994.

CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Ley N° 19.496: Establece normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores. 7 de marzo de 1997.

CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Ley General de Servicios Eléctricos. Texto Refundido por el DFL N° 4. 5 de febrero de 2007.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley N° 20.283: Sobre recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. 30 de julio de 2008.

CHILE. Ministerio de Hacienda. Ley N° 20.326: Establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo. 29 de enero de 2009.

CHILE. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 26 de enero de 2010.

3. Decretos Ley

CHILE. Ministerio del Interior. Decreto Ley N° 369: Que crea la Oficina Nacional de Emergencias. 22 de marzo de 1974.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Decreto Ley N° 2.565: Sustituye decreto ley 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala. 3 de abril de 1979.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Decreto Ley N° 3557: Establece Disposiciones sobre Protección Agrícola. 9 de febrero de 1981.

4. Decretos

CHILE. Ministerio de Tierras y Colonización. Decreto N° 4.363: Aprueba texto definitivo de la ley de bosques. 31 de julio de 1931.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto Supremo N° 254: Convenio de Resguardo de Bosques Fronterizos contra Incendios Chile - Argentina. 23 de enero de 1968.

CHILE. Ministerio de Justicia. Decreto N° 728. Aprueba Estatutos de la Corporación Nacional Forestal. 13 de mayo de 1970.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Decreto Supremo N° 276: Reglamento sobre roce a fuego. 4 de noviembre de 1980.

CHILE. Ministerio del Interior. Decreto N° 733: Que establece normas para la Prevención y Combate de Incendios Forestales. 22 de septiembre de 1982.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Decreto Supremo N° 100: Prohíbe el Empleo del Fuego para Destruir Vegetación en las Provincias que se Indican... 20 de agosto de 1990.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto Supremo N° 1.257: Protocolo Específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente con Argentina. 23 de octubre de 1997.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. Decreto N° 40: Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. 12 de agosto de 2013.

CHILE. Ministerio de Agricultura. Decreto 193: Reglamento General del Decreto Ley N° 701. 29 de septiembre de 1998.

5. Instrumentos Internacionales.

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención sobre Derechos Humanos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Sentencias Judiciales e Informes de Órganos Judiciales

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, Párr. 175.

Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252.

CORTE SUPREMA. Sentencia de fecha 19 de diciembre de 1985 en recurso de protección caratulado "Palza Corvacho, Humberto con Director de Riego de la Primera Región y otros". N° Legal Publishing: 29361.

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA. Minuta de archivo del 6 de febrero de 2014. Causa rol 2246-13 FNE, sobre presuntas conductas

asociadas al ilícito económico de abuso de posición dominante en contra de la sociedad FAASA Servicios Aéreos Limitada.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Requerimiento en contra del Ministro del Interior don Sergio Onofre Jarpa Reyes respecto del artículo 82 n° 10 de la Constitución Política de Fabiola Letelier del Solar, Alfonzo Inzunza Bascuñan y otros. Rol N° 19. 13 de septiembre de 1983.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Control Constitucionalidad sobre Ley de Bosque Nativo. Rol N° 1024-08-CPR. 1 de julio de 2008.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA. Caso “Helicópteros del Pacífico Limitada con CONAF”. Sentencia 17 de junio de 2008. Rol 67 / 2008.

SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO. Sentencia Causa Rol R2-2013. 1 de octubre de 2013.

Artículos y Libros

BARROS BOURIE, Enrique. 2006. Tratado de Responsabilidad Extracontractual. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2006.

BERMUDEZ, Jorge. 2010. Derecho Administrativo General. Santiago, Abeledo Perrot – Legal Publishing.

BETANCOR, Andrés. 2001. Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid, Editorial La Ley.

BRAÑEZ, Raúl. 1994. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Ciudad de México, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

BRAVO VALENZUELA, Rodrigo. El seguro en Chile contra Incendios Forestales. Tesis para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1982. 48 pp.

CAMUS, Pablo. 2006. Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile: 1541-2005. Santiago, LOM Ediciones.

CASTILLO, Miguel; PEDERNA, Patricio; y PEÑA, Eduardo. 2003. Incendios forestales y medio ambiente: una síntesis global. [En línea]. Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA. VOL. XIX. N° 3 y 4. <<http://goo.gl/vBhAjL>> [Consulta: 10 de junio 2014].

CORRAL, Hernán. 1999. El Sistema de Impacto Ambiental y la Responsabilidad Civil por daño al Medio Ambiente. Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. I, N° 1. Enero-Junio 1999.

FERNÁNDEZ, Pedro. 2004. Manual de Derecho Ambiental Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

GALLARDO, Enrique. 2013. Manual de Derecho Forestal. Santiago, Corporación Nacional Forestal CONAF.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón. 2011. Curso de Derecho Administrativo. Madrid. Civitas. 872 pp.

MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. [En línea]. Revista de Derecho de la

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, no. 36. Valparaíso
<<http://goo.gl/CP0u85>> [Consulta: 13 junio 2015].

PANTOJA BAUZA, Rolando. 2004. La Organización Administrativa del Estado. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 465 pp.

PANTOJA BAUZA, Rolando. 2008. La tipología asumida por la administración pública como función estatal, en su proceso adaptativo a la evolución experimentada del Estado Moderno Constitucional: Desde la Summa Potestas a la concreción humanista de la solidaridad. En: Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. pp. 143-221.

PANTOJA CAMPA, V. 2008. Las dos caras del fuego: Invitando a reflexionar sobre la “cara buena” y la “cara mala” del fuego. Informe Técnico del Equipo Global para el Manejo del Fuego 2008-1. The Nature Conservancy. Arlington, VA.

SCOTT, Matthew. 2014. Natural Disasters, Climate Change and Non Refoulment. [En línea]. International Journal of Refugee Law, Vol 26, N° 3, <<http://goo.gl/D5pDTN>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

SOTO KLOSS, Eduardo. 1999. Acerca de la Obligatoriedad de los precedentes en la actividad Administrativa del Estado. Revista Chilena de Derecho. Vol. 26 N° 2, Santiago.

VALENZUELA, Rafael. 1983. El Derecho Ambiental ante la Investigación y la Enseñanza. Jornadas sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico. Madrid.

VIDAL OLIVARES, Álvaro. 2008. Las Acciones emanadas del daño ambiental y el régimen de responsabilidad aplicable. Cuadernos de análisis jurídicos. Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho. Santiago de Chile.

Informes

BIBLIOTECA DEL CONGRESO. Historia de la Ley N° 19.300: Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente. [En línea]. Santiago, Chile. <<http://goo.gl/uqbuks>> [Consulta: 16 junio 2014].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la Ley N° 20.653: Aumenta las sanciones a responsables de incendios forestales. [En línea]. Santiago, Chile. < <http://goo.gl/pjfK4C>> [Consulta: 01 marzo 2015].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. "Deber estatal de tutela de biodiversidad". Informe. [En línea] <<http://goo.gl/Du0bgf>> [Consulta: 17 de julio de 2014].

CORPORACION NACIONAL FORESTAL. 2006. Manual de Medidas Prediales de Protección de Incendios Forestales. [En línea] <<http://goo.gl/j5ckQX>> [Consulta: 14 junio 2015]

CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. 2010. La Brigada de Heliataque y los Procedimientos de Trabajo con Helicópteros., Documento de Trabajo N° 553.

CORPORACION NACIONAL FORESTAL. 2014. Memoria. [En línea] <www.conaf.cl> [Consulta: 10 febrero 2015].

CORPORACION NACIONAL FORESTAL. “Supervisión y Fiscalización Ambiental”. [En Línea] <<http://goo.gl/1xs7UP>> [Consulta: 2 mayo 2015]. p. 1.

CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. “Nueva Ley de Fomento Forestal”. [En Línea] <<http://goo.gl/aTLlje>> [Consulta 12 febrero 2015].

INSTITUTO FORESTAL, Corporación Nacional de la Madera, Anuario Forestal. [En línea] <<http://goo.gl/cjs1B8>> [Consulta: 9 de Junio de 2014].

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2014. Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. [En línea]. Santiago. <<http://goo.gl/BdmJpY>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

Recursos Electrónicos

BANCO MUNDIAL. 2010. La Formulación de Políticas Públicas en la OCDE: Ideas para América Latina. [En línea]. Washington. <<http://goo.gl/yICfRB>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

BOMBEROS DE CHILE. Historia. [En línea]. <<http://goo.gl/DLgQSi>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

CORPORACION NACIONAL FORESTAL. Estadísticas Históricas sobre Incendios Forestales. [En línea] <<http://goo.gl/m1wXPB>> [Consulta: 9 junio 2014].

CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. Libro Corporativo. [En línea] <<http://goo.gl/ziixv1>> [Consulta: 14 agosto 2014].

CORPORACION DE LA MADERA. Aportes al PIB del Sector. [En línea]. <<http://goo.gl/GGjite>> [Consulta: 9 de junio 2014].

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. “Evaluación Ambiental Estratégica”. Sitio Web [En línea] <<http://goo.gl/tTmMke>> [Consulta: 16 mayo 2015].

OFICINA PARA EL ALTO COMISIONADO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Folleto N° 10: Los pueblos indígenas y el medio ambiente. [En línea] < <http://goo.gl/9z7UVD>> [Consulta: 13 junio 2015]

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. [En línea] <<http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>> [Consulta: 01 marzo 2015].

SERVICIO EVALUACION AMBIENTAL. “¿Qué és el SEIA? ” [En Línea] <<http://goo.gl/pPQS4UZ>> [Consulta: 19 mayo 2015].

TEJEDA, Pablo. 2009. Definición de medio ambiente ¿Por un concepto amplio o restringido? Entrada de Blog. [En línea] <<http://goo.gl/d2AYiB>> [Consulta: 17 de julio de 2014].

UNISDR. 2009. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. UNISDR. [En línea]. Ginebra, Suiza. <<http://goo.gl/GJv8KR>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

UNISDR. 2000. Wildfire Prevention in Australia. [En línea]. <<http://goo.gl/uxjyPC>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

Artículos de Prensa

BAEZA, Angélica. A cinco años de la erupción del volcán Chaitén: los logros y los proyectos de una ciudad que estuvo cerca de desaparecer. [En línea]. La Tercera en Internet. 23 abril 2013. <<http://goo.gl/JiKl5O>> [Consulta: 1 de marzo 2015].

CORTES M., Constanza. Incendio Valparaíso: detectan los cuatro sectores más críticos tras el siniestro. [En línea]. La Tercera en Internet. 18 de julio de 2014. <<http://goo.gl/pknZJR>> [Consulta: 23 de julio 2014].

Pólizas de Seguro

POL 190006 - Seguro de Incendios.

POL 109043 - Seguro de Prendimiento Forestal.

CAD 102069 - Incendios ocurridos por huelga, saqueos y desordenes populares.

CAD 190007 - Incendios ocurridos por Aeronaves.

CAD 190021 - Incendios por combustión espontánea.

CAD 191003 - Incendios ocurridos por fenómenos de la naturaleza.

CAD 191004 - Incendios causados por explosión.

CAD 190017 - Incendios por Avalanchas, Aluviones y Deslizamientos.

CAD 198033 - Incendios provocados por Vientos, Inundación y Deslizamiento de Cauces.

Proyectos de Ley y Discusión Parlamentaria

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO. PUBLICACIÓN OFICIAL.

LEGISLATURA 360ª. Sesión 17ª, en martes 15 de mayo de 2012.

Boletín N° 7486 - 01

Boletín N° 8164 - 01

Boletín N° 8768 - 13

Boletín N° 9239 - 12

Boletín N° 9391 - 14

Boletín N° 9404 - 12

Boletín N° 9810 - 01

Boletín N°9867 - 01

Boletín N° 10.030 - 01