

INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, para tipificar como delito la extracción no autorizada de tierra de hojas.

BOLETÍN N° 11.168-12.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señoras Cristina Girardi Lavín y Camila Vallejo Dowling y señores Rodrigo González Torres, Leopoldo Pérez Lahsen y Jorge Rathgeb Schifferli y de los ex Diputados señora Andrea Molina Oliva y señores Cristián Campos Jara, Marcelo Chávez Velásquez, Daniel Melo Contreras y Patricio Vallespín López.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A la sesión en que la Comisión se ocupó de esta iniciativa, concurrieron, además de sus miembros, la Honorable Senadora señora Jacqueline Van Ryselberghe Herrera y la Honorable Diputada señora Cristina Girardi Lavín.

- - -

I.- OBJETIVO DEL PROYECTO

La iniciativa de ley tiene por objeto regular la extracción de tierra de hojas en la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, y tipificar como delito la extracción no autorizada de ella.

- - -

II.- ANTECEDENTES

Para el estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

3.- Decreto N° 93, del Ministerio de Agricultura, de 2009, Reglamento General de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

4.- Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

5.- Ley N° 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de los Recursos Naturales.

6.- Código Penal.

ANTECEDENTES DE HECHO

Los autores de la moción señalan que existen varios estudios que dan cuenta del alto grado de desertificación del país. En efecto, precisan, la Corporación Nacional Forestal, el año 1991, constató que el 93% de un total de 290 comunas analizadas presentaba diversos grados de desertificación. Agregan que, por su parte, el Centro de Información de Recursos Naturales, en un estudio del año 2010, concluyó que el 78% de los suelos productivos del país presentan diversos grados de erosión. Añaden que un estudio del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, del año 2012, sobre “la desertificación en Chile”, notó que en los últimos diez años en las zonas sujetas a este fenómeno la productividad agrícola ha disminuido en un 32% y que esta es una catástrofe que avanza y que tiene innumerables costos asociados.

Expresan que un estudio de la Corporación de la Madera señala que la superficie total de Chile continental es de 75,6 millones de hectáreas, pero que parte importante de ella está constituida por suelos improductivos, desde el punto de vista agrícola y forestal (desiertos, campos de hielo y aguas interiores). Acotan que los terrenos productivos representan cerca de 46 millones de hectáreas, es decir, sólo el 61% del territorio continental. Hacen presente que si se examinan estos últimos, cerca de tres cuartas partes, es decir 34,5 millones de hectáreas, sufren algún grado de erosión. De esta superficie, un 66% está afectada por niveles de erosión

moderados a leves y un 34% presenta niveles de erosión grave a muy grave, lo que significa que han perdido entre el 60% y el 100% de la profundidad del suelo apto para cultivo.

Los autores de la moción afirman que cuando hablan de desertificación, lo están haciendo respecto del suelo, que es lo que sustenta todos los fenómenos bióticos, los que se ven favorecidos o perjudicados por los escurrimientos de aguas. Por tanto, consideran que no se puede, como ha ocurrido hasta hoy, seguir legislando y entendiendo el suelo como separado de lo que allí crece.

En otro orden de consideraciones, recuerdan, hace muy poco el país se vio afectado -desde la región de Coquimbo y hasta la región de Los Lagos- por más de 100 incendios forestales, que arrojaron como resultado una superficie quemada superior al medio millón de hectáreas, lo que equivale a más del 20% de la superficie productiva de esas regiones consideradas en conjunto. El daño, continúan, afectó gravemente los suelos y se ha propagado e infiltrado por las capas superiores de ellos convertidas en carbón.

Consideran que la legislación debería tratar sistemáticamente el tema de los suelos, como, asimismo, todo lo relativo a los productos forestales no madereros o maderables, además de atender a una actividad que atenta gravemente contra ellos, como es la extracción de tierra de hoja. Precisan que se calcula que cada año se extraen aproximadamente 60 mil metros cúbicos de ella, lo que produce efectos en los escurrimientos de aguas lluvias, cauces naturales y defensas fluviales.

Aseguran que la materia prevista en esta iniciativa de ley no ha sido abordada por la legislación. A mayor abundamiento, resaltan, ni siquiera se contempla una definición de tierra de hoja. La única que existe es en una norma de rango inferior, como es la resolución exenta N° 2104, de 2003, del Servicio Agrícola y Ganadero, hoy reemplazada por la resolución exenta N° 3276, de 12 de julio de 2016, que la define como *“todo aquel material vegetal proveniente principalmente de bosque nativo y colectado desde la capa superior del suelo, formado por la hojarasca no descompuesta o incipientemente descompuesta, en el que aún se podría identificar su origen biológico.”*.

Remarcan que los tratados y convenciones suscritos y ratificados por nuestro país en materia ambiental obligan a asegurar la protección y conservación de la flora y fauna fuera de los sitios protegidos.

Los Honorables Diputados señoras Girardi y Vallejo y señores González, Pérez y Rathgeb y los ex Diputados señora Molina y señores Campos, Chávez, Melo y Vallespín reconocen que ha

existido manifestación expresa de la voluntad del legislador en tal dirección, reflejándolo así la ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, y la ley N° 18.348, textos normativos que contemplan la prohibición de remover o extraer suelo, hojarasca, humus, turba, arena, ripio, rocas o tierra.

No obstante, califican como injustificable que el decreto N° 93, del Ministerio de Agricultura, de 2009, que reglamenta la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, sólo regule las intervenciones excepcionales que debe autorizar la Corporación Nacional Forestal, dejando en un gran debe una vez más el tratamiento integral de estos temas.

En línea con lo anterior, remarcan que la propia ley N° 20.283, en su artículo 2° número 18, al definir plan de manejo forestal, indica que lo será *cuando su objetivo sea el aprovechamiento del bosque nativo para la obtención de bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica*. No obstante, lamentan, su reglamento lo refrenda, en su artículo 1° letra g), como el *“Instrumento que planifica el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales nativos de un terreno determinado, con el objetivo de obtener bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos. Agregan que, pese a que en su artículo 22 letra b) considera a los planes relativos a productos no madereros para optar al fondo que se establece, su artículo 5° restringe el plan de manejo solo a aquellas acciones de corta de bosque nativo, situación que la presente moción espera remediar, mencionando expresamente la tierra de hoja en dicha disposición.*

III. DISCUSIÓN EN GENERAL

Dando inicio al estudio del proyecto de ley, la Comisión recibió a la Honorable Diputada señora Cristina Girardi Lavín, autora de la moción que originó la iniciativa de ley en análisis, con la finalidad que ilustrara a los miembros de la instancia sobre el particular.

La **Honorable Diputada señora Girardi** hizo presente que el origen de la iniciativa legal se remonta a una moción presentada, en el periodo 2006-2010, por el entonces Diputado señor Guido Girardi Briere, que tenía como objetivo la protección de la tierra de hoja y la tipificación como delito de su extracción no autorizada.

Puntualizó que si bien intentó tramitar la propuesta de ley citada, los expertos en la materia aconsejaron presentar una nueva moción sobre el particular, modificando la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Resaltó que lo relatado recientemente da cuenta de que el proyecto en estudio es fruto de varios años de trabajo y de espera.

Precisado lo anterior, señaló que el proyecto tiene por objeto regular la extracción de tierra de hoja en la ley N° 20.283 y tipificar como delito la extracción no autorizada de ella, con el propósito de proteger nuestros bosques nativos. Agregó que lo anterior se justifica en que tal extracción erosiona los suelos. A mayor abundamiento, recordó que la tierra de hojas es el sustrato básico para la existencia de los bosques nativos y su alimento, de manera que si ésta no se mantiene, los bosques mueren. Además, notó, evita el aumento del proceso de desertificación.

Subrayó que actualmente la extracción de tierra de hojas no se encuentra regulada en nuestra legislación y que, habida consideración de su importancia, la iniciativa legal propone que dicha actividad quede sujeta a un plan de manejo, al igual como ocurre en el caso de la tala del bosque nativo.

Refiriéndose a las principales propuestas del proyecto de su autoría, aseveró que ellas consisten en incorporar a la legislación vigente la definición de tierra de hojas, en regular su extracción, sometiéndola al plan de manejo establecido en la ley N° 20.283, en establecer sanciones en los casos en que ella no se ajusta a las exigencias previstas en la legislación y en tipificar como delito su hurto.

Complementando la intervención anterior, el **Honorable Senador señor Girardi** hizo hincapié en que la importancia de la tierra de hoja radica en el importante rol que juega en el ciclo del agua. Al respecto, destacó que ella permite la infiltración del agua, al ser una verdadera esponja vegetal, hecho que adquiere especial relevancia en un contexto de sequía hídrica. De no existir, sentenció, el agua proveniente de las lluvias escurre, genera erosión y no logra volver a sus acuíferos naturales.

Estimó que en atención a lo indicado, el proyecto resulta de suma urgencia. Por lo anterior, propuso aprobar en esta sesión la idea de legislar, reservando para el estudio en particular la opinión de los expertos en la materia.

Deteniéndose en la acotación realizada por el legislador que le antecedió en el uso de la palabra, la **Honorable Diputada señora Girardi** resaltó que la iniciativa de ley contempla sanciones mayores cuando la extracción no autorizada de tierra de hojas se lleva a cabo cerca de acuíferos.

El **Honorable Senador señor De Urresti**, por su parte, resaltó que la extracción de tierra de hoja se ha convertido en una

actividad muy lucrativa. Agregó que una de las preocupaciones consiste en que se desconoce su origen, pudiendo provenir ésta de un Parque Nacional o de las cercanías de un importante acuífero, repercutiendo ello en el deterioro del suelo y de los cursos de agua.

A su turno, el **Honorable Senador señor Sandoval** compartió la importancia de la propuesta legal, pero consideró de fundamental importancia escuchar la opinión de los expertos en la materia durante su tramitación.

El **Honorable Senador señor Prohens**, en tanto, llamó a tener en consideración que la producción de tierra de hojas no sólo se produce en el bosque nativo. Pese a ello, sostuvo, el proyecto en estudio sólo regula su extracción en aquel.

Sobre el particular, la **Honorable Diputada señora Girardi** aseguró que durante su tramitación en la Cámara de Diputados, a petición de diversos expertos en la materia, se hicieron los esfuerzos por no limitar la protección de la tierra de hojas a aquella proveniente del bosque nativo. Sin embargo, lamentó, no se alcanzó la mayoría necesaria para ello.

Con todo, estimó que el proyecto es un primer paso hacia su protección, reconociendo la importante función ambiental que ella cumple en la fertilidad de los suelos, en la flora y fauna y en la retención de la humedad.

El **Honorable Senador señor Girardi** insistió en la idea de aprobar en general la propuesta legal, de manera de acelerar su tramitación legislativa, recibiendo a los invitados al inicio de su estudio en particular.

La **unanimidad de los integrantes de la instancia** compartió los importantes objetivos perseguidos en la iniciativa de ley así como la sugerencia realizada por el Honorable Senador señor Girardi, recientemente consignada.

- - -

Como consecuencia de lo anterior, puesto en votación en general el proyecto de ley por parte del **Presidente Accidental de la Comisión, Honorable Senador señor Alfonso De Urresti Longton**, éste fue respaldado por la totalidad de los miembros de la instancia, **Honorables Senadores señora Órdenes y señores De Urresti, Girardi, Prohens y Sandoval**.

- - -

IV.- TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con el acuerdo adoptado, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales tiene el honor de proponer la aprobación en general del proyecto de ley en informe, cuyo texto es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Modifícase la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en la forma que se indica a continuación:

1. Agregáanse en el artículo 2 los siguientes numerales 27 y 28:

“27) Tierra de hoja: aquel material colectado compuesto principalmente de hojas, ramas, flores, frutos y corteza, formado por la hojarasca no descompuesta o incipientemente descompuesta, que corresponde al horizonte orgánico superficial del suelo.

28) Extracción no autorizada de tierra de hoja: aquella efectuada sin plan de manejo, o sin la autorización respectiva, aprobada u otorgada por la Corporación en cada caso; o aquella extracción que, contando con plan de manejo previamente aprobado o autorizado, se ejecute en contravención de las especificaciones técnicas contenidas en el plan o en cantidades superiores a las indicadas en la autorización, respectivamente.”.

2. Agrégase en el artículo 5 el siguiente inciso segundo:

“Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará también a la extracción de tierra de hoja. No obstante, la extracción de una cantidad reducida de tierra de hoja sólo requerirá de autorización en los términos establecidos en el artículo 57, caso en el cual se indicará la cantidad en kilos o metros cúbicos máximos que se puedan extraer.”.

3. Incorpórase en el inciso primero del artículo 19, a continuación de la palabra “hábitat”, la siguiente frase: “, comprendiéndose dentro de este último la tierra de hoja”.

4. Incorpórase el siguiente artículo 50 bis:

“Artículo 50 bis.- El que sin autorización extrajere tierra de hoja de lugares situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros, a menos de 200 metros de sus orillas desde el punto en que la vertiente tenga origen hasta aquel en que llegue al plan, a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados o en pendientes superiores a 45%, será sancionado con multa de 20 a 500 unidades tributarias mensuales y al comiso de lo extraído. Dicha multa deberá ser establecida especialmente en atención a la cantidad extraída.”.

5. Agréganse en el artículo 51 los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto:

“El que extrajere sin autorización tierra de hoja desde cualquier lugar del bosque nativo, que no sea de aquellos expresamente descritos en el artículo 50 bis, será sancionado con multa de 10 a 300 unidades tributarias mensuales y al comiso de lo extraído.

Si la extracción se efectuare en cualquier lugar fuera del bosque nativo, será sancionado con multa de 5 a 200 unidades tributarias mensuales y al comiso de lo extraído.

En caso de reincidencia, en cualquiera de las faltas descritas en los incisos anteriores, la sanción no podrá ser inferior al duplo de la multa fijada en cada caso.

Las multas establecidas en los incisos anteriores deberán ser fijadas en atención a la cantidad extraída.”.

6. Incorpóranse los siguientes artículos 51 bis y 51 ter:

“Artículo 51 bis.- La sanción del inciso primero del artículo anterior se aplicará, asimismo, a quienes transporten o comercialicen tierra de hoja sin que cuenten, a lo menos, con copia simple de la autorización respectiva que corresponda al predio o sitio de donde proviene.

Artículo 51 ter.- Los infractores de lo establecido en el artículo 50 bis y en el inciso segundo del artículo 51 estarán obligados a presentar ante la Corporación, en el plazo que le fije el tribunal, una propuesta o plan de reparación o recuperación que se ejecutará de acuerdo a las prescripciones técnicas que se establezcan. De tales circunstancias se dará cuenta al tribunal en el plazo que este fije, decretándose los apercibimientos que procedan en caso de incumplimiento.”.

7. Intercálase en el inciso primero del artículo 52, después de la coma que sigue a la expresión “fuera de peligro”, la frase “y la extracción de tierra de hoja”; y agrégase, a continuación de la frase “objeto de la intervención”, la siguiente frase final “o regulada conforme al volumen extraído en el caso de la tierra de hoja”.

8. Intercálase en el artículo 57, después de la coma que sigue a la palabra “caso”, la frase “o la cantidad en kilos o metros cúbicos en el caso de tierra de hoja”.

9. Agrégase en el inciso primero del artículo 58, entre las palabras “corta” y “autorizada”, la expresión “o extracción”.

10. Incorpórase el siguiente artículo 58 bis:

“Artículo 58 bis.- Quienes estuvieren constituidos en empresas y comercialicen tierra de hoja deberán informar o remitir, según corresponda, semestralmente a la Corporación lo siguiente: lugar preciso desde donde se efectúa, copia de las autorizaciones que amparan la extracción, volúmenes extraídos y comercializados en el período y la individualización de la persona natural o jurídica de quien se adquiere.”.

Artículo 2.- Incorpórase en el Código Penal el siguiente artículo 446 bis:

“Artículo 446 bis. El que hurte tierra de hoja será castigado con las penas del artículo anterior.

Para todos los efectos, se reputará la tierra de hoja como especie corporal mueble, toda vez que sea removida del suelo en que se encontraba en forma natural.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 11 de septiembre de 2018, con asistencia de los Honorables Senadores señor Alfonso De Urresti Longton (Honorable Senadora señora Isabel Allende Bussi) (Presidente), señora Ximena Órdenes Neira y señores Guido Girardi Lavín, Rafael Prohens Espinosa y David Sandoval Plaza.

Sala de la Comisión, a 11 de septiembre de 2018.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretaria Abogado

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 20.283, SOBRE RECUPERACIÓN DEL BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL, PARA TIPIFICAR COMO DELITO LA EXTRACCIÓN NO AUTORIZADA DE TIERRA DE HOJAS.

(BOLETIN N° 11.168-12)

I.-OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: La iniciativa de ley tiene por objeto regular la extracción de tierra en la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, y tipificar como delito la extracción no autorizada de ella.

II.-ACUERDOS: Aprobado en general por unanimidad (5x0).

III.-ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: el proyecto consta de dos disposiciones permanentes.

IV.-NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V.-URGENCIA: no tiene.

VI.-ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados señoras Cristina Girardi Lavín y Camila Vallejo Dowling y señores Rodrigo González Torres, Leopoldo Pérez Lahsen y Jorge Rathgeb Schifferli y de los ex Diputados señora Andrea Molina Oliva y señores Cristián Campos Jara, Marcelo Chávez Velásquez, Daniel Melo Contreras y Patricio Vallespín López.

VII.-TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII.APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: aprobado por la unanimidad de sus miembros presentes (67x0x0).

IX.- INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 16 de enero de 2018.

X.-TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

XI.-NORMAS CONSTITUCIONALES O LEGALES QUE MODIFICA O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- 1.- Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República.
- 2.- Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.
- 3.- Decreto N° 93, del Ministerio de Agricultura, de 2009, Reglamento General de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.
- 4.- Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.
- 5.- Ley N° 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de los Recursos Naturales.
- 6.- Código Penal.

Valparaíso, a 11 de septiembre de 2018.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretaria Abogado