

Base de Dictámenes

prevención incendios forestales, plan de manejo forestal, fajas libre plantaciones, fajas cortacombustible, CONAF

E271020N22

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

26-10-2022

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Acción	Dictamen	Año
--------	----------	-----

FUENTES LEGALES

dl 701/74 art/1 dl 2565/79 art/primerero dl 701/74 art/2 dl 701/74 art/2 dl 701/74 art/5 dl 701/74 art/21 dto 193/98 agric art/29 inc/1 lt/f dto 728/70 justí art/3 lt/e dto 728/70 justí art/3 lt/i dto 728/70 justí art/18 lt/q dto 733/82 inter art/1 dto 4363/31 tierr art/2 ley 20283 art/5 ley 20283 art/16 ley 21395 part/13/05/03

MATERIA

No se advierten irregularidades en las medidas propuestas por la Corporación Nacional Forestal para efectos de la prevención de incendios forestales, según lo indicado.

DOCUMENTO COMPLETO

I. Antecedentes

Se ha dirigido a esta Contraloría General don José Bustamante Gubbins, en representación de la empresa Forestal AnChile Limitada, consultando sobre la legalidad de la denominada “Pauta de Prescripciones Técnicas Aplicables al Programa de Protección contra Incendios Forestales”, además de los actos administrativos vinculados a ella que se indican, emitidos por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Sostiene que tal pauta contiene consideraciones técnicas que, a su juicio, excederían sus atribuciones, estableciendo limitaciones al derecho de propiedad sobre sus terrenos, con la construcción y mantención de las denominadas fajas libre de vegetación y cortafuego, lo cual no corresponde que sea regulado por una instrucción o circular, como la de la especie.

Requerido su informe, dicha Corporación manifiesta sus argumentaciones acerca del asunto planteado.

II. Fundamento jurídico

Sobre el particular, el artículo 1º del decreto ley Nº 701, de 1974 -cuyo texto fue sustituido por el artículo primero del decreto ley Nº 2.565, de 1979-, precisa que este tiene por objeto regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación y aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

Su artículo 2º define plan de manejo como aquel instrumento que, reuniendo los requisitos que establece ese cuerpo legal, regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, para obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de aquellos y su ecosistema. El artículo 10 consigna que la CONAF podrá objetar los planes de manejo que ante ella se presentaren y, en tal caso, se estará al procedimiento jurisdiccional de su artículo 5º. El artículo 21 precisa que cualquier acción de corta o explotación de bosque nativo deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la CONAF, misma obligación que regirá para las plantaciones existentes en los terrenos que señala.

Luego, el decreto Nº 193, de 1998, del Ministerio de Agricultura -Reglamento General del decreto ley Nº 701, de 1974-, previene en el inciso primero del artículo 29, letra f), que un plan de manejo deberá incluir, al menos, las medidas de protección para prevenir daños por incendios, plagas y enfermedades forestales.

Por su parte, los estatutos de CONAF, aprobados por el decreto Nº 728, de 1970, del ex Ministerio de Justicia. consignan en sus letras e) e i) del artículo 3º. que le compete

Ministerio de Justicia, consignados en sus artículos 17, 18 y, del artículo 19, que le compete elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de protección y conservación de los recursos forestales, especialmente acerca de la prevención y combate de incendios, y cumplir aquellos mandatos que las diversas leyes y reglamentos le asignen, respectivamente. Asimismo, según el artículo 18, letra q), a su Director Ejecutivo le corresponde cumplir y hacer cumplir las instrucciones y orientaciones gubernamentales en materia forestal, así como aquellas relacionadas con la prevención y combate de incendios.

A su turno, el decreto N° 733, de 1982, del entonces Ministerio del Interior, en su artículo 1° dispone que la prevención y combate de incendios forestales constituirá normal y fundamental tarea y responsabilidad del Ministerio de Agricultura, quien la ejercerá por intermedio de la CONAF, sin perjuicio de lo ahí descrito.

En tanto, la Ley de Bosques -cuyo texto definitivo se encuentra contenido en el decreto N° 4.363, de 1931, del ex Ministerio de Tierras y Colonización-, señala en su artículo 2° que los terrenos de aptitud preferentemente forestal y los bosques naturales y artificiales quedarán sujetos a los planes de manejo aprobados por la CONAF, según las modalidades y obligaciones dispuestas en el decreto ley N° 701, de 1974. En la misma línea está la ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, cuyos artículos 5° y siguientes regulan que toda acción de corta de bosques, cualquiera sea el tipo de terreno en el que se encuentren, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por esa Corporación. Asimismo, su artículo 16 consigna que el plan de manejo forestal dispuesto requerirá, en lo pertinente, las medidas de prevención y combate de incendios.

Finalmente, la ley N° 21.395, de Presupuestos del Sector Público para el año 2022, en el presupuesto de la CONAF, en su Partida 13-05-03 “Programa de Manejo del Fuego”, contempla recursos para los programas particulares de prevención de incendios forestales, así como para la recuperación y combate de aquellos, disposición que se ha reiterado en años anteriores.

De lo expuesto se desprende que la CONAF cuenta con amplias y diversas facultades y atribuciones para la aprobación de los planes de manejo y su fiscalización, en especial respecto del contenido de los mismos, entre cuyas medidas básicas se encuentran aquellas relativas a la mitigación y prevención de incendios forestales.

III. Análisis y conclusión

Al respecto, en armonía con la preceptiva reseñada, mediante la resolución N° 773, de 2019, de la Dirección Ejecutiva de la CONAF, fue actualizada, aprobada y oficializada la “Pauta de prescripciones técnicas aplicables al programa de protección contra incendios forestales contenidas en los planes de manejo de plantaciones, versión 2.0”, cuya primera versión fue materializada por la resolución N° 657, de 2018, de igual origen, respecto de las cuales se han dictado una serie de actos administrativos, los que también cuestiona la empresa ocurrente.

En ese contexto, la CONAF informó que las fajas libre de plantaciones se utilizan contra incendios en zonas rurales y de interfaz urbano forestal, tanto para bosque nativo como para plantaciones, desde el año 2018, siendo el ancho de la mismas determinado según un análisis de los riesgos que presente la plantación o rodal, prevaleciendo criterios técnicos y de protección tanto al recurso forestal como a otros riesgos identificados. A su vez, manifiesta que las fajas cortacombustible son áreas donde los volúmenes de combustible se disminuyen intencionalmente para reducir la velocidad, duración y propagación del fuego y la intensidad de las llamas, y modificar el comportamiento del fuego que eventualmente pudiese iniciarse y propagarse.

Así, la CONAF posee atribuciones para revisar y aprobar los planes de manejo que le presenten los interesados, las que comprenden la posibilidad de objetarlos en caso que no cumplan las condiciones exigidas, entre las cuales se encuentran las medidas de mitigación o prevención de incendios, al tratarse del organismo público con competencias para proponerlas.

Acerca de que las citadas pautas impondrían limitaciones al dominio a los titulares de un predio, cabe precisar que las medidas contempladas en dicho instrumento tienen por finalidad establecer una protección y prevención respecto de los eventuales incendios forestales que pudieran ocasionarse y sus dañosas consecuencias, ya sea tanto para la flora y fauna, como para los terrenos e inclusive para las personas, en el marco de la aprobación que debe efectuar la CONAF de los pertinentes planes de manejo.

En este orden de ideas, entender que la sola proposición en el documento en cuestión de medidas de prevención de incendios forestales constituiría una limitación al dominio sobre terrenos en el ámbito forestal, conllevaría necesariamente a entender que la CONAF está impedida de fijar o proponer cualquier tipo de acción tendiente a evitar incendios forestales, pese a sus atribuciones legales de aprobación de dichos planes y a la realización de programas para la prevención de incendios.

De esta manera, aparece inconcuso que corresponde a la CONAF determinar el contenido y características de los aludidos instrumentos, siempre considerando las particularidades de cada caso, de acuerdo a las pautas propuestas y a las demás condiciones que pudiera demostrar un interesado, que tengan por clara finalidad y efectividad la protección tanto forestal como de la seguridad de las personas.

Por otra parte, sobre el cuestionamiento al carácter general de las pautas por no hacer distinciones basadas en la ubicación y características propias de cada inmueble, es dable señalar que dentro del texto de las directrices en cuestión se considera la excepcionalidad o posibilidad de que los propios interesados, en razón de las particularidades de un predio, puedan proponer otras acciones o medidas tendientes a la antedicha finalidad ante la autoridad, la cual debe aprobarlas según la ponderación de los antecedentes que se le presenten en su oportunidad.

Consecuente con lo expuesto, no se observan irregularidades en las medidas de

consecuencia con lo expuesto, no se observan irregularidades en las medidas de prevención de incendios forestales establecidas por la CONAF en las mencionadas pautas de prescripciones técnicas.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS