Boletín N° 14.038-12

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Girardi y señoras Allende y Órdenes, y señores De Urresti y Lagos, sobre protección del bosque nativo ante incendios forestales.

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de la República de Chile, y lo preceptuado por los artículos 12 y siguientes de la ley Nº18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, venimos en presentar a esta honorable corporación la moción que a continuación se transcribe:

Antecedentes

Los incendios forestales

La Ley N°20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, define en el número 25 de su artículo 2°, incendio forestal como *"toda destrucción de la vegetación, por intermedio del fuego y cuando éste se propaga libremente y sin control en terrenos denominados forestales."* En marca esta definición en un sistema de manejo forestal siendo un concepto operativo para la protección del bosque nativo y de las plantaciones forestales.

En el mismo sentido, CONAF ha conceptualizado los incendios forestales como cualquier *"fuego que se propaga sin control en terrenos rurales cualquiera sea su origen y con peligro o daño a las personas, la propiedad o el ambiente, a través de vegetación leñosa, arbustiva o herbácea, viva o muerta."*[1] A su vez el diccionario panhispánico del español jurídico (RAE), los define como *"fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte"*[2].

Esta última definición se inserta dentro de la gestión de emergencias ambientales, entendida como aquellas *"situaciones en que existe un peligro grave y cierto para la integridad y seguridad de los sistemas naturales de un parque nacional, aunque no afecte a personas y bienes, que, por sus dimensiones efectivas o previsibles, requiere coordinación nacional y que además exige aportación de medios estatales"*[3]

De lo anterior se extraen 4 notas esenciales de esta clase de siniestros:

> La primera es que se trata de un daño provocado por causa del fuego, lo que genera una tipificación de acciones que quedan comprendidas dentro del concepto y de la regulación que le preceden;
>
> La segunda es que este fuego carece de control, elemento que lo distingue por ejemplo de las quemas con fines preventivos, sanitarios o de decomiso. Cabe señalar, que este elemento no dice relación con la capacidad e intención de provocar el incendio, sino que de la imposibilidad de contenerlo o más bien de la necesidad

[1] https://www.conaf.cl/incendios-forestales/
[2] https://dpej.rae.es/lema/incendio-forestal
[3]

de generar esfuerzos que superan las capacidades propias de un individuo, y que, en consecuencia, fundamentan la intervención del Estado para ejercer sus potestades;

La tercera es que se define en función de un sistema de control de riesgos, es decir para gestionar un efecto gravoso definido y las probabilidades de su ocurrencia, en relación con los bienes jurídicos que se ven afectados por él. Esto tiene relevancia para definir la forma en que se enfrenta esta contingencia, ya sea de manera preventiva o reactiva; y, finalmente,

La cuarta, es que el bien jurídico tutelado no se limita a la vida, integridad física y salud de las personas, ni a su propiedad, sino que también incluye el medio ambiente en cuanto el bien afectado es un ecosistema con independencia de la cercanía de un grupo humano.

Con estos elementos podemos observar, como se manejan los incendios forestales en Chile y como los fenómenos que sostienen ese tipo de gestión, la han hecho mutar a fin de enfrentar los efectos adversos del Cambio Climático, a fin de adaptarse a las nuevas realidades.

El Cambio Climático y los incendios forestales

Nuestro país históricamente se ha enfrentado a los incendios forestales de diversas maneras. Famosas son las crónicas coloniales de cómo se usó el fuego para colonizar las tierras australes, a través de la quema de bosque nativo para allanar el terreno impenetrable con las tecnologías de la época, dándole el nombre que lo caracteriza.

Por otro lado, el Reglamento General de Corta de 1873, limitaba el dominio de los particulares de los árboles y arbustos que protegen los esteros y cerros, y además, prohibía el uso del fuego en el medio rural para la roza, lo que da cuenta del cambio de perspectiva sobre este sistema.

Lo cierto, es que el Primer Plan Nacional de Protección contra Incendios Forestales, data de 1967, y tenía por objeto la protección de recursos naturales. De ahí en adelante los avances han sido paulatinos y más bien contingentes, llevados principalmente por organizaciones privadas y por los propietarios de las producciones forestales que sufrían las consecuencias económicas de estos desastres.

En este sentido, el Cambio Climático no ha alterado los motivos por los que ocurren los incendios, que en el país son principalmente causa de acciones antrópicas (alrededor del 70%, según la ONG Terram). Sin embargo, debemos reconocer que el déficit hídrico y los periodos prolongados de sequías, las elevadas temperaturas que presentan los periodos estivales, y la pérdida de calidad de la vegetación producto de las condiciones desfavorables, han incrementado los riesgos de estas catástrofes al crear condiciones idóneas para su propagación.

A eso se suman, el incremento de factores propios de la sociedad moderna, como el crecimiento demográfico, el aumento de actividades al aire libre, los cambios en el uso de la tierra, el crecimiento y aparición de áreas pobladas, y la mayor densidad vial, el uso intensivo de especies forestales de alta inflamabilidad, son elementos que han incrementado

los puntos de contactos conocidos como “interfaz urbano-rural” y con ello los riesgos de producción de incendios.

En efecto, desde comienzos del milenio, intensos incendios forestales han azolado la zona centro-sur del país, caracterizados por su potencial destructivos y por ser extremadamente difíciles de controlar, provocando severos impactos sociales, económicos y ambientales.[4]

En estas últimas dos décadas los siniestros se han concentrado en la zona entre las regiones de Valparaíso y la Araucanía presentando promedios que van desde los 400 y hasta los 1800 siniestros por año, alcanzando un récord de 3600 casos en la VIII región el 2016.[5]

Entre 2020 y lo que va del 2021, se han mantenido estos rangos teniendo sólo en la zona sur más de 9000 hectáreas quemadas: En las regiones de Ñuble (248 siniestros/1016,53ha), en Biobío (1429 siniestros/ 2338,48ha) y la Araucanía (491 siniestros/ 1913,03 ha), En la zona central también se han perdido cerca de 9000 hectáreas, con la escandalosa cifra que muestra la región de Valparaíso (229 siniestros/ 5499,22ha), Metropolitana (272/ 241,59), O’Higgins (141siniestros/ 436,17ha) y Maule (438 siniestros/ 2905,06ha).[6]

Es de notar, que en la temporada 2013-2014, se batió el récord de superficie quemada anualmente en el país, alcanzando la cifra de 108 mil hectáreas, la mayor desde que existe registro de incendios, es decir desde la época de los ’60.[7] La temporada siguiente, 2015-2016, se batió el récord nuevamente alcanzando 128 mil hectáreas. Y posteriormente entre 2017-2018, 580 hectáreas, año que recordaremos por la impotente capacidad Estatal para enfrentar estas situaciones, que nos llevó a requerir auxilio a naciones extranjeras para poder importar instrumentos de control de incendios forestales.

En el mismo orden de ideas, distintos gremios forestales han declarado que cerca de 800.000 ha está en poder de pequeños y medianos propietarios, presentando baja calidad y productividad a causa de que una proporción muy mayoritaria de esta superficie arbolada no ha sido sometida a manejo silvícola, encontrándose en una precaria condición y vulnerable a los incendios forestales y al ataque de plagas.

Sin embargo, uno de los motivos evidenciado en la producción de incendios forestales radica, precisamente, en la sustitución de bosque nativo por plantaciones forestales o en otras actividades industriales que serían imposibles con la presencia del bosque. Así mismo la revegetación en predios agrícolas abandonados que genera una fuente de combustible idónea para estas catástrofes.

El aumento de las magnitudes y frecuencia de estos incendios lo llevo a ser catalogados como “mega incendios en 2010”, caracterizados por las importantes perdidas que generaron en la última década, a saber en 2017 se estimo que la perdida fue de mas de 350 millones de dólares.

---

[4] “Informe a las Naciones, Incendios en Chile: causas, impactos y resiliencia.” Centro del Clima y la Resiliencia Climática (CR2)

[5] Estadística Histórica CONAF 1985-2020, disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1595377948TABLA5_TEMPORADA2020_05a_OK.xls

[6] https://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadistica-de-ocurrencia-diaria/

[7] https://www.uchile.cl/noticias/141075/es-urgente-contar-con-servicio-forestal-y-una-ley-de-incendios-potente

El Informe del CR2, describe que durante el periodo 2013 -2014 y 2014-2015, “la afectación de 106.000 y 129.000 hectáreas, respectivamente, superó dos veces el promedio anual de las últimas cuatro décadas (54.000 ha/año)”.

Así mismo que en la última década los 16 mega incendios, coincidieron con la mega sequía que afecta nuestro país y, además, con las temperaturas más altas que se hayan registrado en la zona central, eventos quemaron 444.000 hectáreas entre las regiones de O’Higgins y el Biobío.

Si bien se reconoce que los incendios son fenómenos complejos cuyas causas son variadas, entre los factores que se reconocen como variables de relevancia se encuentra el cambio de uso de suelo, ya que las plantaciones y los matorrales tienen mayor propensión a quemarse que la vegetación nativa. Así se reconoce que alrededor de un 20% del bosque nativo ha sido reemplazado por matorrales y pastizales degradados, zonas agrícolas y plantaciones forestales de especies exóticas en el país, lo que aumentaría el riesgo de estos fenómenos.

Legislación Vigente

Nuestra legislación actual contiene varios cuerpos desagregados que consagran el modelo de gestión de incendios forestales y que regulan las responsabilidades, los organismos y los procedimientos para la contención de esta clase de eventos:

1- Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, N°20.283, que en su numeral 25 del artículo segundo define los incendios forestales.
2- Ley de Bosques, Decreto N° 4363/1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que establece penas a quienes causen incendios forestales.
3- Código Penal, que, en su artículo 474 y 476, establece el delito de incendio y su agravante si afectare las condiciones de vida animal o vegetal de un Área Silvestre Protegida.
4- Decreto Supremo 276/1980, Ministerio de Agricultura, que regula los procedimientos de quema controlada.
5- Decreto Supremo 100/1990, Ministerio de Agricultura, que prohíbe el empleo del fuego para destruir vegetación en invierno en la Región Metropolitana y en la Provincia de Cachapoal de la Región de O´Higgins.
6- D.F.L. 850/ 1997, Ministerio de Obras Públicas, que, establece la obligación de mantención de la faja fiscal de caminos públicos.
7- D.F.L. 4/2006, Ministerio de Economía. Existe un número importante de incendios forestales que se originan a partir de tendidos eléctricos, siendo necesario mantener en buen estado las fajas de seguridad para prevenir incendios.

Problemática

En la gestión de incendios forestales se evidencian tres órdenes de problemas, el primero de carácter institucional en tanto falta de una organización sistematizada, el segundo relativo a la existencia de incentivos perversos que dan mayor valor económico a un bosque quemado y el tercero en orden a las responsabilidades, que han obviado las características de los predios agrícolas y de los tenedores de la pequeña propiedad raíz que es donde hay más probabilidades de incendio:

En cuanto al primero, la falta de sistematización y unificación del sistema de control de riesgo de incendios forestales pasa por una institucionalidad amparada por una organización de carácter privada con funciones públicas, consecuencia de la no dictación de los cuerpos normativos pertinentes de manera oportuna.

Se reconoce la dispersión de atribuciones por ejemplo en la existencia de funciones en la Ofina Nacional de emergencias, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Púiblica y la superposición de facultades con entidades privadas como Bomberos y CONAF. A lo que se le agrega un enfoque no preventivo, que busca la calificación de catástrofe o emergencia de manera previa al despliegue de las herramientas de que disponen estas instituciones. Lo mismo ocurre con el sistema de alerta amarilla y roja del órgano privado, que califica un incendio ya existente según la afectación de bienes jurídicos como la vida y seguridad de las personas o patrimoniales como la protección de la infraestructura crítica.

En este ámbito, se observa que los funcionarios de CONAF no gozan de las atribuciones necesarias para la gestión de incendios debido a que no son funcionarios públicos, y por tanto no revisten el imperio necesario para mandatar y hacer ejecutivas sus decisiones ante particulares y otros organismos, debiendo pedir auxilio a otras autoridades para poder actuar, lo que retrasa la toma de decisiones.

Ante la tramitación de un Servicio Público de Biodiversidad y Áreas Protegidas, nos parece que no es oportuno introducir nuevas autoridades al sistema, pero constando algunos déficits de la entidad que hoy es responsable, hemos decidido reconocer transitoriamente sus actuaciones a través de una presunción de legalidad, en esta materia.

En segundo lugar, la presencia de bosque nativo en los predios rurales inhibe al propietario del bien raíz de ejercer el pleno dominio sobre el bien, restringiendo sus facultades de disposición en tanto no puede sustraer ni dañar el bosque existente. Para ello la legislación provee estrictas normas de manejo del bosque nativo, que impide el cambio de uso de suelo y la construcción en estos predios si ello implica la corta de árboles.

Al contrario, si este bosque deja de existir, se permite este tipo de actividades, en algunos casos incluso se ha permitido la sustitución del bosque quemado por plantaciones forestales, con la excusa de que la calidad de los suelos se perdería si no se planta algo a tiempo. Lo cierto es que ello ha generado un incentivo perverso que premia la destrucción del bosque al darle mayores facultades comerciales al propietario de un área quemada. Lo que genera un costo social para quienes se ven privados de un ecosistema por intereses particulares.

A nuestro juicio, esta externalidad debe ser integrada, extendiendo las prohibiciones más allá de la pérdida del bosque por un periodo suficientemente extenso como para permitir la restitución del bien jurídico protegido. En este sentido, el promedio de vida de los árboles perdidos es de difícil estimación puesto que existen especies que viven un par de décadas y otras que pueden existir varios cientos de años.

Ante ello, hemos propuesto extender las limitaciones que emanan de la función social de la propiedad, por 50 años, símil a lo que ha hecho la legislación comparada de los países vecinos en torno al cambio de usos y la perisología admisible en un terreno que ha sido afectado por un incendio forestal.

Finalmente, en cuanto a la falta de responsabilidad, creemos que es necesario reconocer que los efectos de los incendios exceden las capacidades de resiliencia de un solo individuo, debiendo ser un tema que se gestiona por el Estado. Con todo reconocemos que las responsabilidades deben ser radicadas a nivel personal, a fin de que no se diluyan y se tornen producentes.

Por ello estimamos, que la falta de medidas preventivas y reactivas de los incendios forestales, deben radicarse en el propietario del predio afectado. En tal sentido, estimamos que quienes están en condiciones de prevenir riesgos, estableciendo franjas de cortafuego entre quienes están más próximos a los bosques, deben hacerlo siempre que planteen proyectos que incrementen las probabilidades del siniestro.

Así mismo, una vez ocurrido el desastre, corresponde al propietario del bien reponer el ecosistema dañado, pues es en el en quien estaba originalmente la tutela del mismo. Entendiendo que esta podría ser una carga excesiva y que nadie está obligado a lo imposible, llamamos a los organismos públicos pertinentes a asistir y guiar esta labor.

En consideración a los argumentos anteriormente expuestos, es que venimos en proponer el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- En caso de incendio forestal, los titulares de predios afectados por el siniestro no podrán solicitar ni obtener permisos de edificación o construcción ni solicitar el cambio de uso de suelo, durante los siguientes 50 años contados desde la fecha en que cese el fuego.

Artículo 2°.- La solicitud de permiso de construcción, reconstrucción, reparación, alteración o ampliación de edificios u obras de urbanización de cualquier naturaleza, para predios colindantes con bosques o plantaciones forestales deberá acompañar un sistema de cortafuegos, aprobado por el organismo sectorial competente.

Artículo 3°.- Los propietarios de predios afectados por incendios forestales deberán presentar un plan de reforestación con especies nativas dentro de los 12 meses siguientes a la ocurrencia del siniestro, pudiendo solicitar a los organismos competentes de la asistencia y subsidios, para su diseño y ejecución, de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas.

Artículo 4°.- Las declaraciones de los funcionarios de la Corporación Nacional Forestal, darán origen a una presunción legal, respecto de la existencia de un incendio forestal, de la participación de alguna persona en la producción de este siniestro y de las demás circunstancias que constante directamente en el lugar de los hechos, mientras no exista el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas .

Artículo 5°.- Agregase en el artículo 2 de la ley 20.283, un numeral 27), nueva, del siguiente tenor:

“27) Corta fuego: Porción o faja de terreno que no contiene ningún elemento combustible, cuya finalidad es impedir que el fuego se propague entre los terrenos colindantes.”