



**PROPUESTAS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y
NORMATIVAS**

**PARA LA SITUACIÓN DE
DEGRADACIÓN Y/O DESTRUCCIÓN
DE FORMACIONES VEGETACIONALES
NATIVAS EN LA REGIÓN DE
VALPARAÍSO**

Desde la perspectiva de la Justicia Ambiental,
los Derechos Humanos y el Cambio Climático

PROYECTO

Tayü

Justicia Ambiental,
Derechos Humanos y
Cambio Climático

 FUNDACION
Terram



Financiado por
la Unión Europea

Propuestas de Políticas Públicas y Normativas para la situación de degradación y/o destrucción de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso desde la perspectiva de la Justicia Ambiental, los Derechos Humanos y el Cambio Climático

Mayo, 2024

@Fundación Terram

Para el desarrollo de este trabajo, agradecemos muy especialmente a Christian Paredes Letelier (ex abogado en Fundación Terram) por el análisis en el documento "Deficiencias regulatorias y brechas de implementación normativa asociadas al régimen jurídico de FVN", que se utilizó en los talleres con la comunidad; Pablo Cruz Johnson (consultor, ingeniero forestal), por su análisis en el documento "Diagnóstico sobre las causas e impactos asociados a la destrucción y/o degradación de las FVN en la Región de Valparaíso"; y a Aarón Cavieres Cancino (consultor, ingeniero forestal), por sus aportes a la mirada histórica de la regulación, la evaluación de la implementación de las regulaciones sobre FVN y las precisiones en las propuestas y análisis general.

El presente documento tomó como base los aportes arriba mencionados y es el resultado del análisis, discusión y edición del equipo del Proyecto Tayú, en particular de Joaquín Gómez Duque (Coordinador Territorial de FVN), Pablo Madrid Arancibia (Investigador Técnico), Eliana Chong Medel (Directora del Proyecto Tayú) y Flavia Liberona Céspedes (Directora Ejecutiva de Fundación Terram).

Foto portada

Palmar El Salto, Viña del Mar (previo al incendio de febrero 2024). ©Ángel Delacosta

Diseño

IUNTA

Impresión

IMPRENTA FEYSER

Las opiniones de las personas que se citan en este documento fueron obtenidas durante encuentros sostenidos en 2022 y 2023, en la Región de Valparaíso.

Obra liberada bajo licencia Creative Commons



Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría de los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.

"Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Fundación Terram y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea".

Fundación Terram

General Bustamante 24, 5° piso oficina i Providencia, Santiago de Chile
www.terram.cl – www.proyectotayu.org

ISBN: 978-956-6379-05-8

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y NORMATIVAS

PARA LA SITUACIÓN DE DEGRADACIÓN Y/O DESTRUCCIÓN DE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

Desde la perspectiva de la Justicia Ambiental,
los Derechos Humanos y el Cambio Climático

PROYECTO

Tayü

Justicia Ambiental,
Derechos Humanos y
Cambio Climático



Financiado por
la Unión Europea

Principales abreviaturas empleadas

BN	Bosque Nativo
BNP	Bosque Nativo de Preservación
CC	Cambio Climático
CGR	Contraloría General de la República
Conaf	Corporación Nacional Forestal
Conama	Comisión Nacional de Medio Ambiente (Antiguo MMA)
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
D.S.	Decreto Supremo
D.L.	Decreto Ley
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FVN	Formaciones Vegetacionales Nativas
FX	Formaciones Xerofíticas
IPT	Instrumento de Planificación Territorial
LBGMA	Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente
LBN	Ley de Bosque Nativo
Minrel	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minagri	Ministerio de Agricultura
Minvu	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
PM	Plan de Manejo
PMRTA	Plan de Manejo para la Recuperación de Terrenos para fines Agrícolas

PT	Plan de Trabajo
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RGLBN	Reglamento General de la Ley N° 20.283 (D.S. N° 93/2008 del Minagri)
RSAH	Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales.
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
Sernafor	Servicio Nacional Forestal
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente
Snaspe	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado
SBAP	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas

Contenido

1. Introducción	9
2. Antecedentes acerca de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) y sus afectaciones	13
2.1 El concepto de formación vegetacional	13
2.2. Problemas de destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas	14
3. Análisis de las Políticas Públicas y legislación sobre las formaciones vegetacionales nativas	25
3.1 Antecedentes de la regulación de las formaciones vegetacionales nativas	25
3.2 Principales problemas del régimen jurídico sobre formaciones vegetacionales nativas	31
3.2.1. Vacíos y deficiencias regulatorias	32
3.2.2. Brechas de implementación normativa	47
3.3 Aspectos levantados por las comunidades y organizaciones locales	53
3.4 Destrucción y/o degradación de las FVN y su vinculación con la Justicia Ambiental, los Derechos Humanos y el Cambio Climático	55
4. Propuestas de Políticas Públicas y Normativa acerca de la protección de las formaciones vegetacionales nativas (FVN)	61
4.1 Sobre la institucionalidad de la protección de las formaciones vegetacionales nativas	64
4.2 Sobre la Ley de Bosque Nativo y otros cuerpos de regulación sobre FVN	68

4.3	Sobre las regulaciones para las antiguas y nuevas amenazas	74
4.4	Sobre las regulaciones frente al cambio climático	77
4.5	Desarrollar nuevos instrumentos que faciliten la conservación de las FVN en el Sistema de Áreas Protegidas en su componente terrestre	79
4.6	En relación a los procesos de participación y transparencia en el marco de la Justicia Ambiental y los Derechos Humanos	81
5.	Referencias bibliográficas	85
5.1.	Fuentes bibliográficas citadas	85
5.2.	Textos Normativos citados	87
5.3.	Informes oficiales citados	89
5.4.	Archivos de prensa y otros sitios web	90
6.	ANEXOS	93
	Glosario de conceptos asociados a la vegetación utilizados en la normativa forestal chilena y/o por la Corporación Nacional Forestal	93
	Síntesis de las principales regulaciones referentes a bosques nativos y matorrales	95



1. Introducción

La Región de Valparaíso se ubica en la zona central de Chile, la que, junto con el Norte Chico y parte de la zona sur del país, conforman uno de los 36 *hotspots* de biodiversidad identificados a nivel mundial. El *hotspot* chileno (Arroyo et al. 2004¹), se extiende desde la costa del Pacífico hasta las cumbres andinas entre los 25° y 47° de latitud Sur, incluyendo la estrecha franja costera entre los 19° y 25° de latitud Sur más las islas de Juan Fernández, y una pequeña área de bosques adyacentes de Argentina. Se trata de lugares que concentran una gran biodiversidad, medida principalmente en base a su endemismo vegetal, con un mínimo de 1.500 especies de plantas vasculares endémicas, pero que, a su vez, se encuentran gravemente amenazados, por lo que se consideran una prioridad de conservación.

La Región de Valparaíso está dividida en ocho Provincias y 38 comunas, y es la segunda con mayor población del país, con una densidad poblacional (109,2 hab/km²), que supera casi en cinco veces al promedio nacional. Si bien se trata de una Región muy relevante en la economía nacional, el trabajo realizado por Fundación Terram en estos años nos ha permitido observar la precariedad en que se encuentran varias de las comunas, tanto de la costa, como del interior.

La situación anterior está directamente relacionada con la profundización de los impactos antrópicos sobre los ecosistemas y el medio ambiente que, junto al desarrollo de industrias y diversos sectores productivos, han devastado el territorio, provocando el surgimiento de variados problemas y/o conflictos socioambientales.

1 Arroyo, M.T.K., P.A. Marquet, C. Marticorena, J.A. Simonetti, L. Cavieres, F. Squeo, & R. Rozzi (2004). "Chilean winter rainfall-Valdivian forests". En: Mittermeier, R.A., P.R. Gil, M. Hoffmann, J. Pilgrim, T. Brooks, C.G. Mittermeier, J. Lamoreux & G.A.B. da Fonseca (eds.) *Hotspots Revisited: Earth's Biologically Wealthiest and most Threatened Ecosystems*. CEMEX, México D.F., pp. 99-103.

Por otro lado, la desmedrada condición es producto de un conjunto de políticas públicas ineficientes o no implementadas, junto a normativas ambientales y sectoriales que son heterogéneas y dispersas, que no cuentan con un financiamiento adecuado para su implementación, a lo que se suman otras que son permisivas, obsoletas y que no cumplen con los estándares internacionales. Ello dificulta el adecuado rol del Estado en cuanto a su función de fiscalización y, además, limita el conocimiento de los habitantes de comunidades rurales respecto de aquellas, mermando sus capacidades para exigir su aplicación.

Estas problemáticas se ven atravesadas y agudizadas por la vulnerabilidad de Chile ante la crisis climática, a la cual se ha sumado una sequía prolongada por más de 15 años que ha afectado particularmente a la zona centro del país.

En la búsqueda de proponer respuestas frente a lo descrito, el Proyecto Tayú Justicia Ambiental, Derechos Humanos y Cambio Climático: del abandono de las comunidades a la política pública mediante articulación territorial en Chile Central, de Fundación Terram y financiado por la Unión Europea, trabajó durante 28 meses en la Región de Valparaíso. Su objetivo fundamental fue elaborar propuestas de Políticas Públicas y Normativas (PPyN) de manera participativa con organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en la Región de Valparaíso, focalizadas en dos temáticas: la contaminación industrial en la Bahía de Quintero y en Concón, y la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas a nivel regional.

El Proyecto, desarrollado entre marzo de 2022 y junio de 2024, contempló una primera fase de diagnóstico y descripción de las causas, impactos y conflictos socioambientales de la Región, junto con la identificación de deficiencias y brechas de Políticas Públicas y Normativas sobre la contaminación industrial, y la destrucción y/o degradación de vegetación nativa. La segunda fase consistió en

la articulación territorial con organizaciones locales afectadas por conflictos y problemas socioambientales, para recoger y validar las propuestas de fortalecimiento y mejoras de PPyN trabajadas por el Proyecto. Por último, se contempla la presentación de las Propuestas Finales que recojan todo el trabajo anterior, dirigidas a las autoridades, tomadores de decisión y comunidades.

El presente documento es, de este modo, el resultado que combina las etapas 1 y 2, para la componente de formaciones vegetacionales nativas del Proyecto Tayú. En efecto, tras la elaboración del Diagnóstico sobre la vegetación nativa y el Análisis del Régimen Jurídico de las mismas, se trabajó junto a las comunidades y organizaciones en los talleres participativos que se llevaron a cabo entre agosto y septiembre de 2023. Dichos encuentros convocaron a unos 190 participantes a lo largo y ancho de la Región de Valparaíso, con quienes se discutió sobre las deficiencias de regulación y las brechas de implementación de normas, planes y programas relacionados con la destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas en sus comunas, gracias a lo cual pudimos identificar, priorizar y generar nuevas propuestas para mejorar la situación que los afecta.

Así, las presentes “Propuestas de Políticas Públicas y Normativas para la situación de destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas” dan cuenta del trabajo que Fundación Terram ha realizado en los ecosistemas mediterráneos y los bosques esclerófilos de la zona central de Chile, esta vez incorporando la necesaria mirada territorial e incluyendo el enfoque clave del Proyecto Tayú: la justicia ambiental, los derechos humanos y el cambio climático.



Flavia Liberona Céspedes

*Directora Ejecutiva
Fundación Terram*



2. Antecedentes acerca de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) y sus afectaciones

2.1 El concepto de formación vegetacional

El concepto de Formación, como la base para el estudio y caracterización de la vegetación, aparece por primera vez con Grisebach (1838)², quien define formación (vegetal) como: *una comunidad que puede identificarse por la “forma de crecimiento” de sus especies dominantes*. El concepto se asienta en Chile a través de la publicación *Descripción de la vegetación mediante la Cartografía de Ocupación de Tierras* (Etienne y Prado 1982)³. La metodología y el concepto de formación vegetal que ella incluye, son tomadas por el *Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile*, que desde 1993 desarrolla la Corporación Nacional Forestal (Conaf), estableciéndose como la metodología estándar para identificar formaciones vegetales, tanto en el sector forestal, como en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La definición de formación vegetal establecida por Etienne y Prado (1982) es: *aquel conjunto de plantas, pertenecientes o no a la misma especie, pero que presentan caracteres convergentes, tanto en su forma, como*

2 Grisebach, A.R.H. (1838). Über den Einfluss des Klimas auf die Begrenzung der natürlichen Floren. *Linnaea* 12: 160 pp.

3 Etienne, M. y Prado, C. (1982). Descripción de la vegetación mediante la Cartografía de Ocupación de Tierras. *Ciencias Agrícolas* N°10. Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales, Universidad de Chile. 120 pp.

4 Tomada por los autores de: Godron. M. et al. 1968. Code pour le relevé méthodique de la végétation et des milieux. Paris, France, CNRS, 272 pp.

en su comportamiento⁴. Se trata, de acuerdo a los autores, de un enfoque eminentemente fisonómico, el cual, basado en los conceptos de estratificación y cobertura, permite dar una imagen de la disposición vertical y horizontal de la vegetación in situ. En este marco, el Catastro de Conaf, establece cinco categorías de formaciones vegetacionales nativas (FVN)⁵: **praderas, matorrales, suculentas⁶, bosque nativo y humedales.**

2.2. Problemas de destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas

La destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas es un proceso en marcha en la Región de Valparaíso, que ha significado, en 18 años (2001-2019), la pérdida de 4,8% de los bosques nativos (BN) existentes en 2011⁷. Estos procesos son motivo de preocupación de comunidades y organizaciones locales, las que aprecian un importante cambio en su entorno natural y ponen de relieve, desde diferentes ópticas, la forma en que tal cambio impacta sus vidas y en la disponibilidad de recursos como el agua, el paisaje y su patrimonio natural⁸.

5 Estas categorías son convergentes con las establecidas en la *Guía para la descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el SEIA*.

6 Esta categoría es parte de la gran categoría “praderas y matorrales”.

7 Basado en Cruz et al. (2024). Diagnóstico sobre las causas e impactos asociados a la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso. Fundación Terram.

8 Arriagada et al. (2023). Informe de análisis sobre talleres participativos basados en deficiencias regulatorias y brechas de implementación normativa del régimen jurídico de formaciones vegetacionales nativas identificados en Proyecto Tayú. Proyecto Tayú. Fundación Terram.

a) Los cambios en la superficie de bosques y matorrales

De acuerdo a un estudio encargado por Fundación Terram en el marco del Proyecto Tayú (2024)⁹, el principal cambio en el uso de la tierra que afecta a bosques y matorrales en el período analizado, corresponde a su transformación hacia usos silvoagropecuarios (62,1%), entre los cuales las tierras de cultivo (principalmente fruticultura) alcanza al 27%; las praderas un 25%; y las plantaciones forestales un 10%. Es importante destacar que un 16% son transformadas a áreas desprovistas de vegetación. En el caso del bosque nativo¹⁰, un 19% es transformado directamente a tierras de cultivo.

El cambio mayor del **bosque**, no obstante, es hacia matorral y matorral arborescente, con un 68% del total. Este último proceso, sumado al hecho de que un 86,2% de la superficie de FVN transformadas a tierras de cultivo corresponde originalmente a matorral, lleva a plantear, según el referido estudio de Terram, que la transformación del bosque nativo en tierras de cultivo sería por dos vías: 1) *cambio directo (menor) de bosque a tierra de cultivo*, y 2) *el bosque se convierte en matorral y luego en tierras de cultivo*. Si bien es menos relevante, el cambio de FVN hacia asentamientos alcanza a un 5,1% de la superficie total transformada en el período.

b) Causas de los procesos de destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas

Ahora bien, desde el punto de vista normativo no basta con conocer la magnitud del problema, sino que es necesario conocer sus causas, pues son estas, las acciones destructivas o de deterioro de las FVN, las que pueden ser objeto de normativa y políticas públicas.

⁹ Cruz et al. (2024). Op. cit.

¹⁰ 24.758 ha transformadas en el período.

Las causas de los procesos de destrucción y/o degradación identificados son abordadas por el informe de Conaf Región de Valparaíso (Conaf, 2022)¹¹. De acuerdo a este, **en el período 2013-2019 los cambios de usos del suelo por incendios forestales, habilitación para uso agrícola, ganadero o praderas y crecimiento urbano, construcción de áreas industriales y obras civiles alcanzaron a las 20.899 hectáreas**. En conjunto, un 50,2% de la superficie mencionada (10.495 ha) correspondió a bosques y matorrales (ver Tabla N°1).

De acuerdo al análisis de las cifras de superficie por uso (Conaf, 2022), de la superficie total de vegetación nativa afectada por **incendios forestales** (8.205 ha), el 29,9% corresponde a matorrales (2.455 ha). Ello significa que alrededor de un 56,3% de la superficie incendiada corresponde a FVN¹², mientras que, del total habilitado para uso *agrícola, ganadero o praderas*, el 73,8% corresponde a FVN. Finalmente, los bosques y matorrales fueron reemplazados en 1.076 ha (17,4%) por *viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa*¹³. Cabe señalar que esta cifra puede estar subestimada, ya que, si la intervención habitacional no ha reemplazado una proporción significativa de vegetación, se seguirá considerando esa zona como bosque, matorral u otra; la superficie ocupada por viviendas rurales y parcelaciones queda, de

11 Conaf (2022). Monitoreo de Cambios, Corrección Gráfica y Actualización del Catastro de los Recursos Vegetacionales de la Región de Valparaíso, año 2019. Resumen Ejecutivo 70 pp. Santiago, Chile.

12 Esta cifra no comprende praderas nativas, o con gran porcentaje de especies nativas, y que pueden presentar además matorrales, que también son parte de las FVN.

13 Esta cifra presenta mayor margen de error que las restantes. Se desprende de una categoría de causalidad del Catastro denominada 13P, viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa (Conaf, 2022) que comprende también praderas y formaciones de suculentas, que no están consideradas en las restantes cifras entregadas de FVN. Esta cifra no permite diferenciar entre bosque, praderas y matorrales pues, a diferencia del procedimiento utilizado respecto de las pérdidas, en este caso no plausible suponer que la parcelación se distribuye proporcional a las superficies cubiertas por bosques o praderas y matorrales, en la totalidad del área catastrada.

este modo, invisibilizada. Así, se tiene que los principales problemas de destrucción y/o deterioro de FVN en la Región son: 1. Habilitación para uso agrícola, ganadero o praderas; 2. Incendios forestales y; 3. Crecimiento urbano, construcción de áreas industriales, obras civiles (Tabla N° 1).

Tabla N° 1: Procesos de destrucción y/o deterioro de bosque nativo y matorral en la Región de Valparaíso 2013-2019

Causa principal de cambio	Sup. Total (ha)	Cambios bosque nativo y matorrales					
		Sup BN (ha)	BN (%)	Sup Matorral (ha)	Matorral (%)	Total superficie afectada (ha)	BN y matorral afectado (%)
Incendio forestal y/o quemas naturales o artificiales	8.205	2.165	26,4	2.455**	29,9	4.620	56,3
Habilitación para uso agrícola, ganadero o praderas	6.496	2.695	41,5	2.104	32,3	4.799	73,8
Crecimiento urbano, construcción de áreas industriales, obras civiles	6.198	s/i*	s/i	s/i	s/i	1.076	17,4
Total	20.899	4.860	23,3	4.559	21,8	10.495	50,2

* Sin información.

** Si bien, en el caso de los matorrales no se cuenta con cifras desglosadas, pues aparecen integradas con las praderas, el análisis de las cifras de superficie por uso (Conaf, 2022) indica que los matorrales participan con un 73% de la superficie en la categoría Praderas y Matorrales.

Fuente: Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales. Conaf, 2019

2. Antecedentes acerca de las formaciones vegetacionales nativas y sus afectaciones



Formaciones xerofíticas y hierbas asociadas

1. Pata de guanaco (*Cistanthe grandiflora*), endémica, no evaluada. **2.** Quisquito rosado de Las Coimas (*Eriogyne coimacensis*), endémica, vulnerable (VU). **3.** Verbena (*Glandularia landbeckii*), endémica, no evaluada. **4.** Lagañosa (*Placca ornata*), endémica, vulnerable (VU). **5.** Chagual (*Puya alpestris* subsp. *zoellneri*), endémica, no evaluada. **6.** Pacul (*Krameria cistoidea*), endémica, preocupación menor (LC). **7.** Formación xerofítica de quisco (*Trichocereus chiloensis*), endémica, casi amenazada (NT). ©Pablo Fontaine/ La Giganta

En las especies con categoría de conservación se usó el nombre científico del RCE de mayo 2024.

Los Planes de Manejo para fines Agrícolas

Una de las causales jurídicas que generaron una pérdida importante de bosque nativo provino de los *Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para la Recuperación de Terrenos para Fines Agrícolas* (PMRTA). Habiendo sido establecidos por el D.L. 701¹⁴ para recuperar terrenos agrícolas en desuso que habían sido ocupados por vegetación nativa, estos planes se mantuvieron en uso hasta el 2020, momento en el cual la Contraloría General de la República (CGR) emitió el dictamen N° 6.271/2020¹⁵, en el cual concluyó que *“resulta incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, por cuanto dicho permiso no cumpliría con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el bosque nativo para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental, por lo que la Conaf deberá adoptar las medidas que correspondan para dar cumplimiento a lo concluido en el presente pronunciamiento”*¹⁶. Esto, principalmente porque muchos de estos planes se aprobaban no para recuperar terrenos agrícolas en desuso, sino que para habilitar nuevas tierras agrícolas deforestando bosque nativo.

En 2008 entra en vigencia la Ley N° 20.283 de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, la cual tiene prominencia sobre el D.L. 701. A pesar de ello, entre 2008 y el pronunciamiento de la CGR en 2020, Conaf aprobó 1.359 PMRTA, mediante los cuales se autorizó la tala de 22.262 hectáreas de bosque nativo, de las cuales 19.094 hectáreas (86%) correspondieron a bosques de la zona mediterránea¹⁷.

14 Artículo 22 inciso 2° del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979) y Artículo 33 inciso 2° del Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del Minagri).

15 Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/006271N20/html>

16 Acatando este dictamen, mediante la Resolución N° 203/2020 de fecha 3 de abril de 2020, la Conaf instruyó el término de los procedimientos de ingreso de solicitudes de PMRTA. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2013/02/Res_203-OC.pdf

17 *Ibíd.* P. 32.

c) Problemas de destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) relevados por la población

La información y opiniones compartidas durante 2023 por los participantes de los talleres realizados por el Proyecto Tayú¹⁸ respecto de esta temática relevaron –desde su perspectiva– los principales problemas que atingen directamente a la destrucción y/o degradación de FVN¹⁹. Si se analizan los planteamientos de las personas que asistieron a dichos encuentros, las principales causas de la destrucción y/o degradación de bosques y matorrales son la habilitación para uso agrícola, ganadero o praderas y las viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa²⁰. Por otra parte, las y los participantes señalaron la extracción de tierra de hoja como otra causa del deterioro de las FVN. Finalmente, se agrega una nueva dimensión de preocupación, que es la pérdida de patrimonio ecológico de elevado valor de conservación.

Desde otra perspectiva, quienes asistieron a estos talleres señalaron falencias institucionales que inciden en la destrucción y/o degradación de la vegetación nativa. Las principales de ellas son: 1. Carencia de responsabilidades de los municipios en la

18 Se trató de 10 talleres con representantes de la comunidad y organizaciones (190 personas) que trabajan por la defensa de la vegetación nativa, en toda la Región de Valparaíso continental.

19 Los y las participantes señalan un conjunto de otros factores de destrucción y/o degradación de FVN que presentan magnitudes significativamente menores, relevando, asimismo, los efectos de los factores causales de cambio de FVN sobre otros componentes de la naturaleza distintos de los bosques nativos y matorrales, o sobre otros aspectos relacionados al bienestar de la población de la Región.

20 A fin de facilitar el análisis se usan los mismos nombres de las categorías planteadas por el Catastro de Conaf.

protección del medioambiente, bajo la cual queda comprendido otro planteamiento que refiere a la *inexistencia de entidad local reguladora en temáticas forestales/ambientales*; 2. Sanciones muy reducidas por destrucción y/o degradación de FVN.



Marcela Loyola
Presidenta
Coordinadora Ecológica
Casablanca

Estamos asustados porque vemos que hay una deficiencia enorme de vegetación nativa y poco cuidado y conocimiento de las especies. Queremos que la gente y todas las autoridades se unan para poder reforestar nuestra comuna y tener un pulmón verde, como lo que necesitamos para respirar”

Talleres con la comunidad y organizaciones locales

AGOSTO – SEPTIEMBRE 2023



Casablanca, 21 agosto.

Viña del Mar, 24 agosto.



Valparaíso, 25 agosto.



Algarrobo, 26 septiembre.



Nogales, 30 agosto.

San Felipe, 31 agosto.



Quilpué, 7 septiembre.



Pullali, 1 septiembre.



Petorca, 13 septiembre.



San Felipe – La Troya, 8 septiembre.



Las Cabras, Región de O'Higgins, 13 enero de 2024 ²¹

21 El Proyecto Tayú realizó dos talleres fuera de la Región de Valparaíso para difundir el trabajo de análisis de deficiencias regulatorias y brechas normativas hecho junto con la comunidad. Para la temática de degradación y/o destrucción de formaciones vegetacionales nativas, el encuentro tuvo lugar en Las Cabras, Región de O'Higgins, donde asistieron unas 20 personas de diversas organizaciones de la zona.



Hierba del Tabo (*Astragalus trifoliatus*), especie en peligro crítico de extinción (CR)
(Joaquín Gómez, 2022) ©Fundación Terram

3. Análisis de las Políticas Públicas y legislación sobre las formaciones vegetacionales nativas

3.1 Antecedentes de la regulación de las formaciones vegetacionales nativas

La preocupación por los bosques nace en la época de la Colonia²², período en el cual se dicta una ordenanza para regular la destrucción de estas formaciones en los bordes de Santiago²³, situación que se mantuvo con el nacimiento de la República. De esta forma, la legislación forestal chilena contó desde temprano con una perspectiva regulatoria que buscó detener la destrucción de los bosques para fines de obtener madera o leña o expandir la frontera agrícola, generando deforestación^{24, 25}.

Si bien el acento inicial estaba en la minería, considerado el principal agente causal²⁶, prontamente la agricultura fue un

22 Leiva, F. y Traub, S. (2023). Derecho forestal y la regulación ambiental de los bosques. Actualidad Jurídica N° 47 - enero 2023 Universidad del Desarrollo.

23 Moreno Del Valle, F. (2015). Análisis histórico-jurídico de la regulación del bosque nativo en Chile: orientaciones y finalidades en la Ley N°20.283. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

24 Casals, V. (1999). La política forestal en Chile. una perspectiva histórica. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 45 (16), 1 de agosto de 1999

25 Banco Mundial. (2020). Los bosques de Chile Pilar para un desarrollo inclusivo y sostenible. Banco Mundial.

26 Casals (1999).

objeto de preocupación como agente destructivo, situación que se acrecienta cuando el Estado chileno ocupa las áreas previamente habitadas por el pueblo Mapuche²⁷. Las regulaciones generadas desde la conquista hasta fines del siglo XIX -momento en el que inicia la explotación masiva de bosques- son la base de la Ley de Bosques de 1931 (Decreto N° 4.363, Ministerio de Tierras y Colonización)²⁸.

Este cuerpo legal sistematiza, racionaliza y amplía las orientaciones de protección que habían surgido previamente respecto de la protección de tales formaciones, los suelos, la regulación del caudal de los ríos y conservación de los recursos hídricos. Adicionalmente, establece incentivos a la forestación.

Básicamente, este marco normativo se mantiene hasta la promulgación el Decreto Ley N° 701 de 1974, cuyos cambios más importantes son, tal vez, la modificación a las sanciones para la corta ilegal²⁹, pasando del presidio y de multas en sueldos vitales, a multas proporcionales al valor del volumen de los árboles cortados; y la modificación de las bonificaciones y beneficios tributarios a la actividad forestal.

Sin embargo, la principal modificación ocurrió en 2008 con la promulgación de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, la que, manteniendo los puntos de la Ley de Bosques de 1931, agrega la conservación de la diversidad biológica³⁰, ciertas medidas de protección de las formaciones

27 Leiva y Traub (2023); Moreno Del Valle (2015); Palma, V. (2004). Legislación forestal: Un análisis al sistema de responsabilidad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

28 Disponible en: <https://bcn.cl/2iwiw>

29 La Ley de Bosques de 1931 se refiere a la corta de árboles y arbustos nativos, en tanto el D.L. 701, habla de corta de bosques.

30 Artículo 16, Ley 20.283.

xerofíticas y los humedales, y una fuerte protección a “...los individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300 y su reglamento... que formen parte de un bosque nativo...”³¹.

La Ley N° 20.283 establece una nueva orientación en la regulación y propone un conjunto de cambios relevantes, pero de limitado alcance e impacto sobre las formaciones vegetacionales nativas, lo que en parte se explica por los 16 años de tramitación parlamentaria, período en el cual las amenazas y presiones a las FVN aumentaron considerablemente.

Por otro lado, la Ley tiene un claro enfoque “bosque-centrista”, lo cual se aprecia en el Art. 19, que prohíbe la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas en las categorías de conservación en *peligro crítico, en peligro, vulnerable, casi amenazada y datos insuficientes*, que formen parte de un **bosque nativo**. De este modo, toda especie amenazada que pertenezca a praderas, matorrales y/o suculentas, entre otras, queda fuera del resguardo otorgado por este Artículo. Asimismo, con la publicación en el año 2023 de la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), la autorización para intervenir los bosques nativos de preservación, requiere de un informe favorable previo del SBAP, además del plan de manejo respectivo.

Por lo demás, el Art. 19 establece que solo los proyectos de interés nacional pueden intervenir bosques nativos de preservación.

31 Art. 19, Ley N° 20.283

Tabla N° 2: Objetos, componentes y procesos de afectación regulados en los diferentes cuerpos legales

Componente protegido/Proceso regulado		Ley de Bosques 1931*	D.L. N° 701**	Ley BN N°20.283***
Componente/FVN	bosques	■	■	+
	matorrales	■	■	++
	humedales††	■	■	++
	suculentas	■	■	++
	praderas	■	■	■
	suelos	■	■	■
	aguas	■	■	■
	biodiversidad	■	■	■
"Procesos de afectación"	corta para madera o energía	■	■	■
	intervención cursos de agua	■	■	■
	sustitución plantaciones forestales	■	■	■
	sustitución plantaciones frutícolas	■	■	■
	expansión inmobiliaria	■	■	■
	cambio climático	■	■	■

Niveles de protección/regulación

- Muy buena/completa
- Buena
- Media
- Mala/baja
- Muy mala/nula
- No corresponde†

* La calificación de la calidad de protección se realiza respecto de sus áreas de alcance regulatorio: ciertas distancias alrededor de cursos de agua y sectores con más de 45% de pendiente;

** Basado en la versión más reciente de esta Ley;

*** El nivel de protección de los bosques de la zona centro norte es menor que el de los bosques propiamente maderables de la zona centro sur, producto principalmente de la afectividad de las sanciones, en la zona centro norte;

† Se trata de casos en los que el concepto aún no existía, o el proceso de afectación no era reconocido o no era objeto de preocupación por parte de la sociedad;

†† La ley SBAP protege todos los humedales;

††† FVN protegida de cualquier tipo de intervención y (en cierta legislación) con exigencias de recuperación; ++ FVN protegida solo de ciertas intervenciones y, frecuentemente, sin exigencias de recuperación.

Fuente: Elaborado por Aarón Cavieres

En relación a procesos de destrucción y/o degradación no abordados por la Ley de Bosques de 1931, esto es, la sustitución de FVN por plantaciones forestales o por huertos frutícolas, y la expansión inmobiliaria, tampoco se contemplan de manera clara ni con mecanismos apropiados en los instrumentos regulatorios actuales, pese a ser los principales factores de destrucción de FVN en parte importante del país. Esto es especialmente grave en los sectores de mayor densidad de uso del territorio y donde los niveles de protección de la biodiversidad son más reducidos.

Sin perjuicio de lo previamente señalado, el sistema regulatorio para bosques, siendo apropiado para los bosques maderables, muestra debilidades para bosques que tienen escaso o nulo valor maderero o energético, como es el caso de las formaciones boscosas de la zona centro-norte.

Como muestra la Tabla N° 3, solo los bosques y humedales poseen regulación a lo largo de todo el país y frente a todo tipo de intervención, que en su conjunto representan el 36,7% de la superficie de vegetación nacional. A nivel de la Región de Valparaíso, ambas formaciones alcanzan el 38% de la superficie vegetal regional total. Esto significa que la superficie restante (alrededor del 64%) conformada por praderas, suculentas y matorrales, queda bajo limitadas o nulas medidas legales de protección, tanto a nivel regional como nacional.

Siguiendo con el análisis regional, los matorrales y suculentas cuentan con una regulación "condicional" y de muy bajo nivel de protección, que solo se aplica cuando estas formaciones constituyen formaciones xerofíticas. Las praderas, en tanto, carecen de protección por la vía regulatoria.



Katherine Zapata
Mujeres y Ríos Libres
y San Pedro Digno

Me duele cuando no tenemos vegetación, no tenemos nuestra flora, que nos da identidad, que nos da salud, es medicina. Nuestros ancestros, nuestras ancestras vivían de eso, se alimentaban de nuestra naturaleza y se sanaban con ella y junto con ella”

Tabla N° 3: Niveles de regulación y superficie con que cuentan la vegetación nativa a nivel nacional y regional

FVN	Condicionabilidad territorial y/o atribucional de la regulación ‡							
	país				regional			
	condicionada		ha	%	condicionada		ha	%
	no*	sí**			no*	sí**		
Bosques+++	20.283		14.737.484	34,7	20.283		413.362	37,7
Matorrales		20.283	19.584.319	46,1	20.283		497.395	45,4
Praderas			7.116.024	16,8			182.572	16,6
Suculentas		20.283	153.862	0,4	20.283		472	0,0
Humedales	21.600	20.283	854.896	2,0	21.600	20.283	2.853	0,3

‡ Números distintos de ha y % corresponden a números de las leyes. En el caso de la Ley N° 20.283, lo planteado respecto los niveles e intensidad de regulación que esta entrega, se basa en lo que se indica más adelante en las brechas y deficiencias normativas. La Ley N°21.600 protege los humedales a través de los artículos 39, 40 y 41 del Párrafo 5: "Instrumentos para la protección y manejo sustentable de humedales"; * la FVN está protegida en todas las áreas donde se presente; ** La FVN está protegida según donde se localice, o según cumpla con ciertos parámetros.

Fuentes: Conaf, 2021. Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile al año 2020. Departamento de Monitoreo de Ecosistemas Forestales. 76 pp.; Conaf, 2022. Monitoreo de Cambios, Corrección Gráfica y Actualización del Catastro de los Recursos Vegetacionales de la Región de Valparaíso, año 2019. Resumen ejecutivo 70 pp. Santiago, Chile.

Cabe recordar que la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo constituye el más importante de los tres cuerpos legales discutidos en esta sección, y tiene por objetivo declarado *“la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental”*³². Esta Ley tiene dos objetos de protección jurídica: por una parte, los bosques nativos, a los que dedica la mayor parte de su regulación; y, por otra, las formaciones xerofíticas, las que cuentan con una regulación espacialmente circunscrita³³ y de alcance limitado.

3.2 Principales problemas del régimen jurídico sobre formaciones vegetacionales nativas

Dentro de los diferentes problemas o dificultades asociados al régimen jurídico nacional sobre FVN, se identifican, por una parte, aquellos que resultan inherentes a la forma en que ellas han sido reguladas, debido a deficiencias en dicha regulación o, derechamente, a vacíos u omisiones existentes en ella, los que denominamos “vacíos y deficiencias regulatorias”, dentro de los cuales, uno de los elementos más graves es la inexistencia de una institucionalidad forestal pública.

Por otro lado, se encuentran aquellos problemas derivados de la forma en cómo ellas, especialmente la Ley N° 20.283, transcurridos a la fecha casi 16 años desde su entrada en vigencia, ha sido

32 Artículo 1° de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

33 Las formaciones xerofíticas son definidas legalmente como una “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” (Artículo 2° N° 14 de la Ley N° 20.283).

interpretada, implementada y aplicada por los órganos públicos competentes, en particular, por el Ministerio de Agricultura y la Conaf. En este contexto, estas últimas configuran propiamente lo que denominaremos como **“brechas de implementación normativa”**, en la medida que dan cuenta de una distancia, o desajuste, entre lo que la regulación establece y las expectativas de su cumplimiento, acorde a sus objetivos y espíritu, versus el resultado concreto de su aplicación en el plano fáctico.

3.2.1. Vacíos y deficiencias regulatorias

a) Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la Conaf (institución de carácter privado con potestades públicas)

Como es sabido, Conaf se constituye, en su origen y desde una perspectiva puramente orgánica, como una corporación de derecho privado que, debido a una anomalía del régimen administrativo chileno, ejerce potestades públicas³⁴ en virtud de competencias que diversos cuerpos normativos le han otorgado expresamente. Creada el 13 de mayo de 1970 como Corporación de Reforestación (Coref), pasó en 1972 a llamarse Corporación Nacional Forestal (Conaf). Sus Estatutos propios³⁵ la constituyen como una “corporación de derecho privado” (artículo 1º) cuyo objeto es “contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país” (artículo 3º), para luego especificar cada una de sus funciones.

³⁴ Bermúdez Soto, J. (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P. 90.

³⁵ Disponible en: <https://intra.conaf.cl/descarga/estatutos-corporacion-nacional-forestal/?wpdmdl=4747>

A lo largo de su existencia, diversas han sido las leyes que han atribuido a la Conaf potestades administrativas (aspecto funcional), especialmente el D.L. N° 701 sobre Fomento Forestal de 1974 (D.L. N° 2.565/1979), o la propia Ley de Bosque Nativo (N° 20.283), además de integrarla al financiamiento público (aspecto orgánico), en cuanto sus recursos se contienen anualmente en la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público. En razón de lo anterior, durante mucho tiempo y hasta finales de la década pasada, existió una reiterada jurisprudencia administrativa³⁶, reafirmada por el Tribunal Constitucional en 2008, según la cual se entendía que, si bien la Conaf ejerce potestades públicas, atendida su singular naturaleza jurídica como entidad de derecho privado ella no formaba parte de la Administración del Estado. Icónica resulta, en este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) en la causa rol N° 1.024-2008, dictada con ocasión del control de constitucionalidad de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal N° 20.283, en la que se identifica a la Conaf como un “organismo técnico que ejerce funciones públicas” (considerando 11°) pero que no forma parte del aparato administrativo estatal (considerando 13°)³⁷, configurando así una situación “constitucionalmente anómala” que debía ser regularizada (considerando 24°). Así, en dicha sentencia, el TC “hace presente a los Poderes Colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhortar a S.E. la Presidenta de la República para que regularice la naturaleza jurídica de la Conaf, procediendo a la dictación del Decreto

36 Entre ellos, los dictámenes N° 1.201/2004, 24.058/2007, 14.089/2009, 84.708/2016, entre otros.

37 En cambio, el TC estimó que la existencia de la Conaf se enmarcaría dentro de las entidades en las que el Estado puede tener participación y representación a que se refiere el artículo 6° de la Ley N° 18.575 (considerandos 12° y 13°) y que la doctrina ha venido en denominar como “Administración invisible”, siendo el caso de la Conaf una situación constitucionalmente anómala considerando que tales entidades “no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas”.

Supremo a que se refiere el Art. 19 de la Ley N° 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado” (considerando 24°).

Un importante giro jurisprudencial tuvo lugar mediante el dictamen N° E33.624/2020³⁸ de la CGR, en el que, observando bajo un “principio de realidad” la orientación de la Conaf hacia la satisfacción de necesidades públicas, las potestades o prerrogativas que le han sido legalmente atribuidas en función de ellas (dimensión funcional) y su financiamiento con recursos públicos (dimensión orgánica), concluye que su existencia “se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”³⁹.

A pesar del dictamen previamente presentado, la situación jurídica anómala de Conaf persiste debido a la imposibilidad de atribuirle las competencias mínimas indispensables para contar con un servicio forestal robusto, como el reconocimiento del personal de esta repartición como autoridad pública, ni completar las potestades para fiscalización y sanción en materia forestal, entre otras de gran relevancia. Su estatus de corporación privada, también impide tener un organismo acorde con los nuevos desafíos ambientales asociados al cambio climático, por ejemplo.

Desde abril de 2017, se tramita en el Congreso Nacional el proyecto de Ley, ingresado por mensaje presidencial, que crea el Servicio Nacional Forestal (Sernafor) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Boletín N° 11.175-01)⁴⁰, actualmente en segundo trámite constitucional ante el Senado.

³⁸ Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E33624N20/html>

³⁹ Artículo 1° inciso 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y artículo 2° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

⁴⁰ Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=#



Relonche Aconcagua
Lawentuchefe del Valle
de Aconcagua

Necesitamos el resguardo de nuestra tierra, de nuestra vegetación, porque somos parte de ella. Nuestro interés más grande es entregar a nuestras futuras generaciones espacios como estos, de que no lleguen con cemento a destruir lo que fue nuestra herencia”

b) Debilidad del sistema de fiscalización y sanción

El sistema regulatorio que rige a los bosques nativos contempla diversos instrumentos, entre los cuales están los planes de manejo (PM) para su intervención, la sanción de la corta sin plan de manejo (corta ilegal), la exigencia de reforestación y otra serie de medidas de protección.

Este sistema regulatorio requiere, en primer lugar, que la acción de corta ilegal sea detectada por los fiscalizadores, donde dos temas cruciales han sido la insuficiencia de personal para la fiscalización y la dificultad de ingresar a predios privados, lo que limita las posibilidades de detectar cortas ilegales, particularmente en la zona centro-norte. Los fiscalizadores de Conaf se encuentran legalmente impedidos de ingresar a los predios o centros de acopio, sin previa autorización de los administradores de los mismos, dado lo expuesto en el punto anterior sobre la naturaleza jurídica anómala de dicha organización. En caso de negativa del administrador del recinto, los fiscalizadores solo pueden hacer ingreso a él y, eventualmente, solicitar el auxilio de la fuerza pública, con autorización del juez de policía local competente,

quien podrá, además, concederla solo después de haber oído al afectado (dentro de 48 horas desde su notificación). Además, los fiscalizadores de Conaf deben comparecer al juzgado a ratificar los hechos fiscalizados. Como advierte Moreno del Valle⁴¹, la debilidad de las competencias de fiscalización forestal de Conaf y del procedimiento contemplado al efecto contrasta abiertamente con aquellas titularizadas o detentadas por otras entidades fiscalizadoras, como las superintendencias y, en particular, por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

Por otra parte, una vez hecha la denuncia a los juzgados de policía local, debe existir una sanción por parte de estos, donde, además de los largos plazos que significa este trámite legal, un problema que afecta su potencia disuasoria es la facultad que tienen los jueces de policía local de reducir el monto de las multas, lo que evidentemente resta impacto a la sanción.

Finalmente, es esperable que la sanción tenga una magnitud tal que su impacto, económico en este caso, tenga un efecto inhibitorio. La sanción tiene dos componentes: una “multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 UTM por hectárea” y el “plan de manejo de corrección”⁴².

41 Moreno Del Valle, F. 2015. Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo. Revista Justicia Ambiental 7. FIMA. P. 165. Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_08.pdf

42 Corresponde a un plan de manejo que demanda Conaf al juzgado de policía local, cuando denuncia una corta ilegal, en el cual solicita que el infractor corrija la pérdida generada a través de la corta, reforestando una superficie igual a la cortada, con las mismas especies y similar densidad.

Cabe indicar que las multas que se generan por la corta ilegal del bosque corresponden al valor del material generado por ella. Tanto por características de las especies que lo componen, como por la elevada degradación de tales formaciones por cortas recurrentes que las ha llevado a disminuir su densidad y a encontrarse generalmente en estados tempranos de desarrollo (casi no existen bosque maduros), los **bosques nativos de la zona centro-norte** tienen una altura reducida, densidad baja y están frecuentemente constituidos por individuos simpódicos⁴³, factores que significan muy reducidos volúmenes de troncos y ramas que es la parte de los árboles que tiene valor comercial.

El segundo factor dice relación con el precio de tales volúmenes. La mayor parte de las maderas de las especies de los bosques de la zona centro-norte nunca tuvieron valor comercial o mercados relevantes. Cuando los hubo, sin embargo, tales mercados ya no existen, tanto por no uso de sus maderas para los fines que se les daba, como por el reducido tamaño de los individuos que hoy constituyen sus poblaciones. Así, la tasación que se efectúa es valorando los productos generados como leña o carbón, lo que les otorga un valor muy bajo. Esta combinación de factores lleva a que, al momento de calcular las multas por corta ilegal, lo que un propietario debe pagar es un monto muy reducido. Normalmente tal monto se ve incrementado, pues los propietarios regularmente retiran del predio el material cortado, aumentando con eso la sanción y llevando a que las multas se dupliquen. No obstante, si bien los montos se incrementan, es claro que el sistema sancionatorio para el bosque nativo de la zona centro-norte es menos disuasivo que el de la zona centro-sur (que continúa siendo insuficiente), lo que facilita su corta ilegal. A esto se suma el doble

43 Crecimiento o ramificación simpodial es un patrón de crecimiento que se caracteriza por la bifurcación sucesiva del brote principal. En términos prácticos, se trata de bosques con múltiples fustes y ausencia de troncos maderables.

problema de que, en muchos casos, las multas cursadas, que van a beneficio municipal, no son pagadas y que, además, son pocos los municipios que persiguen su pago. De esta forma, el principal instrumento disuasorio en la zona centro-norte no es la multa, sino los costos que significa la obligación de reforestar (plan de manejo de corrección), la cual tiene un costo mínimo de \$2 millones/ha⁴⁴.

Por otra parte, cabe destacar que el Ordinario N° 637 de 2022 del Ministerio de Agricultura⁴⁵ ha significado un importante cambio respecto de las cortas ilegales, pues aquellos propietarios que proceden a cortar en una parcela para construir una vivienda se encuentran con el hecho de que, para regularizarla, el municipio les exige que acrediten que lo cortado cuenta con el plan de manejo correspondiente, situación que les obliga a “autodenunciarse” frente a Conaf o al juzgado de policía local. Esto lleva a que se inicie un juicio por corta ilegal que les acarrea a los infractores las multas mencionadas y la obligación de reforestar. La aparición del municipio, como un nuevo actor que regula el proceso inmobiliario por no cumplir con la legislación forestal, está resultando en un incentivo para el cumplimiento de la Ley.

44 Tal costo se genera porque, en la zona centro norte, el establecimiento de la reforestación requiere considerar riego por un período de tres a cinco años.

45 Ministerio de Agricultura. 2022. Oficio Ordinario N° 637 del 12 de Julio de 2022: Instruye sobre la facultad consagrada en el art. 46 de la Ley N° 18.755, con relación a lo previsto en el D.L. N°3.316, de 1980.



Constanza Leiva
estudiante de El Melón

Es muy relevante el poder fortalecer la normativa vigente, los canales de fiscalización y también los mecanismos de sanción que puedan existir en nuestro país. Tenemos que respetar la flora y la fauna, para así poder seguir y existiendo y cohabitando”

c) Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de los matorrales, especialmente de las formaciones xerofíticas

Pese a la importancia y rol ecológico fundamental que desempeñan los matorrales, especialmente bajo el escenario climático actual, estos presentan significativas debilidades regulatorias en la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. En efecto, si bien la inclusión de las **formaciones xerofíticas (FX)** en ese cuerpo legal constituyó un avance, solo es cierto para una porción del total de los matorrales, lo que deja una superficie significativa sin regulación alguna. Por otra parte, al comparar el marco regulatorio asociado a las FX con el de bosque nativo, se aprecia una regulación escasa en densidad normativa y laxa en cuanto a su grado o nivel de protección (ver Tabla N° 3). Tal protección está limitada a cierto tipo de intervenciones, y sin exigencias de recuperación del área afectada.

Es importante señalar que, algunos matorrales son formaciones de especies arbóreas nativas que, de no ser perturbadas y si cuentan con la cobertura exigida por la normativa son considerados bosque

nativo. Por otra parte, existen importantes superficies de matorral cuyo estado de desarrollo más avanzado es siempre arbustivo y que no corresponden a la definición de formación xerofítica, por lo que también se encuentran desregulados.

Una de las deficiencias regulatorias que más gravemente ha incidido en la desprotección de este tipo de vegetación dice relación con los Planes de Trabajo (PT), que es el instrumento con el cual se intervienen las formaciones xerofíticas. En efecto, los titulares de PT no están obligados a reforestar o recuperar la superficie de FX cortadas, destruidas o descepadas, deber que, en contraste, sí se exige en los Planes de Manejo (PM) para la corta o explotación de un bosque nativo. Esta situación ha favorecido la habilitación de tales tierras para el uso agrícola, ganadero o praderas, con particular acento en las plantaciones de frutales, principalmente para exportación (en especial de cítricos y palto). Si bien dicha obligación se encontraba originalmente contemplada en el Reglamento General de la Ley del Bosque Nativo (RGLBN N° 20.283)⁴⁶ respecto de la vegetación xerofítica, ella fue suprimida el año 2012 a partir de una modificación que impulsara Conaf en el primer gobierno del expresidente Sebastián Piñera, supuestamente por exceder el ámbito normativo de la Ley N° 20.283, lo cual consta en Acta N° 2/2011 del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y en la Memoria de Conaf 2010-2014⁴⁷.

Adicionalmente, y en la misma dirección de suprimir las exigencias ambientales para la corta de FX, dicha modificación reglamentaria neutralizó la aplicación de Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del Minagri) cuando la intervención de FX se hiciera con la finalidad de sustituirlas por plantaciones frutícolas.

⁴⁶ D.S. N° 93/2008 del Minagri

⁴⁷ Disponible en: <https://www.conaf.cl/MemoriaCONAF2010-2014.pdf>



Francisco Morel
Cabildo Ciudadano
Los Molles



La flora y la fauna nativa fue devastada para colocar una especie exótica como el palto, homogenizando el medio natural y utilizando de manera intensiva e irracional bienes naturales como el suelo y el agua”

El resultado de lo anterior es que, **entre mayo de 2009 y marzo de 2022, 16.677 hectáreas de FX fueron cortadas, destruidas, o despejadas a nivel nacional**, esto a través de la aprobación por parte de Conaf de 913 Planes de Trabajo en favor, principalmente, de la industria minera, seguida por el sector energético para la construcción de plantas solares y, luego, del sector agrícola, siendo las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso las más afectadas^{48, 49}. En los hechos, sin embargo, la cifra debe ser aún mayor, pues no considera situaciones de intervención de FX de forma ilegal ni la intervención de formaciones de especies que, pese a ser nativas xerofíticas en términos biológicos, jurídicamente no se consideran en el listado del D.S. N° 68/2009 del Minagri.

⁴⁸ Miranda, F (2022): Bosques y Matorrales de la Zona Central: La urgente necesidad de proteger los ecosistemas de transición. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/politica_y_medio_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf

⁴⁹ En el caso de la Región de Valparaíso, pese a la grave sequía y escasez hídrica que ella experimenta, entre mayo de 2009 y marzo de 2022 más de 1.600 hectáreas de FX habían sido intervenidas mediante la aprobación de PT dirigidos al establecimiento de monocultivos de paltos y cítricos.



Daniela Albornoz
Catemu en Movimiento

Si bien en los últimos años hemos tenido mejoras en la protección del bosque, el matorral está en completa desprotección, afectando especialmente a las provincias de Quillota, Los Andes y San Felipe. La deforestación del matorral para cultivos frutales ha sido imponente, provocado por los problemas con la legislación”

Respecto de esta situación, la Contraloría General de la República, a través del dictamen N° E259528 /2022⁵⁰ señala que “...Conaf y el Ministerio del Medio Ambiente, han acordado celebrar un convenio⁵¹ de colaboración con la finalidad de definir, conjuntamente, el contenido de los nuevos formularios del denominado Plan de Trabajo de Formaciones Xerofíticas, para fortalecer los criterios de conservación de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica, de tal manera de asegurar el uso y aprovechamiento sustentable de las formaciones xerofíticas, a la luz de lo dispuesto en la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y en los lineamientos de la Ley N° 21.455, Ley Marco de Cambio Climático”.

50 Contraloría General de la República. (2022). Dictamen N° E259528 /2022 de Contraloría: La Corporación Nacional Forestal y el Ministerio del Medio Ambiente ajustarán el plan de trabajo de formaciones xerofíticas al cumplimiento de la normativa ambiental y sectorial forestal y a los lineamientos de la Ley Marco de Cambio Climático se abstiene de emitir pronunciamiento por encontrarse el asunto planteado en vías de solución. remites informes que indica. Disponible en: <https://bosquenativo.cl/contraloria-general-de-la-republica-respondio-positivamente-a-requerimiento-de-la-aifbn-para-proteger-las-formaciones-xerofiticas-del-pais/>

51 Informe Cuenta Pública Conaf, p.12. (2022). Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2023/05/Informe-Cuenta-Publica-2022-FINAL-1.pdf>

Tal como se indicó, la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal protege de manera muy limitada a las FX, que son una parte importante de las áreas hacia las cuales se ha expandido la fruticultura. En efecto, las sanciones de la Ley N° 20.283, de suyo bajas para las formaciones de reducido valor maderero como las existentes en las zonas áridas y semiáridas, son aún más limitadas para las FX⁵². De este modo, la tala o corta no autorizada o sin plan de manejo (PM) de bosque nativo es sancionada con una multa que tiene un **piso** de 5 UTM por hectárea⁵³, mientras que en el caso de las FX las 5 UTM por hectárea son el **techo** que puede alcanzar la multa⁵⁴. De igual forma, las infracciones al incumplimiento de las medidas de protección se sancionan, en el caso de bosque nativo con “multa de 5 a 15 UTM por hectárea”. En el caso de las FX, tal infracción se castiga como cualquier otra desviación al plan de trabajo (PT), con una “multa de 2 a 5 UTM por hectárea”.

Tal hecho y los cambios reglamentarios realizados han abierto un camino escasamente regulado que ha simplificado y bajado los costos para la corta legal e ilegal de FX, favoreciendo la expansión frutícola. Incide, asimismo, la insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal, descrita en el punto b). Estas dos deficiencias regulatorias, han sido responsables, no solo de la habilitación para usos agrícolas, sino también para de la habilitación para viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa.

52 En términos relativos a los costos de la inversión frutícola, tales costos son también muy reducidos en el caso de la corta ilegal de BN.

53 “... multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 UTM por hectárea”.

54 “multa de 2 a 5 UTM por hectárea”.

d) Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica estructurante de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (LBN) y sus regulaciones derivadas

Los dos objetos de regulación y protección jurídica de la Ley de Bosque Nativo (LBN), los bosques nativos y las formaciones xerófitas, acorde a su definición legal, se encuentran constituidas por “especies autóctonas” (artículo 2° N° 3 y 14, respectivamente). En este sentido, la noción de ‘especie nativa o autóctona’ constituye un concepto basal de la regulación contenida en la Ley N° 20.283, siendo definida como aquella *“especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura”* (artículo 2° N° 13). Esta última exigencia condiciona la calificación del origen nativo de las especies vegetales a un requisito jurídico formal (reconocimiento oficial previo por decreto) por sobre un criterio biogeográfico, o ecosistémico, que efectivamente atienda la distribución natural de las mismas. Dicho reconocimiento oficial se materializó, concretamente, en el D.S. N° 68/2009 del Minagri⁵⁵, que es manifiestamente incompleto, por lo cual **cientos de especies nativas no se consideran tales por el solo hecho de no encontrarse oficialmente listadas**. Esto es particularmente grave con las especies nuevas, ya sea que se descubrieron recientemente o ya sean nuevas especies gracias a avances en materia morfológica y molecular, que permite actualizar la taxonomía. En general, las especies nuevas corresponden a micro endemismos y se encuentran *en peligro (EN)* o *en peligro crítico (CR)*, a menos que se trate de reclasificaciones de especies muy comunes.

⁵⁵ Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/normativa/seia/DS_68-2009_Agricultura.pdf

Por otra parte las bonificaciones forestales otorgadas por la Ley N° 20.283 a través del denominado “Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo” a las actividades que favorezcan la protección, regeneración o recuperación de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosque nativo de preservación, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica alcanzan a las 5 UTM/ha, mientras aquellas para actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera, alcanzan a las 10 UTM/ha. Es evidente el desbalance de los montos entre ambas. Esta situación desmedrada de incentivo se incrementa si se considera que, en general las actividades de preservación son más caras, por su carácter no estandarizado, que las silvícolas. Por otra parte, es necesario destacar que los incentivos a la protección, regeneración o recuperación de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico son los únicos subsidios que consideran para este tipo de vegetación.

e) Insuficiente regulación en materia de incendios forestales

La generación de incendios forestales es sancionada por el Código Penal⁵⁶ y por la Ley de Bosques de 1931⁵⁷. Ambos fueron modificadas para incrementar las sanciones y su alcance a través de la Ley 20.653 de 2013⁵⁸. Un punto destacable, por la vía de diferentes acepciones, es que estas leyes sancionan de idéntica forma a quienes provoquen un incendio, ya se trate de matorrales, praderas o bosque nativo⁵⁹.

⁵⁶ Artículo 467 Código Penal.

⁵⁷ Artículo 22 Ley de Bosques.

⁵⁸ Ley N° 20.653 de 2013. Aumenta las sanciones a responsables de incendios forestales.

⁵⁹ El artículo 22 de la Ley de Bosques indica, entre otros objetos a ser protegidos por ella, respecto de los incendios forestales a los “...bosques, mieses, pastos, montes, cierros, plantíos o formaciones xerofíticas de aquellas definidas en la Ley N° 20.283...” Estos mismos objetos son nombrados por el Artículo 467 del Código Civil.

Ahora bien, a pesar de que existe regulación en materia de incendios, esta ha probado ser insuficiente como desincentivo para evitar la destrucción o sustitución de formaciones vegetacionales nativas. Esto, por un lado, se aprecia en la habilitación de terrenos para viviendas rurales, o *parcelaciones inmersas*⁶⁰ entre vegetación nativa, fenómeno que ocurre en terrenos incendiados. Lo mismo puede decirse para proyectos inmobiliarios de mayor envergadura, que finalmente se traducen en expansión urbana.

Por otra parte, Cruz et al. (2024)⁶¹ plantean que una de las vías de transformación del bosque nativo en tierras de cultivo sería que *el bosque se convierte en matorral y luego en tierras de cultivo*. Uno de los factores de conversión de bosque a matorral son los incendios forestales.

Actualmente, se encuentra en segundo trámite constitucional el proyecto de Ley de Incendios Forestales (Boletín N° 16.335-14), luego de varios intentos por contar con un cuerpo legal en esta materia. Lo que debiese ser lo central en un proyecto de Ley de esta naturaleza es la prevención de incendios, cómo esto se aborda desde el gobierno central y también desde los gobiernos regionales y locales. A esto se suma la importancia de contar con la planificación urbana y territorial sobre la interfaz urbano-rural y establecer restricciones a los cambios de uso de suelo que ocurren con posterioridad a los incendios. Este último tema

60 Se desprende de una categoría de causalidad del Catastro denominada 13P, viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa (Conaf, 2022) que comprende también praderas y formaciones de suculentas, que no están consideradas en las restantes cifras entregadas de FVN. Esta cifra no permite diferenciar entre bosque, praderas y matorrales pues, a diferencia del procedimiento utilizado respecto de las pérdidas, en este caso no plausible suponer que la parcelación se distribuye proporcional a las superficies cubiertas por bosques o praderas y matorrales, en la totalidad del área catastrada.

61 Cruz et al. (2024). Diagnóstico sobre los impactos asociados a la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso. Fundación Terram.

tiene una urgencia que se viene reclamando hace ya varios años, pues ante la inexistencia de prohibiciones para estos cambios, los incendios resultan ser un incentivo a la eliminación de vegetación nativa sin planes de manejo o planes de trabajo. Hoy, más que nunca, **restringir el cambio de uso de suelo es un elemento crucial para permitir que los terrenos siniestrados puedan recuperarse**, posibilitando que la naturaleza haga su trabajo, dando lugar a una progresiva recuperación de la vegetación nativa.

3.2.2. Brechas de implementación normativa

a) Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del Ministerio de Agricultura

El D.S. N° 68/2009 que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país” reconoce 231 especies vegetales como “nativas o autóctonas”, definiendo así el ámbito competencial, o de actuación, de la Conaf.

Ilustrativo de la incompletitud señalada es el hecho que Conaf contrató una consultoría⁶², en octubre de 2017, con miras a la actualización del referido decreto supremo⁶³. En este marco, se **propuso un listado referencial de 1.150 taxas a incluir –vale decir, 919 más de las actualmente identificadas–**, de las cuales 124 corresponden a árboles, 862 a arbustos y 165 a suculentas⁶⁴. El informe sugiere, además, la necesidad de actualizar de manera periódica el listado, de modo de revisar la inclusión de nuevas especies, así como los cambios de nomenclatura taxonómica de

⁶² Orden de compra N° 633-2360-SE17. Verificable en: <https://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Busquedas/ResultadoBusqueda.aspx?q=2>

⁶³ Adjudicada por “Biota Gestión y Consultorías Ambientales Ltda”.

⁶⁴ Información entregada por Conaf, en respuesta Fundación Terram, vía Portal de Transparencia, correspondiente a la Solicitud de Información N°AR003T0003549.

las existentes. La Contraloría General de la República, por otra parte, señala, *...que ha estimado pertinente solicitar modificaciones al decreto N° 68, de 2009, del Ministerio de Agricultura -que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país-, para la inclusión de 704 especies nuevas, de las cuales 113 tienen el carácter de Xerofítico* (CGR, 2022). Pese a lo planteado en la consultoría mencionada, que identificó un número casi cinco veces mayor de especies a las actualmente listadas, y a lo señalado por Contraloría, la propuesta de actualización no ha cristalizado, hasta la fecha, en modificaciones al D.S. N° 68/2009 del Minagri⁶⁵. Esta situación significa que **una gran cantidad de especies han quedado marginadas de su reconocimiento oficial y por ende de las regulaciones**. Es así que, para el caso de los proyectos que ingresan a evaluación ambiental, los proponentes no tienen la obligación de identificar estas especies, pudiendo eliminarlas. Al no estar reconocidas tampoco se puede ejercer la fiscalización y sanción de la Ley N° 20.283.

b) Falta de definición de corredores biológicos por el Ministerio de Agricultura

El artículo 16 de la Ley N° 20.283 señala: “De igual forma, el plan de manejo respetará los corredores biológicos que el Ministerio de Agricultura (Minagri) hubiere definido oficialmente”, norma de la que, pese a su escueto contenido, se desprenden dos consecuencias jurídicas. La primera es que los corredores biológicos revisten áreas bajo protección y, la segunda, es que

⁶⁵ En un dictamen reciente de la CGR (N° E259.528/2022) se deja constancia que Conaf “ha estimado pertinente solicitar modificaciones al Decreto N° 68, de 2009, del Ministerio de Agricultura -que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país-, para la inclusión de 704 especies nuevas, de las cuales 113 tienen el carácter de xerofítico”. Recuperado de: <https://bosquenativo.cl/contraloria-general-de-la-republica-respndio-positivamente-a-requerimiento-de-la-aifbn-para-proteger-las-formaciones-xerofiticas-del-pais/>

de la citada disposición fluye un deber o mandato legal claro del Minagri de proceder a su definición o fijación oficial⁶⁶.

Transcurridos casi 16 años desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.283, los corredores biológicos continúan a la fecha sin ser oficialmente definidos por el Minagri⁶⁷. Habiéndose consultado en junio de 2020, vía acceso a la información pública⁶⁸, las razones por las cuales dichas áreas no habían sido fijadas a esa fecha, la referida autoridad ministerial señaló que “[...] se ha priorizado conocer la real necesidad de tal definición, en consideración a las características y amplitud de bosque nativo sometido a planes de manejo”. Básicamente, el Minagri ha considerado que la definición de corredores biológicos a escala nacional no se justificaría atendida la reducida superficie de bosque nativo sometida a planes de manejo, estimando suficientes las normas sobre protección y conservación forestal ya contempladas en la Ley N° 20.283⁶⁹. La consulta fue nuevamente planteada en

66 En línea similar, el Protocolo de Plantaciones Forestales (2017), en el punto relativo a la “funcionalidad ecológica” de las mismas, considera, dentro de las medidas a adoptar, que: “En este territorio, se establecerán corredores biológicos que aseguren la conectividad entre remanentes de vegetación nativa”. Conaf (2017). Protocolo de Plantaciones Forestales. P. 24. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf

67 Sin perjuicio de ello, el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9.404-12) define ‘corredor biológico’ como “un espacio que conecta paisajes, ecosistemas y hábitats, facilitando el desplazamiento de las poblaciones y el flujo genético de las mismas, que permite asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y procesos ecológicos y evolutivos y evitar la fragmentación de hábitats” (artículo 3° N° 9).

68 Solicitud de Acceso a la Información N° AR001T0001598, realizada por Christian Paredes Letelier, con fecha 27 de junio de 2020.

69 Específicamente, el Minagri informó, en lo pertinente, que: “Debido a la reducida superficie afecta a planes de manejo, es que hemos considerado suficiente las normativas de conservación y protección que contiene la Ley y sus reglamentos, para asegurar la continuidad vegetacional para el movimiento de fauna y propagación de especies”. Continúa señalando que: “Un trabajo de definición de corredores biológicos a escala nacional, como lo que puede hacer el Ministerio, se justificaría con niveles de intervención muy superiores. Bastando por ahora con las medidas de protección y conservación de la actual Ley, sus reglamentos e instructivos”. Respuesta entregada por el MINAGRI en Carta N° 194 de fecha 12 de agosto de 2020 remitida a Fundación Terram.

julio de 2022⁷⁰ y el Minagri volvió a confirmar que los corredores biológicos no habían sido fijados bajo ningún instrumento oficial hasta ese momento, justificándolo en el hecho de que “cuando dicha disposición se estableció [...] no existía el Ministerio de Medio Ambiente [sic]...”⁷¹, de modo que su intervención sería necesaria para el establecimiento de aquellos.

Cabe señalar que la situación previamente mencionada fue modificada con la promulgación de la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) en septiembre de 2023, que reasigna la facultad de establecer corredores biológicos por el Minagri establecida en la Ley N° 20.283, al SBAP, señalando: Reemplázase, en el artículo 16, la frase “el Ministerio de Agricultura hubiere definido oficialmente” por “se hubieren definido en conformidad a la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas”⁷².

c) Regulaciones para intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación

El Art. 19 de la Ley N° 20.283, que establece una prohibición de intervención (corta, eliminación, destrucción o descepado) de individuos de las especies vegetales en alguna categoría o estado de conservación conforme a la Ley N° 19.300 sobre Bases

70 Solicitud de Acceso a la Información N° AR003T0006001, realizada con fecha 11 de julio de 2022.

71 Respuesta entregada por el Minagri en Ordinario N° 1.129 de fecha 18 de noviembre de 2022 remitida a Fundación Terram. En esta misma respuesta en del Minagri se informa que, durante el transcurso de la administración actual, desde la Conaf se ha propuesto un “Plan de Acción para Ecosistemas de Zonas Áridas y Semiáridas”, contemplándose como una de las tareas específicas a desarrollar en dicho marco “la definición del listado oficial de corredores biológicos (artículo 16 de la Ley N° 20.283) incorporando en esta clasificación ecosistemas de la Macrozona Norte”.

72 Artículo 150, numeral 3 de la Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y “que formen parte de un bosque nativo”, así como la alteración de su hábitat, permite, “excepcionalmente”, intervenir o alterar el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la Conaf expedida por resolución fundada, para fines de investigación científica y sanitarios, así como para la ejecución de obras o el desarrollo de las actividades señaladas en el artículo 7° inciso 4° de la Ley N° 20.283.



Marcelo Díaz

Presidente de la
Asociación de Regantes
de Las Palmas, Llay-Llay

Las formaciones xerofíticas, el bosque nativo acá en nuestro sector, han sido sistemáticamente depredados, se despostaron, se destroncaron y se han puesto monocultivos. Tenemos un sistema económico extractivista que busca o pretende vivir desde las materias primas”

Existen tres problemas mayores que se enfrenta respecto de esta autorización excepcional, el primero, que durante años no haya habido una adecuación de lo establecido en la Ley N° 20.283 respecto de las categorías de especies protegidas a lo que señala el actual Reglamento en la materia (D.S. N° 29/2011 del MMA)⁷³. Ello, ha significado rigideces y simplificaciones en la aplicación del Art.

73 Se trata del Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA). Disponible en: <https://bcn.ci/2k6w2>

19 y sus procedimientos asociados. Tal situación fue resuelta con la promulgación de la Ley N° 21.600 (SBAP) (2023)⁷⁴, sin embargo, el 19 de diciembre de 2023, se aprobó la Ley N° 21.647 de Reajuste del Sector Público, el cual incluye, dentro de su contenido, el artículo 87, lo que aplaza la entrada en vigencia de algunos de los cambios introducidos por la Ley SBAP a la Ley N° 20.283 de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, entre otras materias. En segundo lugar, está el problema de la aparente inexistencia de un mecanismo que permita graduar las exigencias a establecer por el regulador para asegurar la continuidad de la especie a nivel de cuenca, excepcionalmente, fuera de ella, según el nivel de amenaza que enfrenta la especie, si se decide autorizar excepcionalmente la intervención. Esto significa, que una especie que se encuentra clasificada como “Vulnerable”, está sometida al mismo procedimiento de análisis y toma de decisión que aquella que se encuentra en peligro crítico (CR). Por último, en relación a las medidas compensatorias y de reforestación de escasa efectividad, por una combinación de: a) el corto período exigido normativamente para considerar establecidos a los individuos plantados; y b) debido a las nuevas condiciones de aridez y elevadas temperaturas generadas por el cambio climático, las forestaciones y reforestaciones no logran generar las bases para que, en un plazo mediano, los individuos plantados sean equivalente, en sus atributos, a los eliminados. Con frecuencia, en el mediano plazo estos ejemplares, logran un nivel de desarrollo muy reducido, o perecen.

74 Artículo 150, numeral 1, literal a): Reemplázase, en el párrafo primero, la locución “las categorías de en “peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”, “insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”; por la frase “las categorías definidas en conformidad al artículo 37 de la Ley N° 19.300”.

3.3 Aspectos levantados por las comunidades y organizaciones locales

a) Pérdida de patrimonio ecológico de elevado valor de conservación

Uno de los temas que subyace en varios planteamientos de los talleres realizados por el Proyecto Tayú con comunidades y organizaciones locales (agosto y septiembre, 2023) es la pérdida de patrimonio ecológico de elevado valor de conservación. Con la tasa de pérdida de formaciones vegetacionales nativas que registra la Región de Valparaíso, a la que se suma la significativa pérdida previa de tales formaciones y la reducida superficie que ocupan las áreas protegidas en la Región⁷⁵, es claro que la preocupación de las agrupaciones y comunidades responda a la combinación de un significativo proceso de destrucción y/o degradación de FVN y a una gran debilidad de protección patrimonial.



Ximena Ugalde

Red Parque Quebrada
de Cabritería,
Valparaíso

“El sueño que tenemos es que con lo poco que queda de bosque nativo, las autoridades logren tomar conciencia y protegerlo, no solamente grabarlo en un instrumento de planificación, sino poner recursos y transformarlos en parques, en lugares visitables para la comunidad y que presten efectivamente los servicios ecosistémicos que tanto necesitamos para vivir bien”

75 La superficie total de áreas protegidas de la Región corresponde a un 1,4% de la superficie regional, cifra que evidentemente deja fuera una parte importante de los ecosistemas regionales.

b) Carencia de responsabilidades de los municipios en la protección del medioambiente

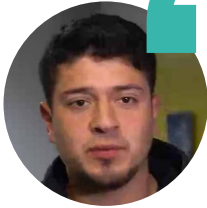
Esta demanda no es fácil de resolver, pues, en general, las leyes entregan a los municipios las responsabilidades, pero no los recursos para desarrollar las actividades para cumplir con ellas, tal como lo ilustra el caso de los incendios forestales de Viña del Mar-Quilpué, del 7 de febrero de 2024⁷⁶. Un caso en que se entrega la posibilidad de tomar responsabilidades a los municipios es la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (aunque también sin entrega de recursos). En ella, se establecen los *paisajes de conservación*, iniciativa que puede ser emprendida por cualquier municipio y contar con el apoyo técnico del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas en lo referido a la elaboración del informe técnico y del plan de manejo⁷⁷. Adicionalmente, esta Ley establece mecanismos de participación de los municipios en los *Planes de restauración ecológica*⁷⁸ y en la elaboración y el monitoreo del cumplimiento del plan de gestión de las *Reservas de la Biósfera*⁷⁹. Lo mismo ocurre con la Ley Marco de Cambio Climático N° 21.455, según la cual, las municipalidades estarán a cargo de elaborar planes de acción comunal de Cambio Climático, consistentes con las directrices generales de la Estrategia Climática de Largo Plazo y los planes regionales, para lo cual tampoco se cuenta con financiamiento.

76 La Ley Senapred entrega el requerimiento, pero no los recursos. Similar situación se aprecia en lo referido a los planes de Cambio Climático.

77 Artículo 35 Ley N° 21.600.

78 Artículo 33 Ley N° 21.600.

79 Artículo 36 Ley N° 21.600.



Vicente Celedón
Placilla Unida por el
Medio Ambiente

En Placilla de Peñuelas vamos a tener una afectación antrópica importante respecto de torres de alta tensión que se van a ubicar justamente sobre la única cascada costera de la Región, que es el Salto del Agua. Mi sueño sería que existiera una real protección de la Reserva de la Biósfera La Campana-Peñuelas y que se ejerzan los Derechos Humanos, ambientales, en la Región de Valparaíso”

3.4 Destrucción y/o degradación de las FVN y su vinculación con la Justicia Ambiental, los Derechos Humanos y el Cambio Climático

La destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas (FVN), por la escala que ha alcanzado, por los resultados que ha generado (transformación de vastas superficies en cultivos frutícolas y en poblamiento irregular), y por la forma en que se ha llevado adelante, genera impactos en materia de Justicia Ambiental y Derechos Humanos. Se trata probablemente de un fenómeno que sobrepasa a la Región de Valparaíso y que se extiende a buena parte de las regiones de Chile.

De acuerdo a lo planteado por las y los asistentes a los talleres del Proyecto Tayú la destrucción y/o degradación de la vegetación nativa, ha generado un cambio del paisaje, transformando vastas superficies en cultivos frutícolas, eliminando el paisaje natural preexistente, que es el entorno en el cual se ha desarrollado

la población local y que tiene un valor identitario para ella. Entendiendo Justicia Ambiental como: *La distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan*⁸⁰, y siguiendo lo señalado en los talleres, es posible plantear que surge aquí una demanda de Justicia Ambiental en el sentido de que la carga de cambio del paisaje se distribuye de manera tal que no permite equidad en el acceso al paisaje original e identitario para una parte relevante de la población de las áreas afectas a tales procesos. Por otra parte, esta situación de transformación total de muchas áreas de FVN y el deterioro significativo de la estructura y dinámica de los ecosistemas que tales formaciones constituyen, en conjunto con los bajos niveles de representación de los ecosistemas regionales que presenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, genera una situación que significa incumplir con la obligación que establece la Constitución de que el Estado debe tutelar la protección de la naturaleza. Esto implica que, en cierta medida, se vulneran los derechos de las personas a contar con el patrimonio ecológico regional adecuadamente protegido.

El cambio climático, por otro lado, agrega una arista más a lo previamente indicado, pues los mecanismos de compensación y reforestación establecidos por la Ley N° 20.283 para reestablecer las FVN intervenidas legal o ilegalmente (casos de planes de corrección), se ven dificultados o anulados por este fenómeno y no generan, en un plazo prudente de seguimiento, una formación equivalente a la eliminada. De esta forma, el derecho societal a contar con similar superficie y calidad de las FVN eliminadas, se ve en los hechos impedido no se cumple en calidad y superficie o cantidad.

80 Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho (Valdivia) Vol. 23 Núm. 1.

La otra componente relevante de la Justicia Ambiental es la participativa. Existe la necesidad de mejorar los estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos de la Ley N° 20.283. Dicha Ley establece que: “Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación [Conaf] para quien lo solicite⁸¹”, prescripción esta última de la que se desprende un claro mandato de transparencia activa en el sentido de que los referidos instrumentos debieran encontrarse disponibles al público interesado para su descarga y revisión. Relacionado con lo anterior, la misma Ley N° 20.283 dispone la obligación de la Conaf de “llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias, ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite”.

Al respecto, Conaf efectivamente dispone del referido registro en su página web institucional⁸², pero este no cumple con mantener “disponibles” en dicha plataforma los PM y PT para su revisión en su contenido íntegro y eventual descarga, incumpléndose con ello el mandato de transparencia activa consagrado en la Ley N° 20.283 respecto de los mismos⁸³.

Lo anterior resulta contrario al principio de transparencia y publicidad administrativa, consagrado⁸⁴ desarrollado en la Ley

81 Artículo 5° de la Ley N° 20.283.

82 Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/planes-LBN_historico.html

83 Si bien es cierto que, desde hace algunos años y tras verse forzada por el Consejo para la Transparencia acogiendo numerosos amparos en su contra por esta materia, la Conaf generalmente envía copia de dichos instrumentos cuando ellos son requeridos vía solicitud de acceso a la información pública (transparencia pasiva), en virtud de las normas transcritas, ellos deberían encontrarse siempre e inmediatamente disponibles para el público interesado, sin necesidad siquiera de ser formalmente solicitados.

84 Artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República.

Nº 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, en virtud del cual –salvo ciertas excepciones– “son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”⁸⁵. Asimismo, considerando los PM, PT y demás autorizaciones forestales constituyen información ambiental de carácter público, la falta de transparencia y publicidad respecto a su contenido íntegro resulta potencialmente vulneradora del derecho de acceso a la información ambiental, reconocido como un derecho humano en el Acuerdo de Escazú y consagrado legalmente en términos amplios en la LBGMA, incluyendo expresamente, como contrapartida, el deber del Estado de permitir o facilitar su ejercicio.

En la práctica, y dado que el Registro Público de Planes de Manejo considera solo menciones genéricas relativas a los PM y PT, esta brecha de transparencia obstruye o dificulta seriamente el control que terceros interesados (por ejemplo, vecinos u organizaciones con interés en la protección ambiental de los ecosistemas y FVN a intervenir) pudiesen querer realizar respecto al efectivo cumplimiento (o no) de la información y exigencias que deben contener autorizaciones forestales como los PM y PT en términos de su suficiencia, exactitud y veracidad, así como la eventual impugnación de los mismos⁸⁶.

El problema se extiende, asimismo, al procedimiento sancionatorio

85 Artículo 16 de la Ley Nº 19.880.

86 Un ejemplo de ello lo constituye el caso “Collao Guzmán, Paulina con Conaf, Dirección Regional de Valparaíso” (rol R-238-2020), en el que el Segundo Tribunal Ambiental, dando la razón a los reclamantes, constató que la Conaf autorizó ilegalmente un PMEOC en favor de una empresa inmobiliaria pese a que este presentaba errores manifiestos en la determinación de las pendientes existentes en el área a intervenir, problemas en la metodología para la identificación de fauna con problemas de conservación, entre otros vicios de legalidad, sin que se hubieren propuesto –ni la Conaf correlativamente exigido– las correspondientes medidas de protección ambiental asociadas a dichos aspectos contempladas en la Ley Nº20.283 y el RSAH.

en materia forestal, el que, al encontrarse alojado aún en los juzgados de policía local, presenta prácticamente nulos estándares de transparencia para terceros interesados, especialmente en lo relativo al acceso al expediente (el que consta en papel y no electrónicamente), la posibilidad de conocer su estado de tramitación, así como de obtener copia autorizada de las piezas o documentos que obran en él por parte de personas distintas a la Conaf y el potencial infractor.

En lo referido a procesos de afectación, resulta evidente que las principales causales de destrucción y/o degradación de FVN (ver 2.2) no están cubiertas por el marco regulatorio vigente.



Marcelo Fernández
Comuneros en
Alerta, Los Maquis,
Puchuncaví

“Lo poco que queda de bosque nativo, lugares protegidos y especies protegidas, no se están reproduciendo o si se están reproduciendo es en muy poca cantidad, en muy pocos lugares. Y la destrucción de los incendios, loteos irregulares, autopistas, tendidos de alta corriente, las mineras. El Estado destruye y no tiene una legislación actualizada para cuidarlos”



Un degú (*Octodon degu*) busca refugio en las cenizas de su hábitat, del que solo quedan palmas chilenas (*Jubaea chilensis*) quemadas en pie. Palmar el Salto, Viña del Mar, febrero 2024. ©Ángel Delacosta

4. Propuestas de Políticas Públicas y Normativa acerca de la protección de las formaciones vegetacionales nativas (FVN)

Los antecedentes presentados en los capítulos anteriores señalan que nos encontramos frente a un marco normativo de protección de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) en general, y de bosques y matorrales nativos en particular, que no responde a las amenazas que enfrentan ni a las demandas de la sociedad actual, al estar esencialmente anclado en aquellas que se enfrentaban en el siglo XIX y en la mayor parte del siglo XX.

Como ya se mencionó, tales amenazas fueron objeto de una preocupación social importante que llevó a desarrollar e implementar un conjunto de normativas que se expresan, esencialmente, en la Ley de Bosques de 1931 y el D.L. N° 701 sobre Fomento Forestal. La Ley N° 20.283 de Bosque Nativo de 2008 es, en buena medida, continuadora de dicho marco, aunque tanto su texto como su discusión parlamentaria, reflejaron un momento de cambio, en que se intentó abordar las amenazas que para aquel entonces enfrentaba la vegetación nativa, a pesar de que estas cambiaron durante los 16 años que estuvo en discusión. Más aún, la normativa no considera fenómenos tan relevantes como el cambio climático y la megasequía de 15 años en la zona central, como tampoco conceptos como la justicia ambiental y los derechos de las personas respecto al uso y disfrute de la vegetación nativa. Desde el punto de vista jurídico, además, es claro que el marco actual deja muchos vacíos, ya sea por una regulación baja o nula o por la inexistencia de la misma (ver Tabla N° 1).

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que, bajo cualquier marco de análisis de protección, la legislación, ya sea forestal o ambiental⁸⁷ es necesaria, pero no suficiente para asegurar la protección de las FVN. Si estamos hablando de protección de los ecosistemas terrestres del país, no puede quedar fuera del análisis el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Snaspe). Como se mencionó, este cubre solo un 1,4% de la superficie en la Región de Valparaíso, situación que se extiende a todas aquellas regiones de mayor poblamiento del país, donde las antiguas y nuevas amenazas tienen mayor prevalencia.



Ricardo Quero
Salvemos Quirilluca

El estado de conservación de la vegetación en la Quinta Región es delicada por diversos motivos. Uno de ellos es la sequía, la falta de agua, pero también los cambios de usos de suelo, la depredación por loteos irregulares, parcelaciones, sobretudo en los lugares más rurales, donde todavía están ubicadas las poblaciones de especies emblemáticas del bosque esclerófilo”

87 Que es la forma en que hoy se denomina a la legislación forestal (que ya cubre algunos matorrales, suculentas y humedales).

A lo planteado se agrega la necesidad de avanzar en fortalecer los mecanismos de participación y transparencia en el desarrollo e implementación de las regulaciones y los sistemas de protección de las FVN y avanzar en el rol que puedan cumplir los municipios en estas materias.

Teniendo a la vista lo señalado, resulta evidente que se requiere considerar un marco de protección con una mirada de resguardo acorde a las amenazas actuales e inmediatamente futuras y a las demandas de protección de la sociedad. Esto significa:

- Salir del marco de la Ley de Bosques de 1931 y regulaciones sucesorias, ampliando la mirada a los restantes componentes, amenazas y procesos, con especial atención en el impacto del cambio climático sobre las FVN y, consecuentemente, sobre el tipo de mecanismos de regulación, protección y compensación necesarios de desarrollar para enfrentar dicha amenaza.
- Considerar las especificidades ecológicas, climáticas y económicas de las FVN de la zona centro-norte.
- Considerar mecanismos de protección para toda la vegetación nativa (bosques, matorrales, praderas, etc.).
- Establecer una mirada articulada e integrada entre los mecanismos regulatorios y de protección sectoriales, lo que se visualiza en lo delineado para el sistema de áreas protegidas terrestres, y lo establecido en los mecanismos regulatorios territoriales.
- Considerar la acción conjunta, articulada y coherente del Gobierno central y los gobiernos locales.
- Fortalecer los mecanismos de participación y transparencia que aseguren una justicia ambiental y el resguardo de los derechos humanos.



Humberto González
 Presidente APR Región
 de Valparaíso

“Deberíamos tener una política que prohíba la explotación de los cerros, primero que nada, y resguardar lo poco y nada que tenemos en cuanto al bosque nativo, que es lo que nos va quedando en esta zona. Solamente queda en buenas intenciones, ha costado mucho avanzar”

4.1 Sobre la institucionalidad de la protección de las formaciones vegetacionales nativas

Un marco regulatorio y de protección nuevo para el conjunto de las formaciones vegetacionales nativas (FVN), requiere diseñar un programa que mire el conjunto de los componentes y las amenazas que estas enfrentan, tanto por la acción humana directa, como por aquellas que provienen del cambio climático, considerando, además, las debilidades de los sistemas regulatorios y de protección existentes. Para ello, se plantean las siguientes propuestas:

a) Diseñar e implementar un modelo de protección que articule, expanda y dé efectividad a los instrumentos de protección y regulación

Un primer paso de política pública es diseñar un *sistema articulado de conservación de las formaciones vegetacionales nativas (FVN)* que fortalezca, articule e integre, tanto desde el punto de vista

territorial, administrativo, y de las competencias, la legislación sectorial (básicamente la forestal), con el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, basado en el ensamble de:

- Un sistema sectorial de regulación del uso/intervención del conjunto de las formaciones vegetacionales⁸⁸.
- El Sistema de Áreas Protegidas en su componente terrestre.
- La regulación de protección de humedales establecida en el SBAP.
- Algunos de los otros instrumentos establecidos en el SBAP.
- Las regulaciones de protección de especies establecidas en la regulación sectorial.

Esto significa definir los instrumentos, mecanismos y articulaciones requeridas para que la legislación sectorial sea el primer escudo de protección de la conservación de las FVN, transformando al Sistema de Áreas Protegidas terrestre en una herramienta de *ultima ratio*.

Esto no ocurre hoy por dos razones. Primero, porque el marco normativo sectorial presenta debilidades en la mayoría de las formaciones vegetacionales nativas, aunque particular y severamente en: el caso de los bosques de la zona centro-norte; los matorrales (incluidas las formaciones xerofíticas), suculentas y praderas. Ello genera debilidades y vacíos de protección que ninguna articulación puede resolver. Segundo, porque ambos sistemas de protección no fueron pensados en la perspectiva de complementariedad indicada⁸⁹. No obstante, un requerimiento

⁸⁸ Esto no incluye los humedales, que están protegidos por la Ley SBAP, a través de los artículos 39, 40 y 41.

⁸⁹ Aunque hay algunos avances de coordinación en el SBAP, estos operan sólo de manera implícita ante la falencia de la legislación sectorial.

básico de un *sistema articulado* es que las áreas protegidas terrestres alcancen las metas de conservación establecidas en las políticas nacionales.

Para avanzar en el sistema articulado de conservación de las FVN se propone acelerar la discusión parlamentaria del proyecto de Ley que crea el **Servicio Nacional Forestal (Sernafor)**. **Esta nueva institución, se deberá encargar de la regulación del uso, intervención o transformación de todas las formaciones vegetacionales nativas⁹⁰**, con la exclusión de los humedales, ya regulados por el SBAP⁹¹. **El diseño del Sernafor debe contemplar una articulación sin fisuras con el Sistema de Áreas Protegidas en su componente terrestre y con los restantes instrumentos pertinentes a la regulación del uso, intervención o transformación de todas las formaciones vegetacionales nativas contenidos en el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).**

De igual importancia es que el nuevo **Servicio Nacional Forestal (Sernafor)** tenga las competencias para asegurar el **cumplimiento del pago de multas y de la presentación de planes de reforestación o corrección, fortaleciendo y complementando las labores de fiscalización.**

90 En su actual versión, en discusión en el parlamento, el proyecto de Ley Sernafor considera la protección de todas las formaciones vegetacionales nativas, con la exclusión señalada de los humedales.

91 También, cabe la posibilidad de transformar al Sernafor, en un Servicio de Protección de los Recursos Naturales, de tal modo que la conservación de la naturaleza se base en el SBAP y en este organismo, cuyo rol sería regular el uso, modificación y transformación del conjunto de las formaciones vegetacionales nativas y la conservación de sus componentes de la naturaleza asociados, así como asegurar la conservación de los componentes de la naturaleza asociados a los cultivos.

b) Modelo de protección a nivel local

A nivel local, por otro lado, puesto que las amenazas se refieren principalmente a planificación territorial, surge la posibilidad de que los municipios puedan jugar un rol muy relevante para enfrentarlas, a través de los instrumentos de planificación señalados, así como abordando iniciativas de conservación.

Por lo anterior, se propone que los municipios puedan desarrollar, impulsar y/o gestionar iniciativas comunales o multicomunales de conservación⁹². Tal labor podría basarse en mecanismos de colaboración con el Estado central, gobiernos regionales, municipios vecinos, tercer sector o empresas. Por otra parte, pueden avanzar, en acuerdo con el Minvu y/o gobiernos regionales en incorporar zonas de protección en los Planes Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Regionales.



Martín Sapag

Parque Andino Juncal

A nivel cordillerano, el Parque Andino Juncal⁹³ es catalogado como sitio Ramsar. Ya con esta protección de casi 20 años de Parque se puede ver cómo las vegas vuelven a tener grandes pastizales, especies específicas empiezan a repoblar, están en muy buen estado de conservación algunas. Eso da esperanzas de que protegiendo territorio podemos llegar a una mejora”

92 Esto requeriría modificar la Ley SBAP, buscando desarrollar instrumentos de preservación de nivel regional o local, que aporten de manera jerárquica, articulada y priorizada a la conservación que lleva adelante el SBAP.

93 Se trata de un Parque Privado.

En relación a las cortas ilegales, se debe procurar que la solicitud de un plan de manejo sea anterior a la construcción de una vivienda, y no posterior como lo indica el Ordinario N° 637 de 2022 del Minagri.

4.2 Sobre la Ley de Bosque Nativo y otros cuerpos de regulación sobre FVN

Los antecedentes entregados muestran que el diferencial regulatorio entre bosque nativo y formaciones xerofíticas (FX) es sustantivo, lo que ha facilitado la destrucción y reemplazo de las formaciones de matorrales, suculentas y praderas para establecer plantaciones frutícolas. A la vez, la efectividad de las sanciones establecidas por las regulaciones forestales queda totalmente en duda, cuando se observa que los bosques son transformados, sin gran impedimento, en plantaciones frutícolas, lo que se expresa, como se indicó, en que un 41,5% de la superficie habilitada en la Región de Valparaíso para uso agrícola, ganadero o praderas⁹⁴, corresponde a bosques nativos. Se requiere, por ende, fortalecer la regulación para bosques a lo largo de las líneas señaladas en el punto anterior, a fin de asegurar la protección de estos respecto de acciones de destrucción y/o degradación, en la zona centro-norte. Sobre esta base, la regulación para las formaciones xerofíticas y el conjunto de los matorrales debe ser análoga a aquella que se defina para los bosques. De igual forma, es necesario establecer regulaciones para proteger a las praderas y suculentas que se basen en similares orientaciones y efectividad a las establecidas o a las que se definan, para los bosques, los matorrales y los humedales.

⁹⁴ Ver Tabla N° 3. Las plantaciones frutícolas son la más relevante de estas categorías.

Por lo tanto, se propone:

- **Modificar la Ley N° 20.283 o diseñar una nueva Ley que integre los contenidos de esta y que proteja al conjunto de las formaciones vegetacionales nativas con estándares similares a los establecidos para los bosques nativos, y con sistemas sancionatorios que reflejen de mejor forma el valor para la sociedad que tienen estas formaciones naturales. Adicionalmente, en todos los casos, se debe considerar un plan de corrección para los casos de destrucción ilegal, que se mantenga vigente hasta que la formación afectada se haya restablecido a su condición original.**
- **Redefinir el concepto especie “nativa o autóctona” en la siguiente dirección: especie vegetal originaria del país, cualquiera sea su hábito y forma de vida, que se establezca por medio de un listado de referencia propuesto por la autoridad competente y posteriormente aprobado por un comité científico conformado por expertos en la materia.**
- **Mejorar el Art. 19 de la Ley de Bosque Nativo** mediante un mecanismo que permita graduar las exigencias para asegurar la continuidad de la especie a nivel de cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella, según el nivel de amenaza que enfrenta la especie, si se decide autorizar excepcionalmente la intervención, incrementándolas para las especies más amenazadas. En miras a aumentar la protección del bosque nativo de preservación (BNP), sería importante, además, mejorar la definición del mismo, presente en el artículo 2 de la Ley N° 20.283. **Los BNP u otras formaciones vegetacionales nativas de preservación que sean hábitat de especies**

vegetales clasificadas en *peligro crítico (CR)* debiesen estar protegidas bajo toda circunstancia, no existiendo para éstas el mecanismo de intervención presentado en el Art. 19, ni ningún otro.

- **Extender la categoría *preservación a otras formaciones vegetacionales***. Así como se recomienda en este documento que la legislación debiese considerar al conjunto de las FVN, lo que implica tener definiciones para *bosques, matorrales, formaciones de suculentas y praderas*, entonces, cada una de estas formaciones nativas puede ser hábitat de especies vegetales con problemas de conservación, clasificadas en las categorías antes mencionadas, por lo que así como existen los bosques nativos de preservación, han de existir los *matorrales, formaciones de suculentas y praderas de preservación*.

Sobre la posibilidad de intervenir “formaciones vegetacionales nativas de preservación (FVNP)” (BNP o las otras propuestas en el inciso anterior). En la actual Ley N° 20.283, a través de su Art. 19, se permite la intervención de los bosques nativos de preservación, cuando estas intervenciones se realicen en función de proyectos de “*interés nacional*”. Respecto de esto, una legislación coherente con los desafíos actuales y la grave crisis climática y de biodiversidad en curso, debería:

- **Definir el concepto “interés nacional” a nivel normativo**, pues actualmente solo es determinado por Conaf en el contexto del procedimiento administrativo denominado “solicitud de excepcionalidad” respecto del Art. 19 de la Ley N° 20.283. **Esto debería ir de la mano con la actualización de los criterios establecidos por dicho organismo sobre los “beneficios para**

la comunidad”, que tendrían que ajustarse estrictamente a los principios que rigen para el derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación, por ejemplo; o al derecho al disfrute de la naturaleza, el acceso a los servicios ecosistémicos y otros principios que la sociedad actual valora y demanda de los distintos elementos de la naturaleza.

Se propone, asimismo, que cuando exista solicitud de declaratoria de interés nacional, los proyectos **ingresen obligatoriamente al SEIA vía Estudio de Impacto Ambiental al tratarse de intervención de bosques que son hábitat de especies con problemas de conservación.** Eso asegurará la debida consulta a otros organismos, un proceso de participación ciudadana y la posibilidad de ser fiscalizados por la SMA, al contar con una Resolución de Calificación Ambiental, de ser aprobados.

- **Modificar el Reglamento General de la Ley N° 20.283 sobre Bosque Nativo (RGLBN) y derogar el Ordinario N° 94/2011⁹⁵ para aplicar debidamente el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (RSAH).** Específicamente, el RGLBN debe obligar la aplicación de las normativas de protección de suelos a las intervenciones de formaciones xerofíticas en todo contexto, y en particular, cuando se intervienen para plantaciones agrícolas.

95 Como parte de su contenido, el referido acto aborda, específicamente en su apartado k), la situación de los PMP que conlleven la ejecución de obras civiles y de los PMEOC (artículos 19 y 21 LBN, respectivamente), instrumentos que, bajo ciertas condiciones y circunstancias, habilitan la corta o intervención de bosque nativo para la “construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley” (artículo 7° inciso 4° LBN). Pues bien, tratándose de tales casos, la Conaf considera, en definitiva, la existencia de una suerte de incompatibilidad entre dichas posibilidades de afectación del bosque nativo para la ejecución de las referidas obras civiles y las normas prohibitivas y restrictivas establecidas por el RSAH, relevando del cumplimiento de estas últimas a los titulares de PMP y PMEOC.

Por su lado, la derogación del Ordinario N° 94/2011 es importante para que las restricciones contenidas en el RSAH se apliquen en el contexto del desarrollo de obras civiles. Dicho reglamento (RSAH) constituye el principal instrumento de la Ley N° 20.283 para entregar cierta protección a los bordes de los cuerpos de agua presentes en los bosques y los suelos en pendiente cubiertos y estabilizados gracias a la vegetación nativa. Este instrumento no solo se encuentra actualmente desactualizado, si no que prácticamente anulado por las razones mencionadas en relación a la precariedad e insuficiencia del régimen jurídico para la protección de matorrales (Cap. 3.2.1 letra c).

Otras acciones de igual relevancia que se proponen son:

- **Se propone usar la categoría de Monumento Natural, establecida por la “Convención de Washington”⁹⁶, para especies severamente amenazadas,** al ser un instrumento de fácil aplicación y que combina, en un acto jurídico, una declaración del carácter de amenazada de una especie, con la puesta en marcha inmediata de mecanismos de protección, fiscalización y sanción. Esta declaratoria debería servir para especies como la Palma y/o el Tayú ante la dificultad de protección que enfrentan. Al mismo tiempo, la declaratoria de Monumento Natural debe velar porque se haga efectiva la condición de **inviolabilidad** en su protección, lo cual debería también tener carácter obligatorio para los Decretos Supremos ya existentes.

⁹⁶ Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América de 1940. Decreto N° 531/1967 del Minrel.

- **Modificar el DS N° 68, a fin de que todas las FVN puedan ser objeto de protección** dentro de la Ley de Bosque Nativo. Esto significa integrar al listado la totalidad de las más de 1.400 especies arbóreas y arbustivas reconocidas, así como aquellas que corresponden a otros “hábitos”, como las herbáceas, suculentas, etc. Se recomienda iniciar por aquellas contenidas en los ecosistemas mediterráneos de zonas áridas y semiáridas, que no solo cuentan con menor grado de protección, sino que poseen un gran valor para amortiguar los efectos del cambio climático, frenar la desertificación, contribuir al ciclo hidrológico y conservar suelo y biodiversidad, por nombrar algunos. Debido a esto, la nómina oficial de especies vegetales nativas requiere:
 - No discriminar según hábitos o formas de vida. Debe incluir a todas las plantas vasculares nativas del país que ya hayan sido rigurosamente aceptadas por las instituciones científicas nacionales. Esto es particularmente urgente para todas las especies existentes en la nómina del RCE (Reglamento para la Clasificación de Especies) del Ministerio de Medio Ambiente, y para las plantas de ambientes mediterráneos, semiáridos y áridos, debido a la emergencia climática actual.
 - Establecer un proceso de actualización bianual obligatorio, mediante decreto supremo, para asegurar que, si recientemente existen nuevas especies debidamente avaladas por el listado de referencia previamente mencionado, se incluyan en el decreto.

4.3 Sobre las regulaciones para las antiguas y nuevas amenazas

Tanto la Ley de Bosques de 1931 como la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo de 2008, ponen su acento en las mismas amenazas de afectación de los bosques: corta para madera o energía, escenario al cual hoy se añaden la expansión de la frontera agrícola y la expansión de la frontera urbana o semiurbana.

En la zona centro-norte, las bajas sanciones (asociadas al valor comercial de las estructuras leñosas) llevan a que los propietarios que buscan establecer plantaciones frutícolas, viviendas, o proyectos inmobiliarios, opten, simplemente, por efectuar una corta ilegal y asumir los costos que pudiera significar la sanción por tal infracción y la reforestación.

Otra amenaza relevante, corresponde al impacto que las sequías e incremento de las temperaturas, generado por el cambio climático están teniendo sobre todas las formaciones vegetacionales nativas, situación que afecta también la efectividad de las regulaciones vigentes en el caso de los bosques, al imposibilitar que las reforestaciones asociadas a planes de corrección lleguen a establecerse o desarrollarse adecuadamente.

De ahí que se propone **establecer un programa de implementación priorizado de las modificaciones a la Ley N° 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, que considere: la situación jurídica de protección de las formaciones vegetacionales nativas; la magnitud e impacto de las amenazas y; las urgencias de protección de las distintas formaciones y de los ecosistemas que ellas constituyen.**

Para lo previamente descrito, **se propone generar nuevos modelos sancionatorios para todas las formaciones boscosas de la zona-centro norte y/o áreas de bosques de escaso desarrollo⁹⁷. Los modelos deberían estar basados en multas que reflejen el costo que para la sociedad genera la pérdida o transformación severa de tales bosques (valor intrínseco) y los impactos sobre los componentes suelo, agua, biodiversidad y carbono, entre otros.**

Sin perjuicio de lo anterior, las nuevas amenazas requieren de instrumentos que den cuenta de la expansión de la frontera inmobiliaria ya mencionada, en especial cuando previamente ha ocurrido un incendio forestal. Para ello, se propone fortalecer las regulaciones urbana y territorial, para gestionar de manera ordenada, responsable y precavida, las zonas de interfaz urbano-rural, las vías de evacuación y la protección de las zonas con alto valor ecológico y social, como lo son los fragmentos de vegetación nativa que quedan dentro de la ciudad y en todo el territorio.

Esta planificación debe estar debidamente articulada con la legislación forestal o sectorial y con la debida coordinación de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Agricultura⁹⁸ y del Medio Ambiente, así como los municipios y los gobiernos regionales.

Por otro lado, legislar sobre los cambios de uso de suelo que se generan posterior a los incendios, es una urgencia que se viene reclamando hace ya varios años, y que hoy más que nunca, es un elemento crucial para permitir que los suelos siniestrados puedan

97 Lo mismo puede aplicar para bosques esclerófilos que se encuentran cercanos a la extinción, como, por ejemplo, formaciones boscosas de Litre o Quillay. Si bien estas especies son comunes, están mayoritariamente en estado arbustivo (*Litre: Lithraea caustica*) o bien sus ejemplares se encuentran aislados (*Quillay: Quillaja saponaria*).

98 En este sentido la experiencia del trabajo conjunto Minvu-Minagri, reflejada en el Ordinario Minagri N° 637, resulta ilustrativo de los resultados que se pueden alcanzar.

recuperarse, permitiendo que la naturaleza haga su trabajo, dando lugar a una progresiva restauración de ecosistemas.

Todas estas materias deben ser objeto de discusión en la tramitación del actual Proyecto de Ley sobre Incendios Forestales (Boletín N° 16.335-14).



Daniel Machuca
Bosques de Reñaca

La vegetación se ha visto principalmente afectada por la crisis inmobiliaria y la presión que existe por la crisis de habitabilidad. Distintos espacios se han visto afectados, como vertientes, humedales, corredores biológicos enteros que están siendo actualmente habitados”

4.4 Sobre las regulaciones frente al cambio climático

El cambio climático es, probablemente, la principal amenaza que enfrenta el conjunto de las FVN de la Región y de buena parte del país. Los antecedentes indican que la Región de Valparaíso es la más vulnerable en Chile. De acuerdo al estudio *Elaboración de una base digital del clima comunal de Chile: línea base (1980-2010) y proyección al año 2050*⁹⁹, las precipitaciones disminuirán en un 17% respecto al promedio anual, teniendo una baja de 68 milímetros y las temperaturas se incrementarán en promedio, un 1,9°C para el periodo estival. Estos cambios amenazarán la existencia de las las formaciones vegetacionales nativas en ciertas localizaciones y harán crecientemente difícil el cumplimiento de medidas regulatorias vigentes de reforestación, compensación y reposición. En el caso de las áreas protegidas, es probable que se observen situaciones en que parte de las formaciones vegetacionales nativas que cobijan se constituyan en relictos de su distribución original, debido a la pérdida de poblaciones. El problema es que las Leyes no tienen incorporada esta situación y suponen que los ecosistemas y especies tendrán, en su actual localización y hábitat, su mejor posibilidad de persistencia en el tiempo, aserto que el cambio climático va crecientemente refutando. Como lo señala Mc Cormack (2018)¹⁰⁰: *...la presunción de que la naturaleza es "estática" y de que la biodiversidad puede conservarse indefinidamente dentro de las áreas de distribución y con la composición de especies originales es manifiestamente falsa y, sin una reforma legislativa, las leyes de conservación basadas en fines estáticos seguirán estando mal equipadas para facilitar enfoques de conservación orientados a la adaptación.*

⁹⁹ Disponible en: <https://www.cambioclimaticochile.cl/2017/01/2746-2/>

¹⁰⁰ Mc Cormack, Ph. (2018). The legislative challenge of facilitating climate change adaptation for biodiversity. 92 Australian Law Journal 839.

En relación a las medidas frente al cambio climático, se propone contemplar la debida articulación intersectorial, tal como se planteó más arriba, para:

- **Avanzar, a la brevedad, en completar la representación ecosistémica del Sistema de Áreas Protegidas en su componente terrestre en la Región de Valparaíso y en todas las regiones más afectadas por el cambio climático, en los niveles establecidos por las políticas públicas nacionales y los compromisos internacionales suscritos al respecto.**
- **En el marco de lo anterior, colocar especial atención en incorporar al Sistema de Áreas Protegidas terrestre los extremos meridionales de los ecosistemas, que, probablemente, son los que mejor pueden resistir el impacto del cambio climático.**
- **Modificar las medidas regulatorias de reforestación, revegetación, compensación y traslado de individuos, considerando, además de las medidas sobre las regulaciones para antiguas y nuevas amenazas (ver 4.1 letra c), el cambio climático, en dos perspectivas:**
 - a. **Posibilitar realizar parte de tales actividades con las especies objetivo en regiones ubicadas más al sur.**
 - b. **Posibilitar realizar parte de tales actividades con especies de latitudes inferiores, similares en arquitectura, buscando que resistan mejor las nuevas condiciones y se pueda así contar con un efectivo restablecimiento de formaciones vegetacionales equivalentes.**
- **Articular la legislación sectorial y Ley SBAP N° 21.600 con la Ley N° 21.455 sobre Cambio Climático.**

4.5 Desarrollar nuevos instrumentos que faciliten la conservación de las FVN en el Sistema de Áreas Protegidas en su componente terrestre

La piedra angular de la conservación de las formaciones vegetacionales nativas y de los ecosistemas que estas conforman, son los sistemas de conservación como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en su componente terrestre. Sin un sistema de conservación sólido, que asegure la protección de la estructura y procesos ecosistémicos, los resultados vía instrumentos como las regulaciones sectoriales resultan insuficientes, pues buscan regular la forma en que se dan ciertas intervenciones que la sociedad ha decidido permitir, situación que inevitablemente significa algún tipo de cambio en la composición, estructura y cobertura de las FVN, lo que las aleja de la situación original, modificando su capacidad para albergar las especies que ellas contienen y para ser suficientemente resilientes a los impactos del cambio climático. Por otra parte, aunque los sistemas regulatorios sean muy efectivos, siempre estarán sujetos a pérdida de superficies de las FVN cuyo uso buscan regular, sea por posibilidades de reemplazo o destrucción que la misma legislación permite, o porque, inevitablemente, no logran identificar a tiempo, o detener, la totalidad de las acciones de destrucción y/o degradación, lo que conlleva una segunda pérdida de superficie. En dicho marco, se requiere desarrollar instrumentos que permita armar un Sistema de Áreas Protegidas terrestre robusto, que sirva de eje a un sistema articulado de conservación. En este sentido, se propone:

- **Avanzar, a la brevedad, en completar la representación ecosistémica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Terrestres, en los niveles establecidos por las políticas nacionales al respecto y compromisos internacionales suscritos.**

- **Avanzar, aceleradamente, en evaluar los predios fiscales existentes y los que se incorporen al patrimonio fiscal, para determinar su valor de conservación bajo condiciones de cambio climático, e incorporarlos a alguna categoría de conservación.**
- **Establecer mecanismos flexibles, mediante los cuales incorporar de manera más formal, diversas categorías de áreas privadas de conservación, buscando incorporar la gran cantidad de iniciativas inmobiliarias que consideran de manera efectiva superficies y criterios de preservación. Estos predios deberían contar con un *Plan de Conservación de Baja Ocupación*¹⁰¹, de largo plazo.**
- **Diseñar y poner en marcha instrumentos de conservación mediante los cuales el sector privado asociado a la transformación de las formaciones vegetacionales participa en preservar, mediante áreas protegidas privadas, o en acuerdo con el Estado, las formaciones vegetacionales nativas transformadas, o afectadas por su labor productiva¹⁰².**

101 Plan mediante el cual la iniciativa inmobiliaria acredita la asignación y señala las acciones de protección que llevará adelante en un área relevante y mayoritaria de la superficie predial que se destina a maximizar la generación de contribuciones respecto de biodiversidad, mantención de suelos y aguas, y paisaje que en ella se pueden dar.

102 Una iniciativa señera en este sentido está contenida en el Protocolo de plantaciones forestales de la Política Forestal 2015-2035, donde se establece, con la participación de los actores empresariales del sector forestal, que en el territorio dedicado a plantaciones forestales se asegurará una representación mínima de un 10% de la superficie de cada piso vegetacional. Para contribuir a dicha representación, se considerará la mantención de la vegetación nativa y recuperación de zonas de protección de cuerpos y cursos de aguas, manantiales y humedales, manejo de áreas de alto valor de conservación y acciones de restauración, entre otras. https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesInteractivo.pdf

- **Modificar la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de tal modo de establecer nuevas categorías regionales y municipales de conservación que se basen en criterios claros de priorización de las áreas a conservar, que estén articuladas y sean coherentes con los criterios nacionales de conservación.**

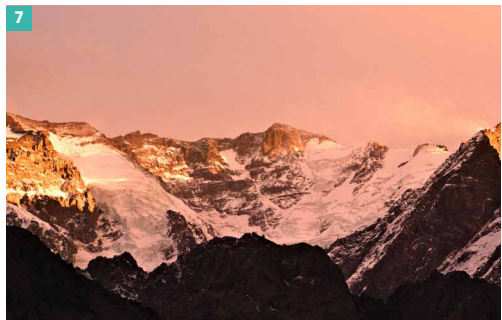
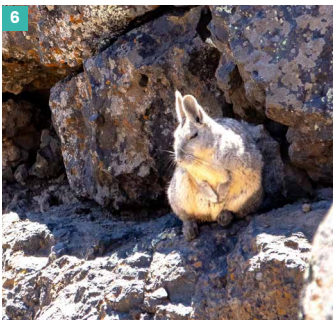
4.6 En relación a los procesos de participación y transparencia en el marco de la Justicia Ambiental y los Derechos Humanos

Todo lo anterior debe venir de la mano con mecanismos que aseguren hacerse cargo de las injusticias ambientales provocadas por procesos de información y participación débiles. Un escenario de pérdida de formaciones vegetacionales nativas como el que se ha venido instalando (pérdida de 4,8% de los bosques de la Región en solo 18 años) genera, por una parte, una demanda de participación y transparencia como lo expresan los talleres realizados por el Proyecto Tayú y, por otra, abren una posibilidad de catalizar acción ciudadana por la protección de las FVN¹⁰³. De ahí que, en el marco de las modificaciones a nivel institucional, se propone:

103 Véase al respecto la movilización tanto de población, como de autoridades que ha generado la amenaza de minería en el Parque Andino Juncal: <https://www.observador.cl/san-felipe-comunidad-impidio-el-ingreso-al-parque-andino-juncal-gracias-a-resistencia-pacifica/>; <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2024/04/autoridades-san-felipe-unieron-defensa-parque-andino-juncal>

- **Que los servicios públicos pertinentes: Conaf o el futuro Sernapor, Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas transparenten, a escala comunal, la información acerca de:**
 - a. **el valor patrimonial de las formaciones vegetacionales existentes, su nivel de protección y los niveles de urgencia de su conservación;**
 - b. **la tasa y magnitud de pérdida para cada una de las formaciones vegetacionales nativas;**
 - c. **las principales amenazas que enfrentan las formaciones vegetacionales nativas;**
 - d. **las iniciativas de conservación en desarrollo o existentes;**
 - e. **que los servicios públicos pertinentes: Sernapor, SBAP, entre otros, establezcan mecanismos de participación para la modificación de las normas de protección y regulatorias, la fiscalización que se realiza de ellas y para la creación de áreas protegidas, entre otras.**
- **Que los municipios pongan en marcha mecanismos voluntarios de participación para apoyar la creación, gestión y adecuada conservación de las áreas protegidas. En estos dos últimos casos ello puede ser a través de, por ejemplo: voluntariado de guardaparques, eliminación de especies invasoras, entre otros.**

El valle del Juncal y su río homónimo, en la Región de Valparaíso, alberga numerosos glaciares y otros humedales, dando lugar a un ambiente caracterizado por una rica avifauna andina y especies vegetacionales propias de los ecosistemas de montaña de Chile. La iniciativa privada Parque Andino Juncal, al interior del valle, ha sido fundamental para la conservación y protección de la cuenca, clave en la provisión de agua del valle del Aconcagua y que hoy está amenazada por proyectos mineros.



1. Mero gaucho juvenil (*Agriornis montanus*), 2. Guanacos (*Lama guanicoe*), 3. Águila mora (*Geranoaetus melanoleucus*), 4. Jilguero cordillerano (*Spinus uropygialis*), 5. Zorro culpeo (*Lycalopex culpaeus*), 6. Vizcacha (*Lagidium viscacia*), 7. Cerro y glacier Juncal - ©Ismael Berwart/Wanaku Akunkawa



Tayú del norte (*Archidasphyllum excelsum*), especie en peligro (EN) ©Fundación Terram

5. Referencias bibliográficas

5.1. Fuentes bibliográficas citadas

- Arriagada, J. et al. (2023). "Informe de análisis sobre talleres participativos basados en deficiencias regulatorias y brechas de implementación normativa del régimen jurídico de formaciones vegetacionales nativas identificados en Proyecto Tayú. Fundación Terram".
- Arroyo, M.T.K., P.A. Marquet, C. Marticorena, J.A. Simonetti, L. Cavieres, F. Squeo, & R. Rozzi (2004). "Chilean winter rainfall-Valdivian forests". In: Mittermeier, R.A., P.R. Gil, M. Hoffmann, J. Pilgrim, T. Brooks, C.G. Mittermeier, J. Lamoreux & G.A.B. da Fonseca (eds.) Hotspots Revisited: Earth's Biologically Wealthiest and most Threatened Ecosystems. CEMEX, México D.F., pp. 99-103.
- Banco mundial (2020). Los bosques de Chile: Pilar para un desarrollo inclusivo y sostenible. Banco Mundial.
- Bermúdez Soto, J. (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P. 90.
- Casals, V. (1999). La política forestal en Chile. una perspectiva histórica. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 45 (16), 1 de agosto de 1999.
- Cruz, P., Carrasco, B., Carreño, J. y Leiva, J. (2024). Diagnóstico sobre los impactos asociados a la destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas en la Región de Valparaíso. Fundación Terram.
- Etienne, M. y Prado, C. (1982). Descripción de la vegetación mediante la Cartografía de Ocupación de Tierras. Ciencias Agrícolas N° 10. Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales, Universidad de Chile.

- Gajardo Michell, R. (1994). La vegetación natural de Chile. Clasificación y distribución geográfica. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Godron. M. et al. (1968). Code pour le relevé méthodique de la végétation et des milieux. Paris, France, CNRS, 272 pp.
- Grisebach, A.R.H. (1838). Über den Einfluss des Klimas auf die Begrenzung der natürlichen Floren. *Linnaea* 12.
- Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho (Valdivia)* Vol. 23 Núm. 1 (2010).
- Leiva, F. y Traub, S. (2023). Derecho forestal y la regulación ambiental de los bosques. *Actualidad Jurídica* N° 47 – Enero 2023. Universidad del Desarrollo.
- Leiva y Traub (2023); Moreno Del Valle (2015); Palma, V. (2004). Legislación forestal: Un análisis al sistema de responsabilidad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- Mc Cormack, Ph. (2018). The legislative challenge of facilitating climate change adaptation for biodiversity. *92 Australian Law Journal* 839.
- Miranda, F (2022). Bosques y Matorrales de la Zona Central: La urgente necesidad de proteger los ecosistemas de transición. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/politica_y_medio_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf
- Moreno Del Valle, F. (2015). Análisis histórico-jurídico de la regulación del bosque nativo en Chile: orientaciones y finalidades en la Ley N°20.283. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

Moreno Del Valle, F. (2015). Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo. Revista Justicia Ambiental N° 7. FIMA. P. 165. Disponible en: https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_08.pdf

Rodríguez, R., C. Marticorena, D. Alarcón, C. Baeza, L. Cavieres, V.L. Finot, N. Fuentes, A. Kiessling, M. Mihoc, A. Pauchard, E. Ruiz, P. Sanchez & A. Marticorena (2018). Catálogo de las plantas vasculares de Chile. Gayana Botánica 75(1): 1-430.

5.2. Textos Normativos citados

Código Penal de Chile. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1984&idVersion=2023-11-24&idParte=>

Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América de 1940. Decreto N° 531/1967 del Minrel. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=125338>

Causa Rol-238, año 2020, Segundo Tribunal Ambiental. Buscar por “tipo de causa: reclamación; número 328” en: <https://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4>

Constitución Política de la República de Chile. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Decreto Ley N°701 (1974) y sus consecutivas modificaciones. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6294>

Decreto Supremo N°93 / 2008. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006865&idVersion=2012-03-10&idParte=8787222>

Decreto Supremo N°68 Minagri. Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/normativa/seia/DS_68-2009_Agricultura.pdf

Dictamen N° E259528 / 2022 de la CGR: La Corporación Nacional Forestal y el Ministerio del Medio Ambiente ajustarán el plan de trabajo de formaciones xerofíticas al cumplimiento de la normativa ambiental y sectorial forestal y a los lineamientos de la Ley marco de cambio climático.

Dictamen N° 6.271 / 2020 de la CGR. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/006271N20/html>

Dictamen N° E33.624 / 2020 de la CGR. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E33624N20/html>

Estatutos de la Corporación Nacional Forestal. Disponibles en: <https://intra.conaf.cl/download/estatutos-corporacion-nacional-forestal/?wpdmdl=4747>

Ley N° 20.283. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=274894&idParte=8676491>

Ley N° 18.575 sobre Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=>

Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>

Ley N° 21.364. Establece el Senapred. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>

Ley N° 20.653. Aumenta las sanciones a responsables de incendios forestales. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1048554>

- Ley N° 21.600. Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.
Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195666>
- Ministerio de Agricultura (2022). Oficio Ordinario N° 637 del 12 de Julio de 2022: Instruye sobre la facultad consagrada en el art. 46 de la Ley N° 18.755, con relación a lo previsto en el D.L. N° 3.316, de 1980.
- Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA). Disponible en: <https://bcn.cl/2k6w2>
- Ordinario N° 94 / 2011 de la Dirección Ejecutiva de la Conaf. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1Jkxe_i4AVt9heA_wsCDe5F8VBLrSFCYS/view
- Ordinario N° 637 del Minagri. Disponible en: <https://www.minagri.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Ord-637-SAG-3.pdf>
- Texto de la Ley de Bosques de 1931. Enlace Biblioteca del Congreso Nacional: <https://bcn.cl/2iwik>

5.3. Informes oficiales citados

- Acta N° 2/2011 del Consejo de ministros para la sustentabilidad y en la Memoria de Conaf 2010-2014. Disponible en: <https://www.conaf.cl/MemoriaCONAF2010-2014.pdf>
- Acta N° 2/2011 del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y en la Memoria de Conaf 2010-2014.
- Informe Cuenta Pública Conaf, p.12. (2022). Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2023/05/Informe-Cuenta-Publica-2022-FINAL-1.pdf>

Conaf (2022). Monitoreo de Cambios, Corrección Gráfica y Actualización del Catastro de los Recursos Vegetacionales de la Región de Valparaíso, año 2019. Resumen Ejecutivo 70 pp. Santiago, Chile.

Conaf (2017). Protocolo de Plantaciones Forestales. P. 24.

Estudio "Elaboración de una base digital del clima comunal de Chile: línea base (1980-2010) y proyección al año 2050". Disponible en: <https://www.cambioclimaticochile.cl/2017/01/2746-2/>

5.4. Archivos de prensa y otros sitios web

Asociación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (2022). Contraloría General respondió positivamente a requerimiento de la aifbn para proteger las formaciones xerotíficas del país. Disponible en: <https://bosquenativo.cl/contraloria-general-de-la-republica-respndio-positivamente-a-requerimiento-de-la-aifbn-para-proteger-las-formaciones-xerofiticas-del-pais/>

Consultoría contratada por motivo de ampliación de la nómina de especie arbóreas y arbustivas originarias del país. Orden de compra N° 633-2360-SE17. Verificable en: <https://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Busquedas/ResultadoBusqueda.aspx?q=2>

El Observador (2024). Comunidad impide ingreso de empresa NUTREX Spa al Parque Andino Juncal. Disponible en: <https://www.observador.cl/los-andes-comunidad-impidio-el-ingreso-al-parque-andino-juncal-gracias-a-resistencia-pacifica/>

Guía para la descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el SEIA (2015). Disponible en: https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2016/02/08/guia_ecosistemas_terrestres.pdf

Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (Sernafor) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Boletín N° 11.175-01). Disponible en: https://www.senado.cl/apps Senado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=#

Reporte Minero (20234) Autoridades de San Felipe se unieron en defensa del Parque Andino Juncal. Disponible en: <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2024/04/autoridades-san-felipe-unieron-defensa-parque-andino-juncal>

Solicitud de Acceso a la Información N° AR001T0001598, realizada por Christian Paredes Letelier, con fecha 27 de junio de 2020.

Solicitud de Acceso a la Información N° AR003T0006001, realizada con fecha 11 de julio de 2022.



Algarrobo (*Prosopis chilensis*), árbol xerófito nativo, vulnerable (VU). Emblemático de los paisajes de Chile entre la Región de Arica y Parinacota y la provincia de Colchagua. En el detalle, su fruto. ©Pablo Fontaine/La Giganta

6. ANEXOS

Glosario de conceptos asociados a la vegetación utilizados en la normativa forestal chilena y/o por la Corporación Nacional Forestal

Formación vegetacional: "...una comunidad que puede identificarse por la forma de crecimiento de sus especies dominantes (Grisebach, 1838)"¹⁰⁴. "...aquel conjunto de plantas, pertenecientes o no a la misma especie, pero que presentan caracteres convergentes, tanto en su forma, como en su comportamiento (Etienne & Prado, 1982)"¹⁰⁵. "...agrupación de una o más comunidades vegetales que pueden ser delimitadas en la naturaleza en función de las formas de vida dominantes y del modo en que éstas ocupan el espacio (Gajardo, 1994)"¹⁰⁶.

Arbusto: planta leñosa, perenne, que no se sostiene en base a un único tronco, sino que se ramifica en múltiples fustes desde la base. En general se considera que los arbustos tienen una altura menor a 10 metros.

Árbol: planta leñosa, perenne, que sostiene su ramaje y follaje sobre un tronco principal definido e identificable.

Bosque: formación vegetacional dominada por árboles. En general se considera que la cobertura mínima de copas arbóreas es del 25% para que la formación sea considerada como bosque. La Ley 20.283 exige, además: una superficie mínima de 5.000 m² y un

¹⁰⁴ Grisebach, A.R.H. (1838). Über den Einfluss des Klimas auf die Begrenzung der natürlichen Floren. *Linnaea* 12: 160 pp.

¹⁰⁵ Etienne, M. y Prado, C. (1982). Descripción de la vegetación mediante la Cartografía de Ocupación de Tierras. *Ciencias Agrícolas* N°10. Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales, Universidad de Chile. 120 pp.

¹⁰⁶ Gajardo Michell, R. (1994). La vegetación natural de Chile. Clasificación y distribución geográfica. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

ancho mínimo de 40 metros. Para las zonas áridas y semiáridas (incluyendo la Región de Valparaíso), exige una cobertura de copas arbóreas del 10%.

Matorral: formación vegetacional dominada por arbustos.

Pradera: formación vegetacional dominada por plantas herbáceas.

Formación xerofítica: formación vegetacional dominada por especies adaptadas biológicamente a vivir en ambientes áridos. Existen tanto bosques, como matorrales y praderas xerofíticas; sin embargo, la normativa chilena privilegia el título de *formación xerofítica para aquellas formaciones de arbustos y/o suculentas adaptadas a la aridez, mediante la siguiente definición: 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*¹⁰⁷.

¹⁰⁷ https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1368741650LibroLey_Bosque_NativoReglamentos.pdf

Síntesis de las principales regulaciones referentes a bosques nativos y matorrales

Regulación estructurante	Regulaciones derivadas
<p>Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamento General de la Ley N°20.283 (D.S. N° 93/2008 del Minagri). 2. Reglamento del Consejo Consultivo del Bosque Nativo. 3. (D.S. N° 80/2008 del Minagri). 4. Reglamento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo (D.S. N° 95/2008 del Minagri). 5. D.S. N° 96/2008 del Minagri que reglamenta los recursos destinados a la investigación del bosque nativo. 6. D.S. N° 68/2009 que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país. 7. Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del Minagri).
<p>DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del Minagri). 9. Reglamento Técnico del DL N° 701/1974 (D.S. N° 259/1980 del Minagri). 10. D.S. N° 66/1992 del MINAGRI que fija tarifas por actuaciones e inspecciones que deba realizar la Conaf. 11. Reglamento para el Pago de Bonificaciones Forestales (D.S. N° 192/1998 del Minagri).

	<p>12. Reglamento sobre normas contables aplicables a los contribuyentes que realizan actividades forestales conforme al DL N° 701/1974 (D.S. N° 1341/1998 del Ministerio de Hacienda).</p> <p>13. Reglamento de Operadores Forestales del DL N° 701/1974 (D.S. N° 25/2011 del Minagri).</p>
<p>Ley de Bosques de 1931 (D.S. N° 4463/1931 del MTC)</p>	<p>14. Reglamento para la explotación de bosques existentes en las cuencas hidrográficas (D.S. N° 2374/1937 del MTC).</p> <p>15. D.S. N° 1937 sobre terrenos que no pueden ser declarados forestales.</p> <p>16. Reglamento de explotación de Ulmo y Tineo (D.S. N° 1099/1940 del MTC).</p> <p>17. D.S. N° 1528/1940 del MTC que declara terrenos forestales yaretales.</p> <p>18. Reglamento de explotación de Palma chilena (D.S. N° 908/1941 del MTC).</p> <p>19. Reglamento de explotación de Yareta (D.S. N° 1427/1941).</p> <p>20. Reglamento de explotación de Quillay y otras especies forestales (D.S. N° 366/1944 del MTC).</p> <p>21. Reglamento sobre Roce a Fuego (D.S. N° 276/1980 del Minagri).</p>

<p>Convención de Washington (D.S. N° 531/1967 del Minrel)</p>	<p>22. D.S. N° 490/1976 del Minagri que declara Monumento Natural a la especie forestal Alerce.</p> <p>23. D.S. N° 43/1990 del Minagri que declara Monumento Natural a la Araucaria araucana.</p> <p>24. D.S. N° 13/1995 del Minagri que declara Monumento Natural las especies forestales Quelue, Pitao, Belloto del Sur, Belloto del Norte y Ruil.</p>
<p>Otras regulaciones de relevancia</p>	<p>Instrumentos internacionales:</p> <p>25. Convención de Washington (D.S. N° 531/1967 del Minrel).</p> <p>26. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (DL N° 873/1975).</p> <p>27. Convenio sobre la Diversidad Biológica (D.S. N° 1963/1994 del Minrel).</p> <p>28. Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (1992), conocida como Declaración de Principios Relativos a los Bosques.</p> <p>29. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (D.S. N° 123/1995 del Minrel).</p> <p>30. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (D.S. N° 2065/1997 del Minrel).</p>

- 31.** Directrices Voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012).
- 32.** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo de Desarrollo Sostenible [ODS] 15: Vida de ecosistemas terrestres).
Leyes y reglamentos:
- 33.** Código Civil (artículos 568, 571, 859, 783 y 1980).
- 34.** DL N° 1939/1977 sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado.
- 35.** DL N° 3516/1980 sobre División de Predios Rústicos.
- 36.** Ley N° 19.300 (1994) sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- 37.** Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA).
- 38.** Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA).
- 39.** Ley N° 20.962 (2016) que aplica Convención CITES.
- 40.** Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 21.455 de 2022).
- 41.** Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.
- 42.** Ley N° 21.595 de Delitos Económicos y Ambientales.



Detalle de guayacán (*Porlieria chilensis*), endémico, vulnerable (VU). Este árbol suele formar parte de ambientes xerófitos. ©Pablo Fontaine/ La Giganta

¿Por qué Tayú?

El Tayú del norte (*Archidasyphyllum excelsum*), es un árbol relicto, cuyo origen se remonta a los 50 millones de años. La destrucción de su hábitat por la acción antrópica, agudizada frente al cambio climático, lo ha relegado a unas pocas quebradas, principalmente en la Región de Valparaíso, y se encuentra hoy en peligro de extinción.

Sobreviviente de épocas pasadas, esta especie representa para el Proyecto Tayú la resiliencia de las comunidades frente a la destrucción, degradación y contaminación del ambiente, que esperamos ayudar a transformar en acciones de protección y conservación a través de adecuadas y eficientes políticas públicas y normativas.

PROYECTO

Tayú

Justicia Ambiental,
Derechos Humanos y
Cambio Climático